



1280003182



TCC/UNICAMP S138d

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**LUCIANA LEANDRO DA SILVA**

200712597

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**DESCENTRALIZAÇÃO E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES:  
UMA APROXIMAÇÃO ACERCA DO INVESTIMENTO REALIZADO EM FORMAÇÃO  
CONTINUADA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE  
CAMPINAS**

**UNICAMP - FE - BIBLIOTECA**

**CAMPINAS**

**2006**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**LUCIANA LEANDRO DA SILVA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**DESCENTRALIZAÇÃO E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES:  
UMA APROXIMAÇÃO ACERCA DO INVESTIMENTO REALIZADO EM FORMAÇÃO  
CONTINUADA EM TRÊS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE  
CAMPINAS**

Este exemplar corresponde à redação final do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência parcial para a conclusão do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da Unicamp, sob orientação do Prof. Dr. Vicente Rodriguez.

**CAMPINAS  
2006**

© by Luciana Leandro da Silva, 2006.

UNIDADE:	FE
Nº CHAMADA:	1001000000
V:	3182
EX:	
TOMBO:	145107
PROC:	
C:	X
D:	
PREÇO:	
DATA:	28/03/07
Nº CPU:	106210

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Si38d Silva, Luciana Leandro da.  
Descentralização e formação continuada de professores : uma aproximação acerca do investimento realizado em formação continuada em três municípios da Região Metropolitana de Campinas / Luciana Leandro da Silva. -- Campinas, SP : [s.n.], 2006.

Orientadores : Vicente Rodriguez.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Descentralização. 3. Educação permanente. 4. Formação de Professores. 5. Investimento. I. Rodriguez, Vicente. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

06-748-BFE

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

---

**Prof Dr. Vicente Rodriguez  
(Orientador)**

---

**Profª Drª. Vera Lúcia Sabogni De Rossi  
(Segunda Leitora)**

**CAMPINAS, DEZEMBRO DE 2006**

*À todos os profissionais comprometidos com a educação, que se indignam diante da injustiça, da corrupção e da precariedade de nossas escolas públicas e que lutam, diariamente, pela construção de um país melhor.*

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, pelo dom da vida, pelo carinho, paciência, apoio e incentivo constantes para que eu pudesse realizar mais este sonho.

Ao Prof. Dr. Vicente Rodriguez, que além de um excelente orientador, tem sido um grande amigo, ajudando-me a ampliar os horizontes em busca de novas respostas para as questões que permeiam o campo das políticas públicas e do financiamento da educação no Brasil.

Aos queridos amigos e amigas do curso de Pedagogia que conviveram comigo mais de perto, em especial à Joice, Bia, Estevon, Peterson, Débora, Adriana e Maria Inês, com os/as quais compartilhei momentos muito descontraídos e aprendi o valor da verdadeira amizade.

Ao Fábio, pelo carinho, companheirismo, incentivo e partilha de momentos tão doces e especiais.

Aos colegas e amigos do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Educação (GPPE), pelo apoio e incentivo.

Ao PIBIC/CNPq, que por dois anos financiou a pesquisa de Iniciação Científica que deu origem a este Trabalho de Conclusão de Curso.

À professora Vera Lúcia Sabogni De Rossi, ao professor José Roberto Rus Perez e ao professor Paulo Búfalo, pela leitura cuidadosa deste trabalho e sugestões apresentadas.

Aos professores(as) e funcionários(as) da Faculdade de Educação da Unicamp, pela atenção, amizade e disponibilidade constante.

Enfim, à todos aqueles que, com sua ternura, atenção e amizade fizeram dessa trajetória um período inesquecível de minha vida!

*“A satisfação está no esforço e não apenas na realização final”*

Gandhi

## Resumo

O presente trabalho pretende abordar, a partir de uma análise profunda do processo de descentralização no Brasil e de seus impactos na estrutura e no financiamento da educação pública, as repercussões desse processo no campo da formação continuada de professores.

Com as reformas ocorridas na década de 1990, alguns marcos legais são instituídos e acabam por influenciar fortemente no processo de municipalização do sistema de ensino, encarregando a esfera municipal de novas responsabilidades. Uma das principais tarefas corresponde à implementação de programas de formação continuada para os professores da rede, mas o incentivo para essa política ainda é muito pequeno frente as demais obrigações do poder local.

Realizamos uma aproximação quanto aos investimentos realizados pela esfera municipal no âmbito da formação de professores em serviço e descobrimos que existem inúmeras complicações para encontrar o valor real da aplicação em formação continuada, devido a não obrigatoriedade de um item de despesa que contemple somente os investimentos realizados em formação. Para a verificação empírica dos dados, escolhemos para o nosso estudo três municípios de portes diferentes, pertencentes à Região Metropolitana de Campinas: Campinas, Americana e Nova Odessa.

A partir de alguns dados encontrados, vimos que um dos principais entraves para que o município aplique mais recursos em formação é justamente o baixo nível de arrecadação própria que este possui. Daí decorre a necessidade de firmar convênios e realizar a formação em conjunto com as demais esferas e com outras instituições, como as universidades. No caso específico da Unicamp, esta tem um importante papel na consolidação de uma política integrada de formação na Região Metropolitana de Campinas, graças ao vínculo iniciado através do Proesf.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>p. 1</b>
<b>Capítulo 1 - Descentralização e Financiamento da Educação no Brasil .....</b>	<b>p. 7</b>
1.1 Discussão teórica da descentralização.....	p. 7
1.2 Globalização, descentralização e integração regional .....	p. 13
1.3 Impactos da descentralização no financiamento da educação.....	p. 17
Em síntese .....	p. 20
<b>Capítulo 2 - Mudanças no cenário nacional: o papel decisivo da legislação no processo de municipalização do ensino .....</b>	<b>p. 22</b>
2.1 Legislação e Municipalização .....	p. 22
2.2 A formação continuada como responsabilidade municipal .....	p. 26
2.3 A formação continuada e o papel da universidade .....	p. 32
Em síntese .....	p. 34
<b>Capítulo 3 - Características gerais da RMC e das cidades estudadas .....</b>	<b>p. 36</b>
3.1 A Região Metropolitana de Campinas .....	p. 36
3.2 Aspectos sócio-econômicos de Campinas, Americana e Nova Odessa .....	p. 38
3.3 Análise integrada das características das redes municipais de educação.....	p. 42
3.4 A formação continuada em Campinas, Americana e Nova Odessa: políticas e ações .....	p. 48
Em síntese .....	p. 57
<b>Capítulo 4 - Estrutura do financiamento da educação no Brasil .....</b>	<b>p. 59</b>
4.1 Aspectos principais .....	p. 59
4.2 Estrutura do financiamento público da educação no Brasil .....	p. 62
4.3 A escassez de recursos públicos para a educação no Brasil .....	p.63
4.4 A estrutura tributária e a composição das receitas dos diferentes entes federativos .....	p. 68
4.5 Principais fontes do financiamento da educação .....	p. 72
4.5.1 FUNDEF .....	p. 73
4.5.2 Salário-Educação .....	p. 75
4.6 Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	p. 76
Em síntese .....	p. 78
<b>Capítulo 5 – Análise da aplicação de recursos em formação continuada de professores .....</b>	<b>p. 80</b>
5.1 – A estrutura do Departamento Financeiro da SME e os investimentos em educação e formação de professores em Campinas .....	p. 80
5.1.1 Análise dos Demonstrativos dos Recursos Aplicados no Ensino (1999 – 2005) .....	p. 81
5.1.2 Fundef em Campinas .....	p. 83
5.1.3 Investimento em formação continuada em Campinas .....	p. 85
5.2 Investimento em formação continuada em Americana .....	p. 88
5.3 Investimento em formação continuada em Nova Odessa .....	p. 90
Em síntese .....	p.93
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>p. 96</b>

**Referências Bibliográficas..... p. 100**

**ANEXOS ..... p. 104**

## Índice de tabelas e gráfico

Tabela 1: Densidade Demográfica nas cidades estudadas, na RMC e no Estado de São Paulo, 2000 e 2005 ( n° de habitantes/Km <sup>2</sup> ) .....	p. 39
Tabela 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Ranking dos municípios estudados – 2000 .....	p. 40
Tabela 3: Renda domiciliar per capita nos municípios estudados, na RMC e no Estado de São Paulo - 2000 (em salários mínimos) .....	p. 41
Tabela 4: Produto Interno Bruto (em milhões de reais correntes), PIB <i>per Capita</i> (em reais correntes) e participação no PIB do Estado – 2003 .....	p. 41
Tabela 5: Número de matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental por dependência administrativa- 2003 .....	p. 44
Tabela 6: Evolução das matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa nos municípios pesquisados, na RMC e no Estado de São Paulo - 2000 a 2003 .....	p.45
Tabela 7: Evolução das matrículas no Ensino Fundamental nos municípios pesquisados, na RMC e no Estado de São Paulo - 1996, 2000 e 2003 .....	p. 46
Tabela 8: Número de alunos por turma na Educação Infantil e no Ensino Fundamental nas cidades estudadas, 2005 .....	p. 47
Tabela 9: Gasto público em Educação Básica por esfera de governo, 1995-2002 (Em porcentagem do PIB) .....	p. 65
Tabela 10: Gasto Público em Educação como porcentagem do PIB por dependência administrativa. Brasil, 2000 a 2002 .....	p. 67
Tabela 11: Distribuição da receita líquida de impostos entre os níveis de governo (média 1995-1997) .....	p. 69
Tabela 12: Receitas correntes arrecadadas, divididas em receitas tributárias e de transferências, em Americana, Campinas e Nova Odessa, 2003 (em porcentagem)..	p. 71
Tabela 13: Recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em Campinas e porcentagem em relação as receitas resultantes de impostos, 1999- 2005 .....	p. 81
Tabela 14 – Receitas e Deduções para Formação do FUNDEF em Campinas – 1998 a 2005 .....	p. 83
Tabela 15: Despesas com Palestrantes no Ensino - 2000 a Maio/2006 .....	p. 86
Tabela 16: Investimento por professor, de acordo com as despesas realizadas com palestrantes no ensino, 2000-2005 .....	p. 87

Tabela 17: Despesa com treinamentos e cursos para professores em Nova Odessa, 2004, 2005 e 2006 .....p. 92

Gráfico 1: Professores com formação em nível superior dentro das redes municipais e estaduais de ensino, nas cidades estudadas, no Estado de São Paulo e no Brasil 2005 (em porcentagem) .....p. 48

## Índice de anexos

<b>Anexo 1</b> – Roteiro das entrevistas.....	p.105
<b>Anexo 2</b> – Projeto de Educação Continuada para a Região Metropolitana de Campinas..	p. 106
<b>Anexo 3</b> – Lei Municipal nº 12.334 de 28 de julho de 2005 – Cria o Relatório de Gestão Financeira da Educação a ser apresentado ao Legislativo Municipal e ao Conselho Municipal de Educação ao final de cada trimestre .....	p.110
<b>Anexo 4</b> - Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Campinas .....	p.111
<b>Anexo 5</b> - Relatório de Gestão Financeira da Educação 1º e 2º trimestre de 2006 .....	p.112
<b>Anexo 6</b> - Estudo sobre os impactos do FUNDEB na RMC .....	p.115

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

## **Relação de abreviações e siglas utilizadas**

Agemcamp: Agência Metropolitana de Campinas

ANFOPE: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

CACS: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

CTE: Câmara Temática de Educação

DRU: Desvinculação das Receitas da União

ESP: Estado de São Paulo

FC: Formação Continuada

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal

FNDE: Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

GT: Grupo de Trabalho

HTPC: Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IR: Imposto de Renda

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC/SEB: Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Básica

NAED: Núcleo de Ação Educativa Descentralizada

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PIB: Produto Interno Bruto

PNE: Plano Nacional de Educação

PROESF: Programa Especial para Formação de Professores em Exercício da Rede de Educação Infantil e Primeiras Séries do Ensino Fundamental da Rede Municipal dos Municípios da Região Metropolitana de Campinas

RMC: Região Metropolitana de Campinas

SEADE: Fundação Sistema de Análise de Dados do Estado de São Paulo

SME: Secretaria Municipal de Educação

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## **Introdução**

O presente trabalho foi realizado a partir de minha participação no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação (GPPE-FE) e das experiências obtidas através da pesquisa de Iniciação Científica, à respeito das políticas de formação continuada de professores na Região Metropolitana de Campinas. O projeto “Políticas Públicas e Inovação Institucional: a formação de professores em contextos descentralizados”, foi orientado pelo Prof. Dr. Vicente Rodriguez, da Faculdade de Educação da Unicamp e financiado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) durante o período de 2004 a 2006.

O tema escolhido para este trabalho de conclusão deve-se ao interesse em conhecer melhor a estrutura do financiamento educativo e as mudanças ocorridas nos últimos dez anos no âmbito da educação básica, bem como o impacto dessas mudanças nas políticas de formação continuada. O nosso objetivo principal consistiu em realizar uma primeira aproximação quanto ao investimento realizado por diferentes prefeituras em formação continuada de professores, tendo em vista a relevância que este tema vem adquirindo no contexto atual das políticas educativas.

O tema da valorização do magistério está presente no discurso oficial de forma mais saliente há pelo menos 10 anos, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9394/96) e da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei n.º 9424/96).

Tal preocupação em torno da formação dos profissionais da educação trás consigo alguns problemas para ser percebida na prática, sobretudo quando tentamos lançar um olhar sobre a aplicação de recursos para a formação continuada (também conhecida como capacitação em serviço) dos profissionais da escola pública. Muitas

vezes há uma exaltação da importância da formação continuada de professores nos discursos oficiais, enquanto na prática faltam recursos disponíveis que garantam a qualidade das políticas de formação nos diferentes municípios.

Para uma análise da realidade da aplicação de recursos em educação e os investimentos realizados nos programas de formação e valorização docente, escolhemos trabalhar com os dados de três municípios da Região Metropolitana de Campinas (RMC): Campinas, Americana e Nova Odessa. Trata-se de três cidades importantes dentro da estrutura da RMC, de grande, médio e pequeno porte, respectivamente. A escolha dessas três cidades ocorreu pois já havíamos iniciado um contato com elas através da pesquisa de iniciação científica e isso nos colocou mais próximos dos gestores e funcionários responsáveis pelos setores de educação em cada uma delas. Havia também a hipótese de que ao escolher municípios de diferentes portes, isso poderia nos levar a diferenciações no nível e na qualidade das informações coletadas.

A metodologia adotada consistiu, primeiramente, em realizar uma leitura aprofundada de alguns importantes referenciais teóricos que tratam acerca do processo de descentralização ocorrido nos últimos 20 anos no Brasil e dos impactos dessa política no campo do financiamento educativo. Em segundo lugar, analisamos os dados disponíveis nas bases de dados do SEADE e do INEP, dos quais retiramos informações importantes sobre a situação sócio-econômica dos municípios, bem como dados gerais da situação educacional de Campinas, Americana e Nova Odessa. Um terceiro passo foi o envio de questionários para as Secretarias de Educação, para saber a situação dos centros de formação em cada município, os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis para as ações de formação e as características dos programas oferecidos. Por último, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os funcionários responsáveis pela área de formação continuada e, quando possível, com algum funcionário do setor

financeiro de cada município pesquisado<sup>1</sup>. Em média, realizamos duas entrevistas por município, além do contato informal que mantivemos com esses funcionários municipais, via telefone ou correio eletrônico.

Em Campinas, pela singularidade de sua organização, pudemos conversar diretamente com funcionários do Departamento Financeiro da Secretaria Municipal de Educação de Campinas (SMEC), além de poder participar de audiências onde foram apresentados os últimos relatórios de gestão financeira na educação, momentos estes que foram de grande valia para a pesquisa.

Para uma apreciação mais objetiva das informações concedidas durante as entrevistas, solicitamos alguns dados concretos sobre a aplicação de recursos financeiros no campo da formação continuada, presentes na prestação de contas ou nos demonstrativos dos recursos aplicados no ensino. Sempre que possível, nossa análise baseou-se numa apreciação conjunta das entrevistas e da análise dos dados financeiros apresentados. A falta de alguns dados também tornou-se um dado valioso e que tentamos explorar no decorrer do trabalho.

O nosso interesse inicial era analisar o investimento em formação realizado dentro do período de 1996 a 2005, desde o momento em que foram aprovadas significativas mudanças na legislação educacional, mas as Secretarias alegaram que os dados não estavam organizados o suficiente, nos fornecendo, quando possível, apenas os dados mais recentes. O Departamento Financeiro da SMEC foi o único a nos fornecer uma seqüência maior de dados, compreendendo o período de 1999 a 2005.

Devido as limitações temporais e financeiras, tivemos algumas irregularidades no nível e na quantidade de informações sobre o investimento em formação continuada

---

<sup>1</sup> Na entrevista semi-estruturada o entrevistador tem uma participação ativa e, apesar de observar um roteiro, ele pode fazer perguntas adicionais para esclarecer questões para melhor compreender o contexto. Confira o roteiro das entrevistas no Anexo I.

levantadas em cada município. Em Campinas tivemos acesso a um número maior de informações, especialmente sobre as despesas com palestrantes. Um dos fatores que contribuiu para isto é que o município possui uma estrutura e organização destacável na Região, possuindo um departamento financeiro responsável exclusivamente pelas contas da educação.

Nos demais municípios, as informações obtidas nem sempre foram suficientes para realizar uma análise mais detalhada dos investimentos, mas, ainda assim, conseguimos informações relevantes, a partir do contato com alguns documentos e das conversas com os funcionários responsáveis.

Para dar bases mais sólidas ao tema escolhido, dedicamos o primeiro capítulo para tratar do processo de descentralização que vem ocorrendo nos últimos 20 anos no Brasil e dos impactos deste processo sobre o financiamento da educação.

No segundo capítulo tratamos sobre algumas mudanças na legislação brasileira, que deram respaldo para a reestruturação do Estado e das políticas sociais, através da descentralização. Enfocamos, principalmente, as leis n.º 9394/96 (LDB) e n.º 9424/96 (Fundef) que deram um impulso mais forte ao processo de descentralização, através da indução à municipalização das matrículas no Ensino Fundamental, acarretando também maiores responsabilidades das prefeituras sobre a formação continuada de seus quadros docentes. Em seu artigo 11, a LDB afirma que os municípios incumbir-se-ão de:

(...) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na medida em que os municípios devem ofertar a Educação Infantil e, com prioridade, o Ensino Fundamental, percebemos que estes se tornam responsáveis pelos

docentes que atuam nessas duas primeiras etapas da Educação Básica e, portanto, assumem as demandas de formação continuada desse segmento.

No decorrer do trabalho, fez-se necessário compreender o contexto sócio-econômico e educativo de cada cidade escolhida, destacando os dados sobre matrículas, professores e qualidade do ensino, através de indicadores do SEADE e do INEP. Isso será feito no capítulo três.

No quarto capítulo, aprofundamos nossos conhecimentos acerca das principais fontes e a estrutura de financiamento da educação adotada dentro das diferentes esferas administrativas (União, Estados e Municípios) e destacamos a política de vinculação de recursos, as principais fontes e o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Por fim, realizamos uma aproximação acerca do investimento em formação continuada nos municípios estudados. Mas é preciso sinalizar que não foi possível, neste estudo, encontrar o valor total de recursos investidos em formação continuada, já que não há obrigatoriedade dos municípios prestarem contas desse item. Este valor, seja total ou parcial, apresenta-se geralmente diluído nos demais itens de despesa, que compõem a prestação de contas dos municípios. Portanto, trata-se de uma primeira aproximação, que precisa ser aprimorada e melhor avaliada, trabalho este que demandaria mais tempo e dedicação, ficando, portanto, fora do alcance de um trabalho de conclusão.

No decorrer deste trabalho, optamos por utilizar o termo *investimento* e não *gasto com formação*, por entender que a formação continuada constitui um dos eixos para melhoria da educação pública, no qual o poder público deve colocar seus esforços. Tal entendimento implica a possibilidade de que todo o recurso investido nesta área trará retornos significativos para a qualidade da educação pública.

É preciso salientar que estamos nos introduzindo no tema escolhido, portanto o estudo em questão requer novas fases de aprofundamento, que poderão ser retomadas em estudos futuros.

## **CAPÍTULO 1 - DESCENTRALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

### **1.1 Discussão teórica da descentralização**

No decorrer dos últimos 20 anos, os diversos estudos sobre a descentralização foram adquirindo tendências distintas, das quais se pode destacar três: a) alguns trabalhos optam por fazer uma defesa incessante do processo de descentralização, como meio de garantir a participação da população e a realização de políticas mais eficazes, que garantam resultados mais satisfatórios, de acordo com as demandas de cada localidade; b) há outros trabalhos que preferem desmascarar as mazelas desse processo, denunciando enfaticamente o caráter instrumental da descentralização no processo de globalização que vem se concretizando desde o início dos anos 1990, contribuindo para o enfraquecimento do Estado e alastramento das desigualdades; c) há ainda uma terceira vertente, que busca abordar os dois lados deste processo, que pode ser tanto progressista como conservador, dependendo da forma como ele é implementado, das particularidades de cada contexto, dos atores e das políticas (ABREU, 2001).

O esforço realizado por Rosar (1995) contribui de maneira especial para iniciar a discussão aqui presente, pois a autora reúne uma série de argumentos que denunciam o caráter destruidor da descentralização e seu papel estratégico na fragmentação dos sistemas de ensino e para a privatização dos mesmos. A autora parte do pressuposto de que a descentralização faz parte do projeto neoliberal, que visa o enfraquecimento do Estado frente às iniciativas individuais. Alega também que descentralização não é sinônimo de democratização, uma vez que centraliza as decisões no âmbito do governo central, descentralizando apenas a execução para os municípios. Além disso, quebra com o ideal de um sistema nacional, pois retira a educação das prioridades políticas da União.

Entretanto, a leitura de Oszlak nos alerta para uma compreensão mais ampla do processo de reforma do Estado Nacional, mostrando que a descentralização não é apenas uma forma de privatização, desregulação ou o desmantelamento do sistema educacional, mas um fenômeno que possui características complexas e variadas que precisam ser bem analisadas e compreendidas pelo pesquisador da área de políticas públicas (OSZLAK, 1998).

Com base nisso, torna-se necessária uma leitura mais aprofundada do processo de descentralização em nosso país. Arretche (2002) tem nos despertado para importantes questões, em especial para os antecedentes que constituíram as diferentes formas de entendimento das políticas descentralizadas em nossos dias. Devido aos determinantes históricos, no Brasil e em diversos países da América Latina, houve uma forte tendência de encarar a centralização e o autoritarismo como filhos da ditadura, enquanto que descentralização e democratização do processo decisório andariam juntas. De fato, o regime militar significou uma quebra com o regime federativo, consagrado desde a primeira Constituição da República, em 1891. O fim desse período e a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo, trouxeram de forma saliente os anseios pela descentralização como negação do autoritarismo. No entanto, não se pode confundir descentralização com democratização, pois apesar do autoritarismo implicar necessariamente centralização, isso não significa que a democratização implique a descentralização ou, ao contrário, que a descentralização implique a democratização do poder na sociedade (UGA apud ABREU, 2002, p.16).

Diante disso, torna-se necessário distinguir os conceitos de descentralização e de desconcentração. De acordo com Oliveira (1999, p.16):

Por desconcentração entende-se a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante. Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação.

Isso significa que desconcentração é a delegação de certas funções às esferas regionais de governo, viabilizando a execução das ações pelos responsáveis locais, mas mantendo a centralidade do planejamento e da decisão. O conceito de descentralização é mais amplo, pois refere-se a transferência, não só de recursos e de atribuições, mas também do poder de tomada de decisão às esferas locais.

Um outro paradigma importante que não podemos perder de vista nesta discussão, é a respeito das novas formas de organização, governo e regulação econômica, social e política dentro do contexto da globalização. O processo de globalização tem interferido diretamente no problema da descentralização e, ao mesmo tempo em que invalida a necessidade de uma base territorial e de estratégias nacionais frente as regras dos mercados internacionais no âmbito da produção, apresenta a gestão local como a forma mais adequada para vincular os custos e vantagens de seus serviços públicos e privados, permitindo, desse modo, melhorar os recursos do setor público e a qualidade de sua produção e serviços locais (KRAWCZYK, 2002, p.61). Assim, o novo modo de gestão dos sistemas educacionais tem incorporado a lógica de mercado em diversos aspectos, desde a busca pela eficiência até a transformação do Estado em mero regulador das políticas públicas sociais, onde não há o comprometimento efetivo deste com a forma como estas políticas estão sendo colocadas em prática.

Com isso, verifica-se também a coexistência de espaços centralizados e descentralizados: o Estado Nacional, que simboliza o poder central, se constitui como avaliador e controlador do sistema enquanto os municípios são os executores das políticas. Apesar dos postulados democráticos serem constantemente reafirmados, estes

se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central para as locais, respaldadas em orientações neoliberais onde o Estado tem reduzidas ao mínimo o seu poder de ação. Constatase, porém, que o Estado perdeu seu espaço enquanto gestor e financiador das políticas públicas, mas mantém-se forte como agente regulador e avaliador das políticas, além de manter uma forte interferência no âmbito econômico.

Verificamos que o caráter que antes atribuía a descentralização o aspecto da democratização desde a ditadura militar, vem sendo modificado dentro deste novo contexto em que os apelos do mercado e do processo de acumulação capitalista se fazem ainda mais fortes. Deste modo, a descentralização passa a não ser tomada simplesmente como sinônimo de democratização, mas como uma estratégia para viabilizar o processo de reordenamento do Estado. Ainda assim, continua a ser confundida com o caráter democratizante por possuir aspectos que se respaldam na utilização da participação popular como um campo de ação e execução de políticas sociais. Essa democratização pode vir a ser desmascarada no momento em que não está com a comunidade o poder de decidir sobre as ações que quer implementar, mas apenas de cumprir com predeterminações.

Segundo Azevedo (2002), o crescente processo de municipalização do ensino no Brasil, o qual também tem afetado o conjunto de municípios que formam a RMC, vem a fazer parte da nova lógica que vem presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central, voltadas para o enfrentamento das distorções dos processos de escolarização. A descentralização é assim considerada como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes (MELO apud AZEVEDO, 2002, p.54).

Azevedo (2002, p.55) classifica essa forma de descentralização como economicista-instrumental, onde os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação as políticas concebidas no nível do poder central.

As mudanças na lógica de ação do Estado vem ocorrendo devido a um ajustamento do país aos requerimentos da nova ordem mundial. Tais requerimentos se referem a uma reestruturação do campo produtivo, científico-tecnológico e também das relações entre Estado e sociedade. Os principais vetores dessa reforma se apoiam nos princípios de descentralização, focalização, privatização e desregulamentação<sup>2</sup>. Assim, o objetivo principal das políticas sociais dentro do modelo da globalização é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal, assim como introjeta nas funções públicas os valores e critérios do mercado (CORAGGIO, 2000, p. 72).

Portanto, neste novo modo de ação do Estado, que induz nos sistemas de ensino o modelo gerencial de gestão, há que se ressaltar que trata-se de uma lógica empresarial que está em consonância com os discursos de agências externas de regulação, cooperação e financiamento, baseadas no princípio da eficiência e na qualidade nos serviços prestados. As parcerias e as diferentes formas de vinculação do Estado com o setor privado não-lucrativo também sinalizam as múltiplas formas de se proceder à

---

<sup>2</sup> De acordo com Noronha (2006, p.37-38), a reforma educacional recomendada pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento possui as seguintes características: a) focalização do gasto social no ensino básico, com ênfase no ensino fundamental, em detrimento da pré-escola, do ensino médio, da educação de adultos e do ensino superior; b) descentralização, que no caso brasileiro, conforma-se através da municipalização do ensino fundamental; c) privatização que, no caso brasileiro, ocorre pela omissão ou saída do Estado em diversos âmbitos e pela deterioração dos serviços públicos; d) desregulamentação, que se realiza pelo ajuste da legislação, dos métodos de gestão e das instituições educacionais às diretrizes anteriores, e re-regulamentação através de instrumentos que assegurem ao governo central a fixação de parâmetros curriculares nacionais e desenvolvimento dos sistemas de avaliação.

privatização dos serviços públicos sociais (DRAIBE, 2005, p. 97) o que não é raro na área da educação e um ponto que precisa ser levado em consideração na análise das ações municipais.

Nesta busca pela agilidade, economia e eficiência a descentralização da execução é um dos caminhos encontrados pelo Ministério da Educação para garantir que seus programas sejam implementados, de forma a se preocupar essencialmente com o controle dessas ações.

Em nosso país, este quadro complexo levou a uma série de reformas educativas e a uma reestruturação das políticas públicas, que gerou novas formas de organizar o financiamento, a gestão e a administração do sistema.

A reestruturação do financiamento da educação foi feita de acordo com os novos interesses em jogo, ou seja, que estão ligados diretamente com os requerimentos da nova ordem global. O corte de gastos e o enxugamento da máquina estatal levaram a uma diminuição dos gastos sociais, o que dificultou o acesso de muitos brasileiros aos direitos essenciais de cidadania. No caso do ensino público, mais especificamente no ensino fundamental, garante-se o acesso, mas não uma permanência qualitativa dos estudantes no sistema.

Todas essas mudanças precisam ser analisadas dentro de um contexto mais amplo, especialmente no que se refere ao processo de globalização e ao protagonismo atribuído mais recentemente aos poderes locais na construção de políticas públicas mais eficazes. As tentativas de construir forças políticas entre poderes locais tem gerado formas de integração regional que propõem um avanço quanto à organização e consolidação de políticas construídas coletivamente, com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações regionais.

## 1.2 Globalização, Descentralização e Integração Regional

A globalização tem sido um fenômeno bastante discutido no meio acadêmico e mostra-se como um desafio a ser pensado pelas ciências sociais.

O paradigma clássico das ciências sociais foi constituído e continua a desenvolver-se com base na reflexão sobre as formas e os movimentos da sociedade nacional. Mas a sociedade nacional está sendo recoberta, assimilada ou subsumida pela sociedade global, uma realidade que não está ainda suficientemente reconhecida e codificada. A sociedade global apresenta desafios empíricos e metodológicos, ou históricos e teóricos, que exigem novos conceitos, outras categorias, diferentes interpretações. (IANNI, 2006)

Muitos autores buscam definir o processo de globalização e concluem a impossibilidade de emitir uma definição sintética e objetiva do mesmo. Há, obviamente, uma série de explicações bastante complexas desse fenômeno, das quais elegemos algumas apenas para introduzir a questão, diante da impossibilidade de aprofundamento neste momento.

Na visão de Gorender (2006):

Globalização e revolução tecnológica são processos objetivos e conjugados. A globalização caracteriza o atual período de evolução do sistema capitalista. Representa a continuação da expansão mundializante originariamente inerente ao capitalismo. Continuação que é, contudo, acentuação e aceleração, com manifestações na economia, na política, nas atividades culturais e nos comportamentos sociais.

O processo de modernização radical no final do século XX levou a sérias mudanças no campo produtivo-tecnológico, com a flexibilização e redução dos postos de trabalho, no campo científico, nas relações entre Estado e sociedade e também nas formas de constituição dos sujeitos, com uma clara exaltação do individual em detrimento das iniciativas coletivas.

O Estado é definido em Weber (1991) como o monopólio da força e da violência legítima dentro de um determinado território. Segundo a concepção keynesiana, conhecida como Welfare State, esse mesmo Estado deve zelar pela proteção de seus

cidadãos, garantido-lhes os direitos essenciais, não apenas de sobrevivência, mas também relacionados ao bem estar. Neste sentido, a diminuição da ação do Estado comprometeria os direitos sociais básicos da população.

Neste sentido, a educação tem sido considerada um investimento, devido aos benefícios que ela pode gerar para a sociedade. Tais benefícios sociais são também conhecidos como externalidades positivas. Segundo Morduchowicz (2004, p.309-310), os economistas reconhecem uma série de externalidades positivas no que diz respeito a educação, pois pode levar a um aumento da produtividade dos trabalhadores além de exercer influência positiva sobre os lucros e a produtividade das gerações futuras. Além disso, a educação pode levar a uma série de benefícios individuais e de ganhos sociais, como a coesão social, a transmissão de valores democráticos e a redução da criminalidade. Essas vantagens são as grandes causas que levam o Estado a assumir a responsabilidade pela educação de seus cidadãos.

O processo mais recente de globalização e internacionalização da economia (e que também perpassa pelo alargamento de fronteiras culturais, sociais e ecológicas) impulsionou diferentes reformas nos países periféricos, como é o caso do Brasil e de toda América Latina. Tais reformas levaram a uma chamada minimização ou “empequenecimento” do Estado, mas é preciso compreender que este fenômeno não ocorreu de maneira tão geral e determinada como trazem alguns estudos, pois há tendência do Estado se manter forte em alguns setores.

Uma importante questão que se coloca neste momento refere-se aos motivos que não permitiriam a quebra total desse Estado, apesar dos ataques “neoliberais”. Dentro do processo de globalização, a expansão das fronteiras e dos mercados financeiros fez surgir novos mecanismos de regulação, a nível internacional e transnacional. Neste sentido, houve certamente um enfraquecimento do poder do Estado, poder este que

passa a se concentrar em outros sujeitos econômicos. Ao mesmo tempo, verificamos que o Estado tem exercido um papel estratégico dentro desse reordenamento capitalista, colaborando para a manutenção dessa estrutura econômica e social.

O processo aparentemente antagônico que permeia essa discussão diz respeito à importância atualmente atribuída ao poder local, mesmo dentro de um processo que enfatiza a atuação de forças supranacionais. O fortalecimento dos municípios, no contexto brasileiro, pode não se assemelhar apenas a uma destruição do Estado Nacional, mas é possível que esta seja uma tentativa de fortalecer a presença do poder público nas diferentes localidades.

Deste modo, entendemos que existem dois processos simultâneos e antagônicos que explicam este processo. O primeiro deles é a relação do Estado com o que está “fora” dele, ou seja, no contexto internacional. Neste sentido, vemos um “empequenecimento” do Estado frente às agências reguladoras, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), criadas para mediar as relações entre os países e estabelecer regras econômicas e políticas que viabilizem as negociações entre eles. Há um segundo movimento que se refere à relação do Estado com o que está dentro, ou seja, no seu interior, e isso revela um movimento inverso, pois apesar dos ataques externos contra a sua estrutura, houveram reações internas específicas e que demonstraram, de certa forma, um fortalecimento do Estado, especialmente no que se refere a atuação dos governos locais.

A partir dessa constatação, verifica-se também que o poder local vem unindo forças entre si e com outros atores<sup>3</sup> para concretizar ações, especialmente no campo das políticas sociais, que já não se configuram propriamente como papel do Estado, dentro do cenário neoliberal. O ataque ao Estado Nacional tem ferido a sua soberania e

---

<sup>3</sup> Trata-se de empresas privadas e organizações que formam o chamado “terceiro setor”, como as ONGs (Organizações Não-Governamentais) e OSIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público).

modificado suas atribuições, diminuindo a atuação junto aos setores populares. Mas não se trata apenas de um ataque externo, pois trata-se de um processo que tem se iniciado dentro da própria dinâmica da máquina estatal, diante da necessidade de reestruturação (MORAES, 2002).

Uma das alternativas para amenizar as conseqüências deste processo tem sido a integração regional, como forma de fortalecimento da presença e da atuação do poder público frente as crises e reformas que redefinem o seu papel junto a sociedade civil. Nogueira (2005, p.14-15) colabora com essa discussão, na medida em que indaga sobre o papel das instâncias subnacionais de governo diante do processo de globalização e integração regional, destacando questões bastante pertinentes: em que medida os esforços de integração e a nova envergadura dos governos subnacionais não corresponderiam a uma tentativa de compensar o relativo “vazio” deixado pelo recuo do Estado nacional? O maior protagonismo dessas instâncias representaria a afirmação de uma tendência hostil ao nacional ou, ao contrário, refletiria bem mais um movimento voltado para uma espécie de “refortalecimento” do Estado nacional?

O autor também traz a tona o conceito de governabilidade democrática progressiva, que define como processo político-institucional que se realiza como democracia organizada e como reforma social, no qual cada reforma particular aparece como plataforma e mola propulsora de sucessivas iniciativas reformadoras. Assim, afirma que quanto mais a sociedade dispor de sistemas democráticos, mais possibilidades terá de avançar em termos de integração. Na visão do autor, gestões democráticas se mostram socialmente eficazes e trazem avanços em termos de governabilidade.

Do mesmo modo, a perspectiva de integração, ligada também a uma visão ampla de Estado (compósito de sociedade política civil mais sociedade civil) e não de

mercado, imprime um novo padrão a própria gestão pública, auxiliando os governos subnacionais a dinamizar seus aparatos gerenciais e a enfrentar alguns dos problemas de sua população. A integração possibilita, portanto, a construção de espaços diferenciados de construção da política, não mais nacionais, e sim regionais e supranacionais.

Resta-nos questionar até que ponto a ampliação da atuação e das tarefas atribuídas ao poder local tem significado um fortalecimento da presença do estado junto à sociedade, considerando que ainda há fortes mecanismos que centralizam os recursos no âmbito federal. Além disso, vemos que muitos municípios têm estabelecido convênios com empresas, ONGs e outras instituições para cumprir suas responsabilidades. Diante disso, faz-se necessário nos questionar e aprofundar no debate em torno da descentralização e da desconcentração, visto que tais questões envolvem a distribuição de tarefas entre os entes federativos e, inclusive, a delegação de tarefas à iniciativa privada, sendo que de acordo com cada contexto, esse processo pode se dar com contornos diferenciados.

Trataremos desse assunto mais adiante, quando exploraremos melhor a questão tributária, a distribuição das receitas entre as esferas de governos e seu poder de aplicação de recursos nas políticas sociais.

### **1.3 Impactos da descentralização no financiamento da educação**

Sabe-se que durante a década de 1990, o Brasil e a América Latina passaram por um processo de reformas educacionais com base na descentralização da oferta educacional, do financiamento, da gestão e administração do sistema. A descentralização, de uma perspectiva estritamente fiscal, entendida como aumento da disponibilidade relativa de recursos financeiros pelos municípios, vem se processando desde a década de sessenta, entretanto o atual movimento de transferência de poder

político as esferas subnacionais coincide com o fim da ditadura militar e se concretiza na Constituição Federal de 1988.

De acordo com Rodriguez (2006) após a queda do regime militar, duas lógicas orientaram o processo de reestruturação do financiamento da educação no Brasil:

a) aumentar e garantir recursos, o que se expressou na fixação de um percentual mínimo a ser vinculado para a educação em cada esfera administrativa, garantido na Constituição de 1988;

b) descentralizar o sistema tributário nacional, o que gerou também a descentralização de competências entre as diferentes instâncias federativas, trazendo mudanças imediatas e perversas no setor educativo.

A descentralização no Estado de São Paulo demonstrou um aumento dos recursos e também do gasto social dos municípios. Segundo Arretche & Rodriguez (1998, p. 42-43), a análise dos gastos sociais de 1988 a 1994 demonstra que houve um aumento no nível de gasto dos municípios paulistas, mas que este nem sempre acompanhava os ganhos da receita. As funções saúde e saneamento, transporte e educação e cultura obtiveram crescimento significativamente superior ao da receita. O montante de gasto dos municípios com a educação, por exemplo, cresceu cerca de 60% entre 1988 e 1995.

Em meados de 1990 também foram realizadas novas mudanças na estrutura legal do país, que deram maior impulso a descentralização do sistema. A aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, Lei n.º 9424/96) demonstrou que, além da adoção de uma clara política de priorização do Ensino Fundamental em detrimento dos demais níveis educativos, houve uma forte tendência dos municípios em assumir as matrículas do Ensino Fundamental, já que o valor do Fundo seria repassado de acordo com o número de crianças matriculadas em cada rede. Alguns autores classificam como prejudicial

esse abrupto processo e descentralização da educação, pois não permitiu a melhoria do sistema como um todo.

Falamos em fratura do sistema de educação básica, porque todos os níveis de ensino deveriam ser planejados e articulados, no seu crescimento, de forma integrada pelo sistema público como um todo. O 'efeito' do Fundo é o contrário: a focalização exacerbada dos recursos no ensino fundamental se faz às custas da exclusão dos outros níveis de ensino. (Oliveira, 1999)

Rodriguez (op. cit.) reconhece dois períodos distintos do processo de descentralização educativa no Brasil: 1) a descentralização fiscal para Estados e Municípios, trazida pela Constituição e que elevou os municípios a categoria de membros da federação, transferindo recursos e atribuindo funções de administração de parte do sistema do ensino, mas que não havia resultado numa forte municipalização, mas uma importante expansão da Educação Infantil em muitos municípios; 2) o segundo período é marcado pelo Fundef e suas tensões, já que ao sub-vincular a maior parte dos recursos da educação (60%) para o Ensino Fundamental, acabou gerando efeitos negativos para a Educação Infantil. Esta foi progressivamente sendo deixada de lado, já que a maioria dos governos municipais passaram a investir massivamente nas primeiras séries do Ensino Fundamental, sendo que alguns optaram por municipalizar todo este nível.

Tudo isso gerou um clima competitivo e não cooperativo (como quer a Constituição) entre as esferas estadual e municipal, que entraram numa maratona pelo aumento das matrículas no ensino fundamental, afim de não perderem recursos.

De fato, a oferta de ensino fundamental no Brasil é responsabilidade de estados e municípios, sendo que estes atuam de forma independente para operar as suas redes. Desse modo, varia a forma como cada uma dessas esferas participa da oferta de matrículas: em 1996, antes da implantação do fundo, 87,5% das matrículas do Estado de São Paulo eram ofertadas pelo governo estadual, sendo que em Alagoas e no Maranhão

eram os municípios que detinham 65% das matrículas (Vazquez apud Arretche, 2004). As desigualdades entre as redes implicavam diferenças nos salários, na qualidade dos serviços educacionais e no nível de gasto/aluno, sendo que as mesmas crianças possuíam diferentes valores, de acordo com o Estado em que moravam e, até mesmo, se eram da rede municipal ou estadual. Essas distorções precisavam ser corrigidas e o Fundef surge com a promessa de acabar com as imensas desigualdades entre as redes de ensino.

A aprovação da Emenda Constitucional nº14, que instituiu o Fundef, implicou uma minirreforma tributária no âmbito de cada Estado, já que 15% das receitas anuais deveriam ser encaminhadas para um fundo estadual e ser redistribuídas de acordo com as matrículas oferecidas anualmente (ARRETCHE, 2004). Certamente, o Fundo logrou acabar com as desigualdades no âmbito de cada Estado, mas não pode diminuir as imensas desigualdades regionais. Além disso, a criação do Fundef induziu a um processo municipalização repentino e desordenado, que acabou gerando impactos sobre a qualidade, a gestão e a organização dos sistemas.

### **Em síntese**

Acabamos de tratar um pouco sobre as diferentes perspectivas trazidas pela literatura educacional atual em torno da descentralização, da globalização, da integração regional e uma ligeira introdução sobre a questão dos impactos da descentralização no financiamento da educação.

Constatamos que o conceito de Estado mínimo nem sempre tem sido tão marcante em nosso contexto, visto que o Estado perdeu seu espaço enquanto gestor e financiador das políticas públicas, mas que, ao mesmo tempo, mantêm-se forte como agente

regulador e avaliador das políticas, além de manter uma forte interferência no âmbito econômico.

Vimos que a descentralização tem sido um processo multifacetado, com impactos positivos e negativos, dependendo do contexto e das formas como vem sendo implementada. Os impactos no financiamento geraram mudanças na estrutura tributária do país e, conseqüentemente, nas capacidades de arrecadação de cada ente federativo, o que vem impedindo a efetivação do regime de colaboração e intensificando as disputas de poder.

O Fundef foi uma tentativa de acabar com as desigualdades e redistribuir melhor os recursos entre as esferas estadual e municipal. Apesar de alguns impactos positivos, como a universalização do Ensino Fundamental, não conseguiu alcançar seu objetivo principal. Este tema é de grande interesse para a nossa pesquisa, portanto, será melhor explorado no decorrer deste trabalho.

Pretendemos, neste momento, abordar as mudanças ocorridas no Brasil durante a década de 1990 que, impulsionadas pela legislação, trouxeram um avanço significativo do processo de descentralização/municipalização do ensino no país.

## CAPÍTULO 2 - MUDANÇAS NO CENÁRIO NACIONAL: O PAPEL DECISIVO DA LEGISLAÇÃO NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

### 2.1 - Legislação e Municipalização

O pleno conhecimento da legislação que estrutura e organiza a educação pública em nosso país é de interesse de todos os cidadãos e de especial importância para os educadores, pois conhecer a estrutura e as bases nas quais se apoia todo o sistema público de ensino é o primeiro passo para introduzir melhorias e concretizar as mudanças necessárias.

No Brasil, o processo de descentralização mais recente tomou a forma de municipalização, devido ao movimento que, ao longo do século XX, vinha ocorrendo em favor da atribuição de encargos a essa esfera administrativa.

De acordo com Gadotti (1996):

A história da municipalização do ensino, no Brasil, iniciou-se com o fim do Estado Novo (1945) e se concretizou com a LDB de 1961. Ela está ligada à história da democratização política por que passou o país, que consagrou o princípio da descentralização. Todavia, foi só com a Lei 5692/71, promulgada sob o regime autoritário, que o princípio da municipalização do ensino fundamental apareceu na legislação, num período marcado pela prática oposta à descentralização. Em vez de ajudar os municípios, a Lei 5692/71 os penalizou. A municipalização acabou servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União, em função da política centralizadora do regime militar.

Com o fim do regime militar, iniciou-se um movimento de secretários municipais de educação que culminou, em 1986, com a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entidade que iniciou uma luta pela valorização do ensino municipal, sem defender abertamente a municipalização.

A Constituição Federativa da República de 1988 passou a reconhecer, de maneira inédita, os municípios como entes federativos, lhes concedendo, portanto, maior grau de autonomia e novas responsabilidades. No artigo 211 instituiu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas

de ensino, deixando relativamente clara a divisão de competências entre os níveis de governo.

A colaboração entre as diferentes esferas deveria garantir o necessário entrosamento entre elas para resolver os diversos problemas das políticas educativas, inclusive para garantir a qualidade dos programas de formação continuada nas diferentes regiões do país. Entretanto, um dos maiores desafios colocados atualmente é a efetivação desse regime de colaboração entre as esferas governamentais, especialmente no atual contexto onde a responsabilidade pela Educação Básica é dividida entre as três esferas.

A importância do diálogo intergovernamental revela-se decisivo no planejamento das ações do sistema, na priorização e hierarquização de competências, na integração dos diferentes níveis de governo e na distribuição de recursos. Porém, no cenário criado, pode-se aventar a hipótese de um aprofundamento do estranhamento político dos entes governamentais sub-nacionais com relação à legitimidade política de coordenação federal. (RODRIGUEZ, 2006)

Esse estranhamento refletiu, historicamente, em uma tendência de submissão das esferas subnacionais à esfera nacional, ou seja, à União. Com a elevação das transferências constitucionais as esferas subnacionais passaram a ter maior autonomia, o que não significa, necessariamente, que deixaram de ser dependentes.

A Constituição de 1988 concedeu ainda grandes incentivos para a descentralização do sistema, pois:

proporcionou aos municípios um aumento da participação na quota-parte da receita-federal do IR e do IPI, destinada ao FPM, que passou de 17% para 22,5%, e na estadual, com a quota-parte dos municípios na arrecadação do ICMS, passando de 20% para 25%. (CAIADO, 2002, p. 114).

Apesar da forte influência da Constituição no aumento relativo da disponibilidade de recursos para as municipalidades e da sua responsabilidade sobre as políticas públicas, ainda há uma forte concentração de recursos na esfera federal, que faz desse o

ente mais forte do ponto de vista fiscal. As questões relativas à distribuição das receitas de impostos e o poder de arrecadação de cada esfera de governo, trataremos com maior profundidade no capítulo 4.

Apesar da forte influência da Constituição no processo de municipalização, sem dúvida foi em 1996 que ocorreu a aprovação dos marcos legais de maior poder indutivo, que fez com que os municípios se encaregassem definitivamente do ensino obrigatório: a LDB e o Fundef.

A LDB, em seu artigo 11, onde trata da Organização da Educação Nacional, institui que os municípios devem oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência.

Concomitante a LDB, foi instituída a Lei 9424/96, que criou o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), cujo principal objetivo era acabar com as desigualdades, garantindo a equidade do sistema<sup>4</sup>, uma iniciativa que introduziu avanços para a política nacional de financiamento da educação, bastante reconhecida e elogiada em outros países. Mesmo assim, não podemos deixar de reconhecer suas falhas, que foram denunciadas por estudiosos e educadores comprometidos com a educação<sup>5</sup>. Resumidamente apresentamos algumas delas:

- Fundef beneficia apenas o Ensino Fundamental, prejudicando os demais níveis de ensino;
- não efetivou uma real valorização do magistério;

---

<sup>4</sup> Após quase dez anos de vigência, os dados mostram que a desigualdade entre os Estados (especialmente entre os do Sudeste e do Nordeste) se acentuaram com o Fundo. Ver matéria intitulada: "Fundef: dez anos sem melhorar a qualidade", publicada no jornal O Globo de 25/06/2006.

<sup>5</sup> DAVIES, 1999; MELCHIOR, 1998; PINTO, 2002.

- não injetou mais recursos na educação, apenas redistribuiu o que já havia;
- houve progressiva desresponsabilização da União quanto à complementação do custo-aluno e mesmo na promulgação do valor mínimo nacional, sempre muito distante de alcançar algum patamar de qualidade e em desobediência àquilo que estava previsto na própria lei;
- Manteve-se as desigualdades regionais e entre estados.

Uma das subvinculações do Fundef refere-se a valorização do magistério, estipulando que 60% dos recursos dirigidos ao EF devem ser direcionados para remuneração e valorização dos profissionais do magistério, incluindo além dos docentes, os profissionais de apoio pedagógico (direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação). A Lei permitia ainda, por um prazo de 5 anos (até 2001), a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60%, na capacitação de professores leigos<sup>6</sup>.

Um dos vetos no uso desses 60% refere-se ao pagamento de despesas que não tem natureza salarial (vale-transporte, cesta-básica, etc.) e ao pagamento de inativos, algo que deveria estar inclusive fora dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Infelizmente, tem sido uma prática comum em vários estados e municípios a manutenção desse item como parte integrante dos gastos com ensino, enquanto deveria ser contabilizada como despesa previdenciária.

---

<sup>6</sup> Cabe lembrar que nesse período sugeriram várias iniciativas de cursos de formação de professores no país. No caso do Estado de São Paulo, durante a gestão Mário Covas/Rose Neubauer (1995-2002), surgiu o chamado PEC For Prof (que, devido às inúmeras críticas, foi substituído posteriormente pelo “Pedagogia Cidadã”). Tais projetos previam a parceria com algumas universidades, mas a Unicamp resolveu não aderir à proposta, criando o Proesf, como reação ao projeto da Secretaria Estadual e fruto de inúmeras discussões sobre as possibilidades de um curso voltado para a formação ampla e de qualidade dos profissionais das redes municipais da RMC.

Apesar da vinculação mínima (e não máxima) de 60% na remuneração desses profissionais, tem sido comum em muitos municípios a aplicação de todo ou quase todo o valor repassado pelo Fundef em folha de pagamentos. Este é, por exemplo, o caso de Campinas, que comentaremos mais adiante.

Podemos afirmar, então, que a promulgação do Fundef resultou em um acelerado processo de municipalização, o qual Arretche explicita muito bem:

O acelerado processo de municipalização explica-se em grande parte pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Isto é, uma vez aprovada a Emenda Constitucional, a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas municipais na rede de ensino fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais. (2002, p. 40)

Após um crescimento acelerado das matrículas municipais, surge uma preocupação importante com a qualidade da oferta educativa. Neste sentido, a descentralização também leva as prefeituras a se responsabilizarem por essa busca de qualidade, o que implica, entre outras políticas, o oferecimento de espaços e incentivos para que os docentes participem de programas de formação continuada ou formação em serviço.

Nos próximos capítulos explicitaremos algumas das ações em andamento no campo da formação continuada, dentro dos municípios escolhidos para este estudo. Ações estas que demonstram uma preocupação crescente com o tema da formação, como um dos eixos estruturantes para a melhoria da qualidade da educação pública.

## **2.2 - A formação continuada como responsabilidade municipal**

Durante a década de 1990, o Brasil deu passos significativos no sentido de universalizar o acesso ao ensino fundamental e corrigir o fluxo das matrículas neste

nível, mas a escola pública ainda apresenta inúmeros desafios a serem superados, em especial no tocante à qualidade da educação ofertada.

Há que se ter em vista que o modo como essas mudanças ocorreram gerou transtornos entre os educadores e impediu uma real melhoria da qualidade da educação, devido essencialmente as novas formas de avaliação introduzidas na Educação Básica, as quais retiraram do professor parte significativa de sua autonomia dentro da sala de aula. A avaliação do rendimento escolar, segundo a concepção e os métodos empregados pelo Ministério da Educação, sob os auspícios do Banco Mundial, constituía um dos eixos da reforma educacional implantada na década de 1990 e estava ligada à concepção de um Estado controlador e regulador das políticas públicas, preocupado essencialmente com a melhoria das estatísticas, mas sem demonstrar o devido compromisso com a qualidade da educação<sup>7</sup>.

Alguns autores apresentam uma visão mais crítica sobre os apelos que surgiram no campo da formação de professores durante a década de 1990, mostrando como esta passou a adquirir um papel estratégico na implementação das reformas neoliberais.

As mudanças introduzidas nos modelos de formação de professores são vistas no contexto das inovações propostas pelas reformas educacionais nos diversos países, entendidas estas como parte das transformações nos sistemas de regulação social que caracterizam as sociedades capitalistas atuais. (POPKEWITZ e PEREYRA, 1992 apud CAMPOS, 1999, p.132)

Preocupados e desgostosos com esta situação, os profissionais comprometidos com a educação e as entidades que os representam vêm, há mais de vinte anos, desenvolvendo esforços na busca de caminhos que levem à construção de uma nova escola e de uma nova educação, que possa realmente atender às necessidades da população. Essa busca resultou em inúmeras reivindicações históricas: o necessário

---

<sup>7</sup> A melhoria do fluxo escolar também ocorreu devido a implantação de um sistema de aprovação automática, que se dizia “progressão continuada”, distorcendo a concepção de ciclos. Sobre este tema, consulte o livro FREITAS, L.C. "Ciclos, Seriação e Avaliação: Confronto de lógicas". São Paulo: Moderna, 2003.

provimento de recursos materiais e didáticos para as escolas, a valorização dos professores, que consiste no investimento em políticas de formação, salários condignos, condições de trabalho adequadas, planejamento curricular, duração apropriada da jornada escolar, gestão autônoma e participativa (FERRAZ, 2001, p.3).

Desse modo, entende-se que é crescente a necessidade de uma atuação responsável dos professores, como fator central na melhoria da qualidade da educação, o que exige que estes estejam em permanente processo de formação. De acordo com Kramer (apud FERRAZ, 2001, p. 4), uma política de formação permanente de professores não é o único aspecto determinante de um ensino de qualidade, mas é, sem dúvida, um dos mais relevantes.

Antes de prosseguirmos, é preciso conceituar melhor o termo formação continuada<sup>8</sup> e o lugar que ocupa nos debates atuais. Existem inúmeros trabalhos que tratam sobre o tema e, diante da impossibilidade de nos estendermos por demais nesse assunto, resolvemos nos centrar na visão oficial do MEC e de uma reconhecida entidade que representa os profissionais da educação: a ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

Recentemente o MEC publicou um documento intitulado “Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica”, o qual trata das diretrizes, ações e processo de implementação da política de formação continuada que vem sendo desenvolvido pelo MEC/SEB desde 2003.

O documento tem o objetivo de contribuir com a qualidade do ensino e com a melhoria do aprendizado dos estudantes por meio de um amplo processo de articulação dos órgãos gestores, dos sistemas de ensino e das instituições de formação, sobretudo,

---

<sup>8</sup> Angela Ferraz nos traz outra importante contribuição, ao apontar a distinção entre os termos “reciclagem”, “treinamento”, “aperfeiçoamento”, “capacitação”, “educação continuada”, “formação continuada” e “educação permanente”, elegendo os três últimos como termos mais amplos para a compreensão da dimensão global do processo de formação dos profissionais da educação (2001, p.5-7).

as universidades públicas e comunitárias. A Rede é formada pelo MEC, Sistemas de Ensino e os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, que são parceiros no desenvolvimento e oferta de programas de formação continuada, bem como na implementação de novas tecnologias de ensino e gestão em unidades escolares e sistemas estaduais e municipais. O próprio documento afirma que:

Desde o início desse processo, o Ministério da Educação vem assumindo o papel indutor na formulação e institucionalização de uma política nacional de formação continuada que busque articular os diferentes níveis e sistemas, assumindo, assim, suas funções como órgão de definição e coordenação de políticas, em estreita articulação e colaboração com os sistemas de ensino. (MEC, 2005)

O documento traz como princípio que a formação não deve ser pontual, mas deve colaborar para levar o professor a uma reflexão permanente, articulando a prática docente com a formação inicial e a produção acadêmica. Para tanto, tem como *locus* a Universidade

e também o cotidiano da escola. Contribui também no resgate histórico que faz acerca dos embates sobre propostas e concepções de formação que vem ocorrendo nos últimos 20 anos. Contudo, o MEC se define apenas como órgão regulador, estipulando algumas diretrizes e orientações gerais e delegando a execução das políticas de formação continuada para outros atores.

Em virtude das mudanças ocorridas na legislação educacional, surgiram inúmeros cursos de formação, em sua maioria emergenciais, o que acarretou problemas, pois muitos não tinham a qualidade adequada para formar um profissional e acabaram por deformar a concepção de formação que há anos vinha sendo discutida e construída pelo movimento dos educadores.

A ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), entidade fundada em 1990, traz uma importante contribuição no sentido de ampliar a visão acerca do entendimento e do alcance da formação continuada.

A elaboração de uma Política de Formação Continuada deverá estar vinculada às concepções de sociedade e de educação que se tenha e deve ir à direção do fortalecimento da pluralidade e da socialização dos conhecimentos universalmente produzidos, contribuindo diretamente para a profissionalização do professor e para o conhecimento da realidade. (Documento Gerador do XIII Encontro Nacional, 2006, p.5)

Como uma das inúmeras conseqüências trazidas pela reestruturação legal ocorrida nos anos 1990, está o importante papel que tem sido atribuído recentemente a formação continuada e a gestão educacional como elementos essenciais na correção das distorções e da chamada “ineficácia” do sistema público. Neste contexto, o investimento nessas áreas significaria criar possibilidades mais efetivas de melhoria na qualidade da educação.

O êxito do processo educacional não depende apenas do nível de formação inicial do profissional do magistério. Os conhecimentos renovam-se, as práticas se modificam. O acesso a inovações é um direito do profissional que pretende desempenhar a contento suas funções durante toda a sua vida de trabalho. (MARTINS, 1999, p.126)

A formação continuada dos profissionais da educação é um tema de interesse do poder público, que tem a obrigação de prover educação de qualidade para todos, inclusive garantindo oportunidades de atualização dos seus docentes. Isso explica a ênfase trazida pela LDB na formação continuada dos profissionais e o fato as municipalidades estarem se tornando cenário principal das políticas de formação<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Atualmente há uma grande preocupação dos municípios que pesquisamos na RMC quanto aos impactos da formação continuada na sala de aula. Desse modo, acredita-se que o ideal seria que o poder público assumisse as ações de formação, preocupando-se essencialmente com a qualidade dos programas oferecidos, para que possibilitem a construção de iniciativas inovadoras no âmbito da escola.

Além disso, a LDB, ao tratar do que se pode gastar com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), institui, em seu artigo 70 que remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação se constitui como despesa em MDE e está dentro dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis de ensino. Portanto, esse artigo inclui, para além da questão salarial, a possibilidade de uso dos recursos para a formação e aperfeiçoamento profissional continuado do pessoal do magistério.

A definição de um programa permanente de desenvolvimento profissional deve considerar que os custos das atividades voltadas para a formação estejam previstos no orçamento da Secretaria de Educação de cada município, o qual deve ser considerado como um custo próprio do plano de carreira (MARTINS, 1999, p.127).

Varias estratégias podem ser utilizadas para colocar em prática um programa de formação eficaz e de qualidade. Uma alternativa possível é a criação de centros ou núcleos de formação continuada, em cooperação com o estado ou outros municípios, e até mesmo com a colaboração de instituições de ensino superior, que possam garantir, para além da oferta de cursos de extensão e de pós-graduação, espaços de reflexão para que cada localidade formule seu programa ou mesmo subsidiar as discussões sobre uma possível integração das políticas e dos centros de formação continuada em cada região.

É exatamente esse o processo de discussão que vem ocorrendo atualmente entre alguns municípios da RMC, com a participação de representantes da Faculdade de Educação da Unicamp, que se reúnem periodicamente no Grupo de Trabalho sobre formação, discutindo problemas e empenhando-se na construção dessa integração, para benefício da educação na região. A integração dessas políticas constitui um desafio e a Universidade tem um importante papel na superação das divergências político-partidárias que dificultam a aproximação entre os poderes locais.

### **2.3 - A formação continuada e o papel da universidade**

Nos últimos anos, a universidade pública tem sido convocada a realizar uma tarefa de significativa importância junto a sociedade brasileira: trata-se da criação de espaços para reflexão e formação contínua dos docentes que atuam nas diferentes redes de ensino.

Desde a aprovação da LDB e do Fundef, esta questão tem preocupado as diferentes secretarias de educação e estas vêm, em muitos casos, atribuindo as universidades o papel de auxiliar na construção de espaços de formação, oferecendo o embasamento teórico necessário para a construção de uma política sólida. Isso tem gerado preocupações por parte dos docentes que atuam na educação superior, já que nem sempre as universidades possuem estrutura e um projeto de formação adequado para atender os profissionais da rede.

Como o surgimento do Proesf, a Unicamp passou a estabelecer uma importante relação com os municípios da RMC. Mesmo sendo um projeto realizado com recursos estaduais, a proposta visava oferecer um curso de graduação presencial para os professores das redes municipais de ensino, para atender a demanda de formação na região. O curso teve início em 2002, sendo que a última turma ingressou em 2005, com previsão de encerramento em 2008.

Com o ingresso da última turma e a partir de uma avaliação positiva do curso por parte dos educadores e das secretarias municipais de educação, surgiu a necessidade de dar continuidade as atividades iniciadas com o Proesf. Por isso é que o projeto de Educação Continuada, que prevê a criação de Núcleos de Formação Continuada (NFC) em cada município da RMC, tem tomado relevância nos últimos encontros do GT de

formação, que se reúne periodicamente nas dependências da Faculdade de Educação da Unicamp<sup>10</sup>.

Esse GT, formado por representantes de sete secretarias municipais de educação (Americana, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Paulínia e Nova Odessa), foi criado em 2004, durante uma reunião da Câmara Temática de Educação em Itatiba e vem discutindo algumas diretrizes para orientar o projeto de formação continuada da RMC. Apesar de ter se iniciado com apenas 7 municípios, tem participado regularmente do GT em média 12 municípios da RMC, entre eles Campinas, que não estava no momento da formação, mas que vem marcando presença nos últimos encontros. Isso aponta para o fato dos municípios estarem, gradualmente, se dando conta da necessidade de valorizar estes espaços de diálogo e de interação com outras cidades.

O nosso grupo de pesquisa teve a oportunidade de acompanhar algumas dessas reuniões, o que foi de grande valia para nossa pesquisa. Nesses momentos, percebemos que, além de uma importante troca de experiências, ocorre também algumas resistências e dificuldades na integração das políticas, especialmente em relação as desigualdades existentes, já que a estrutura de recursos (humanos, materiais, financeiros) é diferente em cada município, além de divergências teórico-metodológicas que são próprias de cada rede.

A Câmara Temática de Educação, da qual o GT faz parte, é outra instância importante de discussão, criada a partir dessa nova estruturação das relações governamentais em busca da integração, mas também vem recebendo críticas por parte de alguns secretários municipais, devido aos interesses político-partidários, que geram disputa de poder, assim como a respeito das prioridades temáticas, que muitas vezes não contemplam a realidade e as necessidades educacionais de muitos municípios.

---

<sup>10</sup> O Projeto de Educação Continuada para a Região Metropolitana de Campinas está no Anexo 2.

Percebemos que há uma dispersão e uma falta de legitimidade, o que precisa ser repensado urgentemente, afim de reativar o caráter coeso e democrático, bem como o compromisso com a melhoria da qualidade educativa na Região, tal como havia no início da criação do Proesf.

Ao nosso ver, a construção de uma política integrada e consistente na área da formação continuada na RMC deve superar as barreiras politico-partidárias e se firmar como um projeto social para benefício da população, e não apenas como um projeto de governos. Nesse sentido, a Universidade tem papel essencial, já que não possui compromissos com nenhuma administração ou partido, mas apenas com a melhoria da qualidade da educação pública para todos.

### **Em síntese**

Com a reestruturação legal ocorrida na década de 1990, ocorreu um avanço significativo do processo de municipalização das matrículas no ensino fundamental, e isso tem gerado, dentre outros impactos, um aumento da responsabilidade dos municípios quanto a formação de seus quadros docentes. Entretanto, diante da não efetivação de um regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo, torna-se necessário garantir aos municípios melhores condições estruturais e financeiras para que estes cumpram satisfatoriamente suas responsabilidades quanto a consolidação de uma política de formação continuada.

A LDB avançou ao frisar a importância da formação superior para os profissionais que atuam nas primeiras séries do EF, o que impulsionou a criação de diversos cursos emergenciais para suprir esta demanda. Por outro lado, contribuiu para o alastramento de cursos de qualidade duvidosa, abrindo um “novo mercado” para a iniciativa privada, ao tornar esta a principal responsável pela oferta de cursos superiores para a formação de professores.

O Fundef, apesar dos poucos resultados em termos de valorização do magistério (a não ser nas regiões mais pobres do país), também destinou recursos para o aperfeiçoamento dos docentes do Ensino Fundamental.

As preocupações do MEC, em seu documento sobre a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, propõe justamente a articulação das secretarias e dos sistemas de ensino com as universidades para consolidação de ações no campo da formação continuada. Apesar de mostrar avanços quanto às diretrizes para o projeto, mostra-se apenas como órgão regulador, sem um compromisso efetivo com a concretização desta política, pois não aponta as fontes e os recursos que irão subsidiar as ações de formação, deixando a cargo das próprias secretarias municipais.

A visão da Anfope mostra-se mais abrangente, ao apontar para a necessidade de se pensar uma política de formação ampla, que fortaleça a pluralidade e a socialização dos conhecimentos universalmente produzidos.

A criação do Proesf em 2001 e, posteriormente, de um GT para discussão de um projeto de educação continuada para a RMC, demonstram que os municípios da Região estão preocupados com a construção de uma política integrada, no entanto enfrentam algumas dificuldades para consolidá-la.

Neste sentido, as universidades, em especial a Faculdade de Educação da Unicamp, tem exercido um papel extremamente importante, oferecendo subsídios teóricos e mostrando-se como espaço aberto para a reflexão e articulação dos diferentes interesses em torno da construção de um projeto coletivo e duradouro.

## CAPÍTULO 3 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DA RMC E DAS CIDADES ESTUDADAS

### 3.1 A Região Metropolitana de Campinas

O surgimento da Região Metropolitana de Campinas é de grande importância para o Estado de São Paulo e para o Brasil, especialmente por ter se constituído como fator de integração e desenvolvimento para o conjunto dos municípios participantes. Trata-se de uma importante unidade nacional, que reúne diferentes cidades com interesses em comum, com o objetivo de proporcionar um maior desenvolvimento da região e melhorar a qualidade de vida da população.

A criação da RMC ocorreu muito recentemente se comparada a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras que datam a partir do início da década de 1970. Trata-se de uma Região Metropolitana diversa, peculiar e que apresenta muitas desigualdades em termos de políticas econômicas e sociais. Desse modo, a investigação no campo das políticas educacionais implementadas na Região merece ser tratada com relevância.

A Região Metropolitana de Campinas é regulada pela Lei Complementar n.º 870 de 19 de junho de 2000, a qual também prevê as normas e a forma de organização dos 19 municípios que compõe a Região. São eles: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. Possui uma área de 3.673 Km<sup>2</sup> e uma população de 2.578.033 habitantes.

A reunião destes municípios se dá com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das ações que são de interesse comum a cada uma das prefeituras. Neste sentido, a educação é um dos campos funcionais da administração

pública que está englobada neste processo. Além disso, os desafios da gestão metropolitana e da possibilidade de compartilhar aquilo que é de interesse comum ocasiona neste momento uma certa resistência dos municípios em promover uma ampliação das ações integradas, o que ocorre especialmente pela falta de informações sobre o quadro geral da situação educacional em toda RMC e das ações que vem sendo desenvolvidas para suprir as demandas de formação continuada.

Esse movimento de integração tem criado novas instâncias de poder, nas quais os municípios decidem, em conjunto com representantes do Estado, as políticas e as prioridades a serem adotadas para a Região. A instância máxima é o Conselho de Desenvolvimento Regional, que possui caráter deliberativo e normativo e é composto por 19 membros municipais, que são os prefeitos de cada cidade participante, e por 19 membros do Estado. Deste modo, podemos deduzir que haja uma melhor articulação dos interesses do Estado, diferentemente do que ocorre entre os municípios.

Além disso, existem treze Câmaras Temáticas (CT), que reúnem secretários de diferentes setores para discutir assuntos ligados a sua respectiva área: Educação, Cultura, Saúde, Atendimento Social, Transportes e Sistema Viário, Meio Ambiente, Agricultura, Planejamento e Uso do Solo, Habitação, Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico e uma CT especial Aeroporto Viracopos.

Durante a nossa pesquisa, entramos em contato com a Agemcamp - Agência Metropolitana de Campinas - uma autarquia estadual, vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, criada através da Lei nº 946/2003, com sede e foro no município de Campinas. A Agemcamp tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de Campinas

Entre as principais atribuições da Agemcamp estão: a fiscalização das execuções das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas sanções; estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; manutenção de estruturas técnicas e administrativas de dimensões adequadas, dando prioridade à execução descentralizada de obras e serviços que será atribuída a órgãos e entidades públicas ou privadas, capacitadas para tanto e observada a legislação aplicável. Para a consecução de suas finalidades a AGEMCAMP poderá celebrar contratos e convênios com órgãos, entidades da administração direta e indireta, nacionais ou estrangeiras<sup>11</sup>.

Percebemos que a construção, a organização e as relações que se dão no interior dessa Agência Metropolitana sugerem um interessante campo de pesquisa, envolvendo as diferentes esferas governamentais e sua atuação na conformação de políticas para a RMC. Não nos cabe aprofundar aqui acerca das atribuições e da organização dessa Agência Metropolitana, mas, certamente, este campo mereceria ser melhor explorado em investigações futuras.

### **3.2 Aspectos sócio-econômicos das cidades estudadas: Campinas, Americana e Nova Odessa**

Para que se possa compreender melhor a situação dos investimentos em formação continuada nos municípios pesquisados, torna-se adequado fazer uma sucinta apresentação dos mesmos. Portanto, escolhemos trabalhar com alguns dados populacionais e sócio-econômicos disponíveis nas bases do SEADE. Também trabalhamos com alguns dados relativos a situação educacional de cada um deles

---

<sup>11</sup> Informações retiradas do site: <http://www.agemcamp.sp.gov.br>

(matrículas, professores, indicadores de qualidade), dados estes que estão disponíveis, em grande parte, na base de dados do INEP.

Dentre os três municípios trabalhados, destaca-se Campinas, pois é sede da RMC, possuindo 1.029.898 habitantes, o que corresponde a cerca de 40% da população total da RMC (2.578.033) e a 6% da população do Estado de São Paulo (39.949.487)<sup>12</sup>. É considerado como município central e de grande porte, possuindo uma vasta concentração industrial, grandes empreendimentos comerciais e também um importante pólo científico nacional, através das grandes universidades que aí se situam.

Americana, com 196.497 habitantes é a terceira maior cidade da RMC, fica atrás apenas de Campinas e Sumaré. Possui cerca de 7% da população da RMC e trata-se de uma cidade de médio porte com alta taxa de densidade demográfica, devido ao intenso processo de desenvolvimento econômico, sustentado pelo crescimento industrial.

Nova Odessa, por sua vez, é uma cidade de pequeno porte, com apenas 45.629 habitantes. Sua densidade demográfica é 735,95 habitantes/km<sup>2</sup>, índice que está abaixo das demais cidades estudadas e um pouco acima da média regional, de acordo com a tabela a seguir.

Tabela 1: Densidade Demográfica nas cidades estudadas, na RMC e no Estado de São Paulo, 2000 e 2005 ( n° de habitantes/Km<sup>2</sup>)

<b>Localidades</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
<b>Americana</b>	1.265,97	1.364,56
<b>Campinas</b>	1.091,50	1.161,10
<b>Nova Odessa</b>	677,21	735,95
<b>RMC</b>	635,17	701,89
<b>Estado de São Paulo</b>	148,73	160,7

Fonte: SEADE

<sup>12</sup> Todos os dados são da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2005.

Trata-se de três municípios de portes diferentes e que também possuem diferenças quanto ao índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM<sup>13</sup>). Verificamos que os três municípios estudados possuem níveis bastante adequados de IDHM, mas no Ranking<sup>14</sup> Campinas assume uma colocação melhor, por ocupar a 8ª posição no Estado; depois está Americana (19ª posição) e, por último, Nova Odessa (44ª posição). Considerando o conjunto do Estado de São Paulo, percebemos que as três cidades possuem lugar privilegiado, por estar bem a frente do total de 645 municípios existentes em todo o Estado. Há que se destacar também que, considerando a realidade brasileira, estes três municípios também possuem uma colocação bastante satisfatória.

Tabela 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Ranking dos municípios estudados - 2000

<b>Localidades</b>	<b>IDHM</b>	<b>Ranking dos municípios</b>
<b>Americana</b>	0,84	19
<b>Campinas</b>	0,852	8
<b>Nova Odessa</b>	0,826	44
<b>Estado de São Paulo</b>	0,814	Não se Aplica

Fonte: SEADE

Em relação a renda per capita medida em salários mínimos, o município de Campinas está acima dos demais municípios e também da média da RMC e do ESP, com aproximadamente 4 salários mínimos per capita. Americana também apresenta bom desempenho, com uma média de 3,13 salários per capita, um pouco abaixo da média da RMC. Já Nova Odessa, com um índice de 2,26 salários per capita, apresenta-se abaixo dos demais municípios e também da média da RMC e do Estado.

<sup>13</sup> Segundo a definição do SEADE, o IDHM é um indicador que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, educação e renda, que participam com pesos iguais na sua determinação.

<sup>14</sup> O ranking dos municípios mostra a posição ocupada pelo município em relação aos outros municípios do Estado de São Paulo no que se refere ao desenvolvimento humano. O município classificado como número 1 é o de melhor desempenho. Quanto mais elevada a posição no ranking, pior é o índice de desenvolvimento humano na localidade.

Tabela 3: Renda domiciliar per capita nos municípios estudados, na RMC e no Estado de São Paulo - 2000 (em salários mínimos)

Localidades	Renda per Capita (em salários mínimos)
Americana	3,13
Campinas	4,05
Nova Odessa	2,26
RMC	3,17
Estado de São Paulo	2,92

Fonte: SEADE

Conhecer o volume do Produto Interno Bruto das cidades aqui estudadas também é de grande importância, pois está relacionado com o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras dentro de cada localidade e nos permite saber a relevância econômica dessa produção dentro do Estado. Podemos observar que, dentre as cidades pesquisadas, Campinas é a que possui maior arrecadação do PIB e uma significativa participação no total do PIB do Estado de São Paulo. No entanto, a relação PIB *per capita* é melhor nos municípios de Americana e de Nova Odessa, estando estes mais próximos da média da RMC.

Tabela 4: Produto Interno Bruto(em milhões de reais correntes), PIB *per Capita* (em reais correntes) e participação no PIB do Estado - 2003

Localidades	PIB (milhões reais)	PIB per capita	Participação no PIB do Estado %
Americana	3.082,61	15.881,65	0,622984
Campinas	13.005,59	12.773,92	2,628382
Nova Odessa	662,99	14.643,73	0,133988
RMC	44.955,27	17.789,47	9,085294

Fonte: SEADE

Em linhas gerais, esses dados nos ajudam a ter uma idéia sobre a estrutura e a dimensão de cada município dentro da RMC e do Estado de São Paulo, para que possamos realizar uma análise de suas políticas considerando sempre o contexto em que estão inseridos.

É preciso atentar para o fato de que tratamos aqui de realidades privilegiadas, pois as disparidades nacionais são enormes. Dessa forma, é preciso tomar o devido cuidado para não generalizar os resultados desta análise.

### **3.3 Análise integrada das características das redes municipais de educação**

Neste estudo trataremos apenas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, que são os dois níveis de ensino cuja responsabilidade é atribuída principalmente a esfera municipal.

Campinas possui, no total, 193 escolas municipais, sendo 154 escolas atendendo a Educação Infantil e outras 39 escolas de Ensino Fundamental. Trata-se da maior rede municipal de educação de toda RMC.

A rede municipal de Americana atende aproximadamente 8.000 crianças na faixa etária de 4 meses a 6 anos, matriculadas em 5 creches, 21 EMEIs e 13 Casas da Criança, ou seja, são quase 40 escolas que atendem a Educação Infantil. Há também 9 escolas de Ensino Fundamental, sendo que seis delas atendem no período integral, dentro dos chamados CIEPs (Centros de Educação Pública)<sup>15</sup> e outras três escolas de meio período.

Em Nova Odessa existem, ao todo, 12 EMEIs, sendo que 9 delas atendem tanto a creche quanto a pré-escola. Há também 9 escolas de Ensino Fundamental, que atendem da 1ª a 4ª série. Algumas são conhecidas como EMEFEI, ou seja, atendem tanto ao Ensino Fundamental, como também à Educação Infantil.

Dentre as três cidades estudadas, Campinas é a que possui a maior rede de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, com um total de 61.167 alunos matriculados (tabela 5). Desde a década de 1960 a cidade vem mantendo matrículas no

âmbito municipal, mas a consolidação de um sistema municipal de ensino ainda é uma meta a ser concretizada.

O caso de Campinas merece destaque ainda, pois o município possuía em 2003, 26.267 matrículas na Educação Infantil. A maior parte destas, cerca de 75%, estão na pré-escola, os outros 25% em creche. No total, o atendimento à crianças de 0 a 6 anos neste município corresponde a quase 50% das matrículas de toda RMC. Apesar de atender a um grande número de crianças, a demanda no município por Educação Infantil ainda é muito alta. Em 2005, cerca de 14.000 crianças estavam na fila de espera, aguardando por uma vaga neste nível de ensino, que ainda não é obrigatório<sup>16</sup>.

O município de Americana, oferece um atendimento prioritário na Educação Infantil, dividindo com o Estado o atendimento no Ensino Fundamental. De acordo com a tabela 5, em 2003 a cidade era responsável por um total de 12.300 matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Em Nova Odessa, das 9 escolas que atendem ao Ensino Fundamental, apenas 4 delas atendem mais de 300 alunos. Durante entrevista com o atual coordenador municipal de educação, soubemos que ainda há vagas no Ensino Fundamental, pois as turmas estão aquém do número de vagas disponíveis. Entretanto, surge neste momento a demanda de construção de novas escolas nas áreas de loteamentos novos que vêm surgindo na cidade.

Tal problema demonstra a necessidade de analisar melhor as condições de planejamento urbano e as possibilidades colocadas pelo Plano Diretor para que o poder público utilize instrumentos que tornem mais acessíveis à população os lotes nas regiões

---

<sup>15</sup> O projeto do CIEP foi criado na década de 80, no Rio de Janeiro, durante o governo Brizola (PDT). Mais informações no site:

<http://www.seamericana.com.br/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=16>

<sup>16</sup> Dado retirado do levantamento estatístico da Secretaria Municipal de Educação de Campinas para o ano de 2005.

onde haja uma disponibilidade adequada de serviços públicos. Outra saída possível seria disponibilizar transporte gratuito aos estudantes que moram distantes das escolas que ainda possuem vagas.

Tabela 5: Número de matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental por dependência administrativa- 2003

Localidades	Redes	Infantil	Fundamental	Total
Americana	municipal	6.711	5.589	12.300
	estadual		16.589	16.589
	particular	1.858	6.113	7.971
Campinas	municipal	26.267	34.900	61.167
	estadual		85.392	85.392
	particular	12.768	22.922	35.690
Nova Odessa	municipal	1.952	3.299	5.251
	estadual		2.876	2.876
	particular	244	637	881
RMC	municipal	86.345	123.384	209.729
	estadual		199.588	199.588
	particular	22.145	50.163	72.308
Total do Estado de São Paulo	municipal	1.260.034	2.012.287	3.272.321
	estadual		3.108.410	3.108.410
	particular	414.698	777.712	1.192.410

Fonte: SEADE

Outro dado importante de ser observado, é o crescimento da oferta de vagas na Educação Infantil nos últimos anos, tanto na esfera municipal como na privada. Constatamos que houve um destaque maior da iniciativa privada neste setor, pois teve um desempenho superior ao crescimento da educação municipal, ainda que o município seja o maior responsável pelas matrículas neste nível.

Esse fenômeno é atribuído especialmente ao Fundef, pois o aumento da demanda por matrículas na educação infantil ocorre ao mesmo tempo em que a esfera municipal é incumbida de atender prioritariamente ao Ensino Fundamental. Com a indução trazida pelo Fundo, os municípios se viram diante da necessidade de aumentar as matrículas de 1ª a 8ª série, e acabaram não dando conta de atender toda a demanda da Educação Infantil, abrindo espaço, então, para um crescimento generalizado da iniciativa privada neste nível de ensino.

A tabela abaixo mostra em detalhes o comportamento das matrículas na Educação Infantil de 2000 a 2003, indicando a evolução exata das matrículas em cada esfera administrativa. Em todos os casos, o índice de evolução das matrículas na rede particular está bem acima do índice que corresponde às matrículas municipais.

Tabela 6: Evolução das matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa nos municípios pesquisados, na RMC e no Estado de São Paulo - 2000 a 2003

Localidades	Dependência Administrativa	Educação Infantil				Evolução das matrículas(%)
		2.000	2.001	2.002	2.003	
Campinas	Municipal	24.988	24.582	25.812	26.267	5,12
	Particular	7.218	8.148	11.601	12.768	76,89
	TOTAL	32.206	32.730	37.413	39.035	21,20
Americana	Municipal	6.528	6.953	6.829	6.711	2,80
	Particular	1.620	1.768	1.716	1.858	14,69
	TOTAL	8.148	8.721	8.545	8.569	5,17
Nova Odessa	Municipal	1.616	1.701	1.683	1.952	20,79
	Particular	186	204	225	244	31,18
	TOTAL	1.802	1.905	1.908	2.196	21,86
RMC	Municipal	75.331	77.921	82.864	86.345	14,62
	Particular	13.510	15.952	20.228	22.145	63,92
	TOTAL	88.841	93.873	103.092	108.490	22,12
Estado de São Paulo	Municipal	1.084.479	1.136.847	1.196.481	1.260.034	16,19
	Particular	303.772	345.024	377.655	414.698	36,52
	TOTAL	1.389.242	1.482.957	1.574.954	1.675.808	20,63

Fonte: SEADE, MEC/INEP

No Ensino fundamental é interessante observar que das três cidades estudadas, Campinas é a única que não acatou ao movimento de municipalização das matrículas, induzido pelo Fundef. O município, que já possuía matrículas municipais no Ensino Fundamental desde a década de 1960, optou por não realizar uma descentralização repentina do seu sistema. Em Americana e Nova Odessa ocorre o inverso: vemos que ambos os municípios são afetados drasticamente pelos impactos do Fundo. Em Americana ocorreu uma municipalização mais forte do primeiro ciclo do EF (1ª a 4ª série), sendo que de 1996 a 2003 o aumento de matrículas municipais no primeiro ciclo atingiu mais de 283%. Em Nova Odessa também observamos que entre 1996 e 2000, ou

seja, após o início da vigência do Fundef<sup>17</sup>, o município repentinamente passa a se responsabilizar pelas matrículas de 1ª a 4ª e o Estado retira totalmente o seu atendimento a estas séries.

Tabela 7: Evolução das matrículas no Ensino Fundamental nos municípios pesquisados, na RMC e no Estado de São Paulo - 1996, 2000 e 2003

Localidades	Depend. Administ.	Ensino Fundamental						Evolução das Matrículas (1996-2003 em %)	
		1ª a 4ª série			5ª a 8ª série			1ª a 4ª	5ª a 8ª
		1.996	2.000	2.003	1.996	2.000	2.003		
Campinas	Estadual	51.606	43.389	43.924	51.283	48.573	41.468	-14,89	-19,14
	Municipal	15.822	17.020	17.434	11.299	12.744	17.466	10,19	54,58
	Particular	11.906	10.951	10.968	12.423	12.026	11.954	-7,88	-3,78
	TOTAL	79.334	71.360	72.326	75.005	73.343	70.888	-8,83	-5,49
Americana	Estadual	11.855	8.082	6.629	12.090	11.141	9.960	-44,08	-17,62
	Municipal	1.055	3.406	4.047	892	1.617	1.542	283,60	72,87
	Particular	2.353	2.716	2.716	2.385	2.887	3.397	15,43	42,43
	TOTAL	15.263	14.204	13.392	15.367	15.645	14.899	-12,26	-3,05
Nova Odessa	Estadual	3.836	-	-	3.417	3.414	2.876		-15,83
	Municipal	-	3.320	3.299	-	-	-		
	Particular	-	135	271	-	161	366		
	TOTAL	3.836	3.455	3.570	3.417	3.575	3.242	-6,93	-5,12
RMC*	Estadual	NA	89.986	78.373	NA	143.103	121.215	-12,91	-15,30
	Municipal	NA	71.431	87.543	NA	28.376	35.841	22,56	26,31
	Particular	NA	23.143	23.651	NA	24.795	26.512	2,20	6,92
	TOTAL	NA	184.560	189.567	NA	196.274	183.568	2,71	-6,47
Estado de São Paulo	Estadual	2.627.948	1.430.797	1.166.747	2.450.591	2.434.523	1.941.663	-55,60	-20,77
	Municipal	421.917	1.184.431	1.486.147	304.787	411.450	526.140	252,24	72,63
	Particular	395.604	374.980	381.689	371.475	388.830	396.023	-3,52	6,61
	TOTAL	3.445.469	2.990.401	3.034.777	3.126.853	3.234.803	2.863.826	-11,92	-8,41

Fonte: SEADE

\* A criação da RMC se dá apenas em 2000, portanto não existem dados a nível de região antes desse período.

A qualidade da educação nos municípios estudados, também é um tema de bastante pertinência para este trabalho. Alguns indicadores, como a média de alunos por turma e o grau de formação dos professores da rede, podem nos apontar o grau de preocupação dos municípios quanto as condições de trabalho e de formação de seus docentes.

<sup>17</sup> O Fundef passou a vigorar oficialmente em 1º de julho de 1997 no Pará e em 1º de janeiro de 1998 em todos os estados e municípios do país.

Dos três municípios estudados, Campinas é o que possui maior número de alunos por turma na educação infantil, possuindo 26,6 alunos/turma na creche e 27,5 alunos/turma na pré-escola. No ensino fundamental está no mesmo patamar que os outros municípios, com 28,7 alunos/turma, um pouco abaixo da média do Estado de São Paulo (30,4).

Americana apresenta um número de alunos por turma dentro da média para a educação infantil, entretanto, ainda possui um grande número de alunos no ensino fundamental, ultrapassando as médias estadual e nacional.

A média de alunos por turma em Nova Odessa é de 27 alunos no ensino fundamental. Já na educação infantil esse número se reduz para 23 alunos por turma na pré-escola e para 14 alunos/turma na creche, número este que se mostra mais adequado, já que as crianças pequenas requerem maiores cuidados por parte dos adultos.

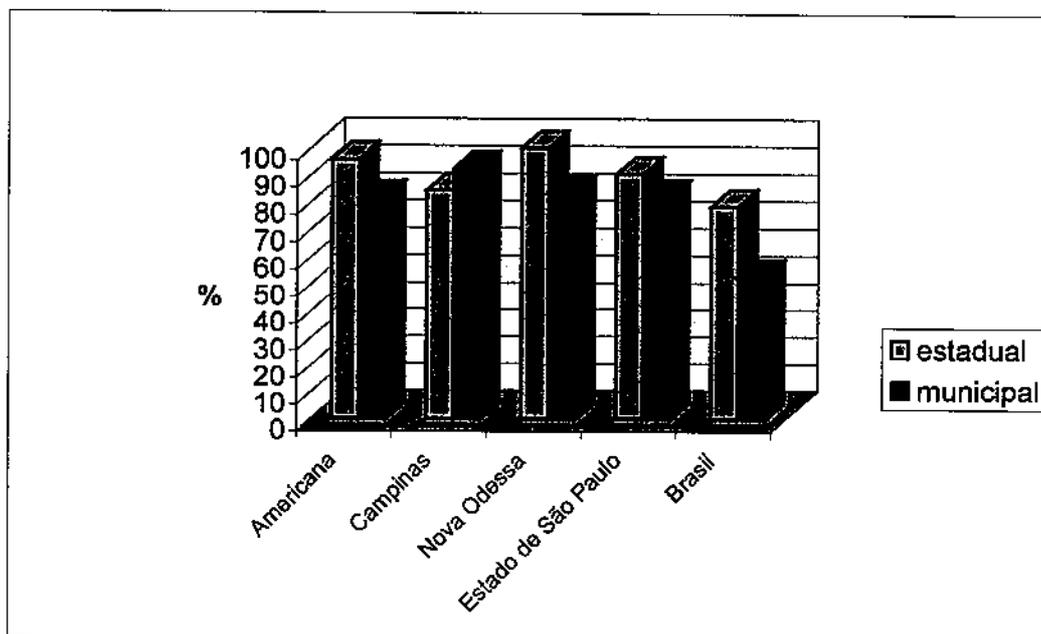
Tabela 8: Número de alunos por turma na Educação Infantil e no Ensino Fundamental nas cidades estudadas, 2005

Localidades	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental
Americana	20	26,1	31,9
Campinas	26,6	27,5	28,7
Nova Odessa	14	23,5	27
<b>Estado de SP</b>	<b>17,1</b>	<b>26,1</b>	<b>30,4</b>
<b>Brasil</b>	<b>20,2</b>	<b>24</b>	<b>26,2</b>

Fonte: INEP

Quanto a formação dos docentes da rede municipal, através do gráfico abaixo percebemos que, em relação à média do Estado e, especialmente, à média nacional, as três cidades estudadas estão em situação bastante privilegiada, com porcentagem de professores com formação superior próximo ou acima dos 90%.

Gráfico 1 – Professores com formação em nível superior dentro das redes municipais e estaduais de ensino, nas cidades estudadas, no Estado de São Paulo e no Brasil 2005 (em porcentagem)



Por outro lado, vemos também que somente em Campinas a porcentagem de professores com formação em nível superior na rede municipal, ultrapassa o percentual dos professores que trabalham na rede estadual. Já nas demais cidades, o âmbito estatal detém maior índice de professores com a formação mínima exigida. Isso demonstra que é preciso as redes municipais investirem em formação de professores, tanto inicial como continuada, para melhorar a qualidade da educação em seu território.

#### **3.4 A formação continuada em Campinas, Americana e Nova Odessa: políticas e ações**

Algumas das informações aqui apresentadas se referem a uma coleta de dados que realizamos através de questionários entregues diretamente aos municípios da RMC em 2004. Questionamos os municípios acerca da estrutura física e dos recursos humanos e materiais dos centros de formação e sobre os programas ou ações neles desenvolvidos. Outros dados foram obtidos, eventualmente, através das informações disponíveis nos documentos publicados nos sites oficiais de cada cidade.

Existem alguns aspectos que podem ser destacados na análise das ações dos municípios de toda RMC: existe uma visão predominante de que o lugar da formação continuada é dentro da unidade escolar, durante os momentos de troca de experiências e de estudos coletivos. Isso ocorre, de certa forma, devido a falta de espaços próprios em alguns municípios, o que faz com que estes acabem atribuindo ao momento das reuniões semanais, como o HTPC, uma importância significativa no campo da formação. Há municípios que preferem concentrar suas atividades em centros ou núcleos de formação, mas que, ainda assim, continuam a dar importância significativa para o trabalho dentro das próprias unidades escolares, principalmente através do papel dos coordenadores pedagógicos. As concepções são distintas, mas há sempre pontos de convergência, a partir dos quais se pode construir ações conjuntas e colaborativas entre os diferentes municípios.

### **Campinas**

A cidade de Campinas possui uma estrutura interessante de ações voltadas para a formação continuada de professores. A cidade conta com um Centro de Formação, conhecido também como CEFORMA, destinado a concentrar a maior parte das ações de formação. O local possui seis salas, das quais quatro são utilizadas para a formação. O espaço físico se apresenta precário, o que reforça a necessidade de uma reforma, já cogitada pela Secretaria de Educação mas que ainda não saiu do papel. Fomos informados de que existem, atualmente, 10 pessoas trabalhando no CEFORMA<sup>18</sup>, sendo que o maior problema enfrentado neste momento é o fato de não haver uma equipe minimamente profissionalizada e fixa para o encaminhamento dos trabalhos a

---

<sup>18</sup> Os atuais funcionários do CEFORMA são: 2 guardas terceirizados (revezando turnos), 1 servente terceirizada, 1 servente da prefeitura, 1 servente que está na secretaria do local, atendendo telefone (pois tem problemas que a impedem de atuar na faxina), 1 monitora de creche readaptada por motivo de saúde

cada mudança de gestão. Há outras duas professoras afastadas da sala de aula que trabalham diretamente com projetos específicos, mas que não estão responsáveis pela condução do trabalho em âmbito geral, nem pela organização, acompanhamento e avaliação dos cursos.

Além do CEFORMA, há também o espaço dos NAEDs (Núcleos de Ação Educacional Descentralizados) que se encarregam de algumas ações de formação, voltadas para os professores que atuam em cada uma das cinco regiões do município (norte, sul, leste, sudoeste e noroeste)<sup>19</sup>.

As ações da Secretaria se dividem em duas modalidades principais: a) cursos, que possuem temas definidos e costumam ser de curta duração; b) grupos de trabalho ou GTs, que possuem temas mais flexíveis e costumam ter uma duração mais contínua.

Atualmente uma parte importante da jornada de trabalho dos professores da rede está voltada para os estudos e é nessas horas adicionais que os professores conseguem dar conta de realizar alguma atividade que auxilie em sua formação. A jornada atual é de 36h/aula, das quais 24h/a são cumpridas em sala de aula e as outras 12h são dedicadas a reuniões, preparação de aula, atendimento aos pais e, inclusive, para as atividades de formação continuada.

Segundo documento interno da Secretaria Municipal de Educação publicado no início de 2006, dirigido aos educadores da rede municipal de ensino e da FUMEC, a formação continuada dos profissionais da educação está comprometida com a melhoria da qualidade do ensino através da permanente atualização e do aprofundamento de

---

e que faz trabalho de secretaria, 1 coordenadora pedagógica, 1 professora afastada da sala de aula para atuar na organização de cursos, 1 guardinha e 1 vigia da prefeitura.

<sup>19</sup> É interessante salientar que a criação dos NAEDs em 2001 deu continuidade e intensificou o processo de descentralização que já vinha ocorrendo dentro da estrutura da SMEC, processo este que também possui características desconcentradoras, já que estes espaços se tornaram responsáveis diretamente pela organização e execução das tarefas formuladas no nível central (Secretaria). Ver Relatório Final CNPq, junho de 2005, de nossa autoria.

conhecimentos, nas dimensões teórica e prática, buscando incentivar entre os educadores a auto-formação, a prática da investigação e a inovação educacional.

Nesse sentido, a inovação mais significativa pela qual a rede de ensino de Campinas vem passando neste momento diz respeito a ampliação do turno escolar para 5 horas diárias e a implementação do Ensino Fundamental de 9 anos. Esse processo vem gerando uma série de discussões, nas quais grande parte dos educadores tem apoiado a necessidade de ampliação do tempo escolar, mas denunciam a falta de estrutura (recursos humanos, materiais e financeiros), além da falta de preparação dos profissionais para lidar com mudanças tão significativas. A Secretaria afirma que há resistência dos profissionais, devido ao medo de diminuição dos cargos de trabalho, mas tranquiliza-os garantindo que isso não irá ocorrer. Em Campinas, 17 escolas já eliminaram seu período intermediário (que funciona das 11h as 15h), avaliaram a situação e mesmo havendo problemas a serem solucionados, a Secretaria garante que muitas delas não querem voltar ao sistema antigo.

A respeito da ampliação do número de anos no ensino fundamental, trata-se de uma discussão que desde o ano passado tem preocupado os dirigentes municipais. Em Campinas, em virtude dessa mudança, surgiu no primeiro semestre de 2006 a oferta de um curso voltado para a reflexão e prática pedagógica em relação as crianças de 6 anos que estão entrando no ensino fundamental.

De acordo com o MEC, no Brasil o ensino fundamental de 9 anos foi implementado em 12 estados e 1.129 municípios até o presente momento. A nova configuração deste nível de ensino, que deve ser adotada por todos os estados e municípios até 2010, foi estabelecida pela Lei 144/2005, aprovada pelo Senado Federal em 25 de janeiro de 2006 e sancionada pelo Presidente da República na forma da Lei n.º 11.274 de 06/02/2006. A ampliação do ensino fundamental para 9 anos, com o ingresso

aos 6 anos de idade, atende à meta 2 do Plano Nacional de Educação (Lei Federal 10.172/2001).

No documento que recebemos da Secretaria Municipal de Educação tivemos acesso aos demais cursos e GTs em andamento neste ano. Vimos que algumas propostas mudaram em relação aos anos anteriores, ampliando o número de cursos e temáticas a serem trabalhadas. Atualmente existem cerca de 30 cursos sendo oferecidos e os principais temas trabalhados estão relacionados com as seguintes áreas: Alfabetização, Educação Infantil, Corpo e Artes, Línguas Estrangeiras, Educação Especial e Tecnologias Educacionais, além do GT sobre Educação Alimentar e Currículo<sup>20</sup>.

Outro ponto a ser destacado é o número de vagas disponíveis nos cursos oferecidos desde o início desse ano, que chega próximo a 1000. Nesse primeiro semestre também foi realizado um levantamento sobre a frequência dos professores nos cursos e GTs e chama a atenção que o índice de frequência dos professores nos cursos e GTs oferecidos seja de apenas 70%, em média<sup>21</sup>.

Para o próximo semestre estão previstas mais 680 vagas para os demais cursos que começarão em agosto de 2006, sendo que várias dessas propostas receberam aprovação do FNDE<sup>22</sup> e serão financiadas com recursos do Fundo.

---

<sup>20</sup> Outras informações disponíveis em:

[http://www.campinas.sp.gov.br/educacao/depto\\_pedagogico/projetos/](http://www.campinas.sp.gov.br/educacao/depto_pedagogico/projetos/)

<sup>21</sup> Segundo o levantamento, 1.382 professores se inscreveram, sendo que apenas 975 estão frequentando as atividades.

<sup>22</sup> Cursos aprovados pelo FNDE: “Qualidade de vida dos profissionais de apoio a escola”, “Produzindo novos cenários na Educação Infantil”, “Educação Infantil: idéias em movimento”, “LIBRAS” e “Novas Tecnologias para Deficientes Físicos”.

## **Americana**

O município conta com um Centro de Estudos e Formação dos Educadores Municipais (CEFEM), que surgiu da necessidade de se criar um órgão central de formação, em virtude do crescimento da rede e da diversidade de qualificação e capacitação dos educadores que nela ingressavam. Ele foi implementado em 2001 com o objetivo de unificar a formação em nível de rede, respeitando as particularidades, necessidades e realidades de cada unidade educativa. Entretanto, a Secretaria de Educação visualiza a formação como um direcionamento único para toda a rede.

Segundo documento disponível no site oficial do município<sup>23</sup>, a Secretaria Municipal de Educação de Americana afirma que concebe a profissão do professor como compromisso social solidário inserido na esfera política da sociedade, com específicos campos de atuação. Neste sentido, toma importância a realização de um trabalho coletivo, onde a reflexão crítico-reflexiva e o diálogo constante com a comunidade são necessários para a superação de imposições e interesses.

Tendo em vista o mal estar docente, provocado por inúmeros fatores sociais e psicológicos provocados pela má qualidade do ensino, a subvalorização do profissional em educação e o descaso com sua atualização constante, a Secretaria Municipal de Educação resolveu reestruturar sua proposta curricular e investir mais em formação continuada.

O documento da rede municipal afirma que a secretaria tem buscado reestruturar a proposta curricular e realizar um maior investimento na formação continuada do professor, tentando amenizar as cobranças em torno da atuação do professor para a melhoria do ensino. Mas entendemos que, para além de afirmar a importância da formação continuada e a necessidade de investimentos na área, é preciso discutir o

---

<sup>23</sup> Endereço eletrônico: [www.americana.sp.gov.br](http://www.americana.sp.gov.br)

quanto tem sido investido e o quanto seria necessário para consolidar um programa de formação de qualidade, que atenda as demandas dos professores da rede.

A formação terá como objetivo geral desenvolver competências necessárias para pôr em uso o conhecimento disponível e saber buscar novos conhecimentos necessários para responder aos desafios colocados no exercício da profissão. Não modelos homogeneizados, enciclopédicos, centrados na transmissão de informação, pois não seria possível a interlocução, mas tornar a reflexão sobre a prática um estudo, como sendo uma das principais estratégias para o trabalho. (Documento on-line)

Concebe-se que o *locus* de formação é a própria unidade escolar. Por isso, o documento afirma que os encontros de formação acontecerão de preferência nas próprias escolas, semanalmente, quinzenalmente e mensalmente, dependendo do caso.

O município adota uma política que envolve os chamados Professores Formadores. Estes devem desenvolver um trabalho de formação juntamente com o pedagogo da unidade, em horário de estudo, para suprir as necessidades de caráter pedagógico de cada comunidade escolar.

#### Atividades voltadas para a Formação Continuada

- **Horário de Estudo na Escola (EE):** oferece uma oportunidade para fazer leituras, discutir com colegas novas metodologias e projetos, priorizando sua capacitação profissional em serviço, (não poderá ser utilizada para fazer planos ou preparação de aula).
- **Semana de Planejamento:** ocorre no início de cada período letivo. É uma proposta que visa reunir a Equipe Escolar para organizar a ação geral da escola em torno de seu projeto.
- **Semana da Educação:** tem como foco o aperfeiçoamento profissional de todos os educadores da Rede Municipal - professores, auxiliar de desenvolvimento infantil, serventes, auxiliares de cozinha, cozinheiras, vigias, auxiliares e assistentes administrativos, inspetores de alunos, assistentes de direção, pedagogos, diretores.

- **Educadores em Ação:** relatos de vivências dos educadores, do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Americana, com o objetivo de compartilhar experiências dos docentes e de estabelecer trocas.
- **Cursos Externos:** são cursos fora do horário de trabalho, nos quais os professores tem a oportunidade de alargar sua base cultural, científica e tecnológica nas diversas áreas do conhecimento.

Além dessas iniciativas, há, pelo menos em tese, uma priorização do processo de avaliação contínua do processo de formação continuada, devendo levar em consideração as ações concretas, na escola e na sala de aula, assim como também o *feed-back* dos professores sobre as situações vivenciadas durante os encontros. A Secretaria propõe, para isso, que os professores utilizem registros diários.

### **Nova Odessa**

Inicialmente é preciso destacar que, diferentemente dos demais municípios aqui estudados, Nova Odessa não possui uma Secretaria de Educação, mas sim uma Coordenadoria Municipal de Educação. Questionamos os funcionários da Coordenadoria sobre o fato de não haver uma Secretaria Municipal de Educação e soubemos que trata-se de uma opção da prefeitura, pois também não existe secretaria para as demais áreas, como saúde, transporte, etc. Esse fato tende a dificultar a realização de ações mais abrangentes, visto que a Coordenadoria tem menos autonomia e possui uma estrutura limitada, contando apenas com 6 funcionários, sendo 1 coordenador municipal de educação, 4 diretoras responsáveis pela Educação Infantil, Ensino Fundamental, Supletivo e Educação Especial, além de uma secretária.

No últimos anos, o município tem realizado diferentes ações no campo da formação continuada de professores, sem, no entanto, possuir um centro específico para

tal. Utiliza, portanto, os espaços das próprias escolas municipais e os recursos materiais e pedagógicos disponíveis na rede municipal de ensino.

A ação mais importante no campo da formação continuada é a Semana de Educação de Nova Odessa, que já está em sua 10ª edição. A idéia surgiu no final da década de 80, mas somente em 2006 a Semana de Educação foi instituída por Lei Municipal, passando a constar no calendário escolar. Trata-se de um evento que reúne todos os profissionais da rede para discussão de temas de interesse dos professores, de acordo com as dificuldades constatadas pela Coordenadoria. Outras ações consideradas importantes são as reuniões de professores no início e durante o período letivo.

Além disso, existem alguns programas dos quais o município participa, em conjunto com outros atores, como é o caso do PROFA (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores), realizado em conjunto com o Governo Federal, e de um curso à distância conhecido como Pluralidade Educação, promovido pela Universidade de Brasília (UNB) com apoio do MEC. Algumas coordenadoras e professoras do município participam também dos cursos do CEFIEL (Centro de Formação Continuada de Professores do Instituto de Estudos da Linguagem) na Unicamp. Tratam-se de cursos presenciais e à distância, com temas ligados essencialmente à questão da linguagem na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Como política de incentivo todos os cursos de formação dão certificados que contam pontos na carreira do professor. Para os formadores o município disponibiliza transporte e alimentação quando necessário. O município também providencia a reprodução gratuita de materiais para as ações de formação.

Como problemas apresentados há a falta de local específico para as capacitações, falta de recursos humanos para cuidar desse setor e a falta de uma política orçamentária e de investimentos para as ações de formação continuada.

## **Em síntese**

Este capítulo buscou abordar um pouco sobre as características sócio-econômicas e sobre a situação educacional em cada um dos municípios estudados. Percebemos que, de fato, os municípios possuem realidades bastante diferentes, no entanto, privilegiadas, levando em consideração a situação da maioria dos municípios brasileiros.

No campo da educação, todos os municípios passaram por modificações, mediante o processo de descentralização ocorrido na década de 1990, com uma visível municipalização das matrículas em Americana e Nova Odessa. Campinas, apesar de ter sofrido um impacto menor, passou por uma reestruturação de sua rede municipal, com a criação de NAEDs em todas as regiões, o que possibilitou um deslocamento das ações da Secretaria para outro nível, mais próximo das escolas de cada região. Houve, portanto, uma acentuação do processo de descentralização interno, ou seja, dentro da própria estrutura da Secretaria Municipal de Educação.

Quanto as políticas e ações no campo da formação continuada, percebemos que cada município aqui estudado possui ações que diferem umas das outras, fruto de diferentes concepções e também das desigualdades estruturais e financeiras, que interferem nas prioridades de gestão e que impõem limites e possibilidades, de acordo com cada governo.

Um problema comum encontrado é a falta de pessoal especializado para planejar, acompanhar, discutir e avaliar as ações de formação continuada. Na maioria dos casos, encontramos ações ainda muito fragmentadas, sem um planejamento adequado, o que dificulta a construção de um registro histórico das mesmas. Faz-se necessário valorizar mais as ações e planejá-las em conjunto com os professores, de acordo com as demandas apresentadas por eles. Caso contrário, corre-se o risco de desperdiçar recursos

e energia para organizar ações que terão poucas chances de repercutir positivamente no trabalho dos docentes em sala de aula.

Dentro desse quadro, vemos que há uma necessidade iminente da Câmara Temática de Educação da RMC atuar no planejamento, execução e avaliação das políticas de formação continuada, tendo em vista a construção de ações integradas e contínuas. Para isso, toma importância a realização de um planejamento coletivo e que supere as divergências político-partidárias.

As universidades também podem e devem contribuir para a construção de uma política integrada de formação continuada, apoiando e oferecendo suporte teórico-metodológico para a concretização de ações e projetos de formação, que tenham como foco a melhoria da qualidade da educação pública em nosso país.

## **CAPÍTULO 4 - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

### **4.1 Alguns aspectos introdutórios**

Conhecer toda a engenharia do financiamento não é nada simples, mas trata-se de uma tarefa relevante, pois exerce influências extremamente significativas para o planejamento e a implementação de políticas e ações que visem a melhoria da educação pública.

Neste sentido, o estudo realizado por Wagner (2001) contribui para desmistificar o orçamento, algo que parece tão distante da realidade dos educadores e que acaba ficando apenas nas mãos dos economistas que, muitas vezes, não possuem um compromisso firme com a qualidade da educação. A autora afirma que os discursos oficiais não acompanham a prática, pois apesar de se pregar a educação como prioridade, os investimentos e formas de gestão dos recursos não tem sido satisfatórios para garantir um ensino público de qualidade.

Assim, temos percebido que o mesmo se passa no âmbito da formação continuada de professores, pois, apesar dos discursos oficiais exaltarem sua importância entre os educadores, os esforços empreendidos pelo poder público ainda se mostram insuficientes, devido a falta de investimento adequado neste setor.

Deste modo, seria essencial uma maior disponibilidade de recursos para a educação e para a formação continuada de professores, apesar de haverem diversos casos em que tal disponibilidade existe, mas não há uma aplicação adequada, devido a falta de planejamento e o despreparo dos dirigentes.

Torna-se muito importante aliar economia e educação, aproximando os educadores do tema do financiamento, questão esta tão importante e decisiva na área educacional. É necessário, portanto, maior domínio dos educadores sobre os elementos essenciais do financiamento, a legislação pertinente, formas de aplicação de recursos,

prestação de contas e outros, para maior entendimento e acompanhamento do orçamento público. Uma das principais dificuldades de aproximação dos educadores dessa área é a linguagem técnica utilizada nos orçamentos e balancetes, que se torna quase indecifrável para aqueles que não são da área econômica. Dessa forma, o linguajar econômico atua como mecanismo de perpetuação do poder no Estado em relação à sociedade .

Em nossa pesquisa, temos enfrentado algumas dificuldades na busca por encontrar dados referentes ao investimento em formação continuada, especialmente porque não há um item econômico que especifique este tipo de despesa. Por outro lado, temos conseguido nos aproximar de alguns dados e, principalmente, saber o quanto é relevante para o pesquisador da área de políticas públicas, conhecer e analisar de perto as questões relativas aos recursos destinados à educação.

O orçamento público é um importante instrumento de planejamento da ação governamental. Assim, plano e orçamento devem caminhar juntos para permitir a execução satisfatória das políticas públicas. No setor educacional isso é bastante complicado, já que são outros setores que cuidam do orçamento, como o setor financeiro, dificultando o controle dos gestores e a participação da população.

Apesar da educação estar “protegida” pela obrigatoriedade de aplicação de um percentual mínimo de recursos, ocorrem diversos problemas na decodificação das informações orçamentárias e fica difícil saber se esse percentual está sendo de fato cumprido. Isso apenas é possível com o acompanhamento e controle constante das contas da educação, desde o planejamento até a execução orçamentária.

Na maioria dos casos, as dificuldades de acesso à documentação é um dos principais entraves que a sociedade enfrenta para exercer o controle sobre os gastos em educação. Apesar de existirem conselhos de acompanhamento e controle, como é o

caso dos CACS (Conselhos de Acompanhamento e Controle Social) criados para controlar a aplicação dos recursos do Fundef, estes ficam, na maioria das vezes, presos a vontade do poder público.

Apesar das dificuldades, em Campinas tivemos uma boa receptividade do Departamento Financeiro da SMEC e conseguimos dados relevantes para a nossa pesquisa, os quais apresentaremos com detalhes no próximo capítulo. Além disso, é preciso destacar a importância das audiências públicas para apresentação do Relatório de Gestão Financeira da Educação, como espaço onde a população campineira pode acompanhar, sugerir e questionar sobre os recursos aplicados no ensino. Tal espaço foi criado em 2005, através da Lei municipal n.º 12.334, de autoria do vereador Paulo Búfalo<sup>24</sup>.

Em Americana, diferentemente de Campinas, não há um setor específico que cuide das contas da educação, portanto se tornou mais difícil coletar dados tão específicos. Os dados necessários para esse trabalho estavam de posse prefeitura, no setor financeiro, que até o fechamento deste trabalho não nos forneceu os dados necessários para a análise.

Em Nova Odessa também não havia setor específico que cuidasse das contas da educação, entretanto o Coordenador Municipal de Educação nos forneceu informações relevantes sobre a forma como o investimento em formação pode ser computado dentro do total de gastos na área da educação. Também nos apontou para os limites do município em aplicar recursos na formação continuada, num momento em que muitas prefeituras tem um compromisso muito grande com folha de pagamento e com custeio, itens que consomem, praticamente, todo o investimento a ser aplicado na educação.

## 4.2 - Estrutura do financiamento público da educação no Brasil

No Brasil, a União, os Estados e os Municípios repartem entre si a responsabilidade pela manutenção dos diferentes níveis de ensino. A União, além de manter forte responsabilidade quanto a educação superior, deve aplicar recursos na execução de alguns programas próprios e exercer papel supletivo, transferindo recursos para os sistemas estaduais e municipais. Os estados contam com recursos próprios e os provenientes de suas fontes. Os municípios, por sua vez, recebem recursos da União e dos estados, que são somados aos seus recursos próprios.

A Constituição de 1988 manteve a redação da Emenda Calmon<sup>25</sup>, ampliando o índice mínimo a ser aplicado na educação por parte da União:

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

A fixação de um valor mínimo a ser aplicado no ensino, constituiu um avanço inestimável para a manutenção e o desenvolvimento da educação, entretanto até 1996 não havia uma rigidez por parte dos órgãos fiscalizadores para garantir que estes percentuais mínimos fossem, de fato, cumpridos. A própria União, com a criação de mecanismos como a DRU (Desvinculação de Receitas da União, que vigorou até 2003), antes conhecida como FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), deixou de cumprir a lei, desvinculando 20% das receitas e diminuindo para 14,4% a sua aplicação mínima em educação<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Conferir a redação na íntegra da lei citada no Anexo 3.

<sup>25</sup> A Emenda Constitucional 24/83 do senador João Calmon determinava que a União não poderia aplicar menos de 13% e os estados e municípios 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>26</sup> O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), criado em 1994, devinulava 20% da receita de impostos federais para pagamento de juros e amortizações da dívida. De acordo com DAVIES (1999, p.5) o FEF e a Lei Kandir tiraram da educação dos estados e municípios mais de R\$2 bilhões em 1997. Em 1999 o FEF mudou de nome, passando a ser conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU) e continuou sugando os recursos da educação e de outras áreas sociais até 2003.

A lei 9424/96, que criou o Fundef, reafirmou os percentuais mínimos a serem aplicados no ensino e trouxe maior necessidade de fiscalização, criando os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACCS). Os tribunais de contas também tem exercido, nos últimos anos, um papel essencial para efetivação do cumprimento dos valores mínimos.

Mas como muitos avanços implicam também em alguns retrocessos, devemos atentar para o fato de que o percentual mínimo a ser aplicado no ensino recai apenas sobre a receitas de impostos e transferências, o que exclui os demais itens que compõe a receita tributária, ou seja, não inclui as taxas, contribuições de melhoria e as contribuições sociais, sendo que essas últimas já chegaram a somar cerca de 10% do PIB nacional (PINTO, 2000, p.28). Destas, apenas a contribuição do Salário-Educação, da qual trataremos mais adiante, corresponde a uma fonte de recursos que deve ser aplicada somente no Ensino Fundamental.

Nos últimos anos, as mudanças ocorridas no financiamento da educação tem apontado para uma super valorização do Ensino Fundamental, em detrimento dos demais níveis e modalidades de ensino, o que tem acarretado críticas por parte dos educadores comprometidos com a valorização da educação como um todo.

### **4.3 A escassez de recursos públicos para a educação no Brasil**

A educação compõem o rol das responsabilidades do Poder Público, sendo uma das políticas sociais que mais demanda recursos públicos. Esses tornam-se imprescindíveis para viabilizar a formulação e implementação de políticas educacionais e a falta desses recursos pode representar um limite para a concretização dos objetivos de uma educação de qualidade.

Diante das atuais demandas no setor educativo, ligadas essencialmente à expansão do sistema e a necessária melhoria da qualidade do ensino, vemos a educação

diante de um impasse: como consolidar um sistema educacional público, gratuito e de qualidade para todos, com uma quantidade limitada de recursos disponíveis?

De fato, os recursos públicos são limitados e isso exige que, no momento em que pensamos a política pública, seja necessário eleger prioridades, para as quais serão destinados os recursos financeiros.

De acordo com Castro (2003, p.10):

O escopo e a escala de cobertura dos bens e serviços sociais que podem ser ofertados pelo Estado mediante políticas sociais estão diretamente relacionados às condições econômicas estruturais, bem como conjunturais, que determinam a disponibilidade de recursos, e ainda ao arranjo político de uma sociedade, pois é justamente a tensão entre o arranjo político e a escassez de recursos que define as opções de ação, direção e cobertura financeira às ações sociais do Estado, as quais resultam no Gasto Público Social.

Dentro deste quadro de escassez de recursos públicos, a população deve participar ativamente na eleição de prioridades de investimento, no planejamento, implementação e avaliação das ações e prioridades elegidas, pois torna-se indispensável construir um projeto de nação que contemple as necessidades concretas do povo brasileiro.

Na escolha correta e adequada das prioridades no campo da educação, devem participar os educadores e profissionais comprometidos com a educação pública. Para tanto, estes profissionais precisam conhecer e compreender melhor a estrutura do financiamento educativo, participando e exigindo uma aplicação correta dos recursos. Devem, inclusive, exigir maior disponibilidade de recursos para a educação, já que em nosso país temos índices muito baixos de investimento.

Segundo estudo realizado recentemente por Abrahão (2005), o Brasil apresenta índices baixíssimos de investimento em educação, se comparado com os países que fazem parte da OCDE.

As comparações internacionais mostraram que o Brasil se encontra em uma situação de aplicação de recursos, tanto com relação ao GPD, gasto público e gasto per capita, bem abaixo da maioria dos países da OCDE e até mesmo dos principais países da América Latina. Quadro esse que demonstra que em alguns países é dada grande importância à educação no decorrer da ação pública e que, portanto, se a educação estivesse no centro da agenda política brasileira, a ela deveriam ser destinados mais recursos, para assim se realizar alternativas mais ousadas de ampliação do acesso e melhorar a qualidade de toda a educação básica.” (p.856)

A desvantagem brasileira aponta para um baixo índice de aplicação de recursos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Atualmente, o Brasil investe apenas 4,3% do PIB com educação, mas tal investimento é dividido entre as três esferas de governo, sendo que as responsabilidades entre elas vêm se modificando ao longo dos últimos 10 anos. No que se refere ao financiamento da Educação Básica, a tabela abaixo nos mostra que os municípios, que em 1995 gastavam menos que os Estados, atualmente estão gastando mais.

Tabela 9: Gasto público em Educação Básica por esfera de governo, 1995-2002  
(Em porcentagem do PIB)

Ano	Unidade Federada			Total (d)	Relações (%)		
	Municípios (a)	Estados e DF (b)	União (c)		(a/d)	(b/d)	(c/d)
1995	1,19	1,75	0,17	3,11	38	56	5
1996	1,18	1,83	0,12	3,14	38	58	4
1997	1,24	1,51	0,10	2,86	43	53	4
1998	1,52	1,71	0,15	3,38	45	51	4
1999	1,64	1,60	0,11	3,35	49	48	3
2000	1,78	1,46	0,11	3,36	53	44	3
2001	1,83	1,45	0,11	3,39	54	43	3
2002	1,83	1,46	0,11	3,40	54	43	3

Fonte: Almeida apud Abrahão (2005), IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC

Obs: Os dados originais para os gastos públicos em educação (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 1999 foram obtidos de Almeida (2001); já os gastos de 2000 a 2002 representam projeções de Abrahão (2005, efetuadas com base nos resultados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na dinâmica da arrecadação tributária do período. Elaboração: J.A. Castro.

A tabela mostra a evolução do gasto público em educação, de 1995 a 2002, mostrando também a porcentagem atribuída a cada esfera de governo e como isso vem se modificando no decorrer dos anos. Percebemos que estados e municípios

praticamente inverteram a sua forma de participação na manutenção da Educação Básica, pois em 1995 o gasto municipal chegava aos 38% e o gasto estadual a 56%, em relação ao total do PIB. Em 2002 esse quadro muda e os municípios passam a participar com 54% e os estados com 43%. Houve também uma diminuição da participação da União nos gastos com Educação Básica neste período, de 5% para 3%.

O período analisado na tabela refere-se, justamente, a um período singular para a política educacional brasileira. O Governo FHC (1994-2002) adotou medidas que refletiram drasticamente no financiamento da educação. Junto com o seu ministro Paulo Renato, aprovaram vários instrumentos legais que influenciaram definitivamente na estrutura e organização da educação nacional (PINTO, 2002). Além da aprovação da LDB e do FUNDEF, aprovaram também o Plano Nacional de Educação (PNE, lei n.º 10.172/2001), entretanto introduziram uma série de vetos que impediram uma melhoria real da educação em todos os níveis, em nosso país. A maioria dos vetos introduzidos referia-se a questões relativas a ampliação do financiamento.

De acordo com as metas do Plano seria necessário, pelo menos, recursos da ordem de 10% do PIB, ou seja, praticamente o dobro do que se aplica atualmente, para que o país pudesse desfrutar de um sistema de ensino de qualidade. E ainda que houvesse os recursos, seria necessário melhorar a gestão dos mesmos, para evitar possíveis desvios e o desperdício.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) já previa, entre suas metas globais, uma ampliação progressiva do gasto público em educação no PIB brasileiro para atingir um índice de 5,5%. Além disso, previa um aumento progressivo da remuneração do magistério público.

Nos últimos anos vemos que essa meta não foi atingida, pois ainda temos muito que melhorar em termos de formação, salário, condições de trabalho e valorização da profissão docente.

A próxima tabela diferencia-se da anterior por abarcar o gasto público total em educação, e não apenas o gasto em educação básica. Ela mostra que atingimos, em 2002, um patamar de apenas 4,4% do PIB de investimentos em educação (valor que cai para 4,3% em 2005), dos quais a grande maioria vem dos estados e municípios, mostrando mais uma vez que falta uma maior participação da União para investir nessa área.

Tabela 10: Gasto Público em Educação como porcentagem do PIB por dependência administrativa. Brasil, 2000 a 2002

Brasil/ Dep. Adm.	Anos		
	2000	2001	2002
<b>Brasil</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>
<b>Federal</b>	0,6	0,6	0,6
<b>Estadual</b>	1,8	1,8	2,0
<b>Municipal</b>	1,7	1,8	1,8

Fonte: INEP/MEC, IPEA/DISOC e IBGE

Notas: 1- Não inclui Inativos e Pensionistas

2- Cálculos realizados a partir dos valores encaminhados para OECD/WEI.

3- Para 2000, dados municipais estimados. Para 2001 e 2002, dados estadual e municipal estimados.

4- Utilizou-se Gasto Direto: Pessoal Ativo, Encargos Sociais, Desp. Custeio e Desp. de Capital

A situação atual mostra-se bastante crítica, visto que a educação básica, apesar de ter melhorado em alguns aspectos, ainda precisa ser tratada como uma prioridade nacional. Enquanto isso não ocorrer, não será possível alcançar patamares de qualidade adequados, que revertam o “atraso” em que se encontra a sociedade brasileira<sup>27</sup>.

#### **4.4 - A estrutura tributária brasileira e a composição das receitas dos diferentes entes federativos**

De acordo com Pinto (2000, p. 21) a Constituição de 1988, apesar de ter avançado do ponto de vista dos direitos sociais e políticos, ela pouco avançou no que se refere à organização das finanças públicas, com exceção apenas no que se refere ao fortalecimento do caráter federativo, um movimento político que já estava em curso no país.

As principais fontes de receitas públicas no Brasil são os impostos e as contribuições sociais (98%) que, juntamente com as taxas e contribuições de melhoria compõe o conjunto do bolo fiscal, o qual no triênio 95-97 atingiu 26% do PIB. Atualmente está em pauta uma discussão acirrada em torno desse tema, já que a carga tributária brasileira atingiu, em 2005, 38,9% do PIB, o que tem trazido inúmeros transtornos para a economia nacional e vem causando um acirramento das desigualdades, já que o peso das tributações é maior sobre os produtos populares, o que penaliza a população de baixa renda.

As capacidades de investimento em políticas sociais por parte dos diferentes entes federativos, bem como o grau de autonomia financeira que estes possuem, está ligada diretamente ao nível de arrecadação de receitas próprias. O quadro abaixo mostra o nível de arrecadação de impostos de cada esfera e as porcentagens em relação ao PIB.

---

<sup>27</sup> Sobre a questão da baixa qualidade da educação brasileira em relação a outros países e os impactos no desenvolvimento do país, confira reportagem intitulada “O preço da ignorância” publicada na Revista Exame, no dia 29/09/2006.

Tabela 11: Distribuição da receita líquida de impostos entre os níveis de governo (média 1995-1997)

	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
<b>Arrecadação</b>	44,6	48,5	6,9
<b>Receita Líquida</b>	27,7	44,6	27,7

Fonte: PINTO, 2000

A partir desses dados é possível ver claramente o baixo peso dos impostos de competência municipal que atingem menos de 7% do total, o que pode ser explicado pelo fato de que as principais fontes de receitas próprias (IPTU e ISS) dependem do tamanho e do grau de urbanização do município. Considere-se ainda que, segundo dados do IBGE, 90% dos municípios brasileiros possuem menos de 50.000 habitantes e 80% menos de 25.000.

Em decorrência dessa baixa capacidade dos municípios e estados mais pobres, a Constituição implementou fortes mecanismos de transferências entre os níveis de governo (PINTO, 2000, p 26-27).

#### **a) Transferências da União para os Estados:**

- 21,5% do produto da arrecadação do IPI e do IR, que compõe o Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- 10% da arrecadação do IPI, para compensar os estados exportadores de produtos industrializados (IPI-Ex);
- 30% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o estado de sua origem;
- 100% do IR retido na fonte dos funcionários dos estados, suas autarquias e fundações.

**b) Transferências da União para os municípios:**

- 22,5% do produto da arrecadação do IPI e IR que compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 100% do produto da arrecadação do ITR, relativo aos imóveis neles situados;
- 100% do IR retido na fonte dos funcionários dos municípios, suas autarquias e fundações;
- 70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o município de sua origem.

**c) Transferências dos Estados para os Municípios:**

- 25% do produto da arrecadação do ICMS;
- 50% do produto da arrecadação do IPVA;
- 25% do IPI- Exportação.

No Brasil, a quantidade de impostos existentes não é muito elevada (12 no total), mas existe um grande número de contribuições sociais (quase 50). Além disso, há uma grande concentração de valores em poucos tributos, pois apenas 3 impostos (IR, IPI e ICMS) abrangem 83% da arrecadação de impostos do país, sendo que nenhum deles é de competência municipal.

Segundo José Marcelino R. Pinto,

Um outro aspecto importante, em especial ao que se refere ao financiamento da educação, é que se o bolo fiscal está na faixa de 26% do PIB. A receita de impostos, de onde efetivamente vem a maioria dos recursos para o ensino no Brasil, é de apenas cerca de 15,5% do PIB, o que diminui o potencial de financiamento das políticas para o setor.. (2000, p. 24)

Com todo esse quadro, vemos que a maioria dos municípios brasileiros só conseguem dar conta de manter ações no campo das políticas sociais em seu território, principalmente por conta das transferências recebidas do Estado e da União. Caso

contrário, com seu baixo potencial de arrecadação de receita própria, seria impossível manter o patamar dessas políticas. Através do quadro abaixo podemos analisar o nível de receita tributária própria e de transferências recebidas pelos municípios aqui estudados.

Tabela 12: Receitas correntes arrecadadas, divididas em receitas tributárias e de transferências, em Americana, Campinas e Nova Odessa, 2003  
(em porcentagem)

Municípios	Tributárias						Transferências <sup>3</sup>			
	ISS <sup>1</sup>	IPTU <sup>2</sup>	Taxas	Contribuições de Melhoria	Outros impostos	Total	do Estado	da União	Outras	Total
Americana	8,14	9,39	0,76	0,29	1,77	<b>20,36</b>	43,94	18,77	16,93	<b>79,64</b>
Campinas	13,40	14,43	3,50	0,08	5,92	<b>37,33</b>	34,86	10,90	16,91	<b>62,67</b>
Nova Odessa	8,67	6,99	1,19	0,08	2,47	<b>19,40</b>	42,67	21,68	16,25	<b>80,60</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Prefeituras Municipais. Elaboração: Emplasa, 2005.

(1) Imposto sobre serviços de qualquer natureza.

(2) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano.

(3) Transferências correntes.

Através desses dados, podemos perceber quais as possibilidades e limites desses municípios arcarem com a responsabilidade pelas políticas públicas de caráter social. Vemos que as transferências perfazem, em 2003, a maior parte dos recursos que os municípios têm disponível. No caso de Campinas, o percentual de receita tributária própria é um pouco maior que nos demais municípios, pois perfaz um total de 37,33%, enquanto que em Americana e Nova Odessa chega a cerca de 20% e 19%, respectivamente. O peso das transferências mostra-se bastante significativo dentro dos três municípios, especialmente as transferências que provêm do Estado. Com esses dados é possível concluir que, quanto menor a arrecadação tributária própria, maior a dependência financeira que estes possuem com o Estado e com a União.

Isso nos faz refletir sobre as capacidades de cada município e nos questionar se as políticas de formação continuada devem ser mesmo vistas como uma tarefa exclusiva do município. Dentro do quadro observado, o mais adequado seria que esta política pública pudesse ser promovida em conjunto, ou seja, através da colaboração entre as

diferentes esferas. Mas, como já vimos anteriormente, a consolidação desse regime de colaboração tem sido um desafio constante nos últimos anos e, provavelmente, não se resolverá tão cedo, o que faz com que a formação continuada fique a cargo da boa vontade dos representantes dos poderes locais e das suas prioridades e possibilidades de estabelecer vínculos ou convênios com outros setores e instituições para efetivar políticas e programas nesta área.

#### **4.5 - Principais fontes do financiamento da educação**

As principais fontes de receitas públicas são os impostos e as contribuições, que somam 98% do total. Como esclarecemos há pouco, devido a reduzida capacidade dos municípios em aumentar sua arrecadação (especialmente os mais pobres), a Constituição estabelece fortes mecanismos de transferência entre níveis de governo, o que marca o processo de descentralização mais recente em nosso país. De acordo com PINTO (2000, p.27), apesar das grandes transferências realizadas, a União ainda é o ente financeiramente mais forte da federação, ficando os municípios em situação diametralmente oposta. Desse modo, alguns autores acham difícil classificar esse fenômeno por descentralização, já que em muitos momentos se assemelha mais a um processo de desconcentração de responsabilidades.

Na realidade não ocorreu um processo de descentralização, mas sim de desconcentração, visto que ao deslocar competências sem deslocar poder decisivo e recursos públicos, os governos locais continuam cada vez mais submetidos a instância federal. A transferência de competências e responsabilidades sem o suficiente repasse de recursos para arcar com as mesmas, gera dependência e não autonomia e favorece a prática do clientelismo, principalmente ao tratar de repasse de recursos conveniados. (WAGNER, 2001, p. 26)

No caso de um município como Campinas, que tem uma arrecadação bastante significativa, o maior PIB da RMC (estimado em R\$13 milhões no ano de 2003), as

transferências fiscais, mesmo sendo importantes, não constituem o principal meio de sobrevivência do município, que possui razoável montante de recursos próprios. Ainda assim, no que diz respeito a educação e a formação docente, o município possui uma forte relação com as linhas de financiamento de projetos do FNDE, além de convênios com o Estado (transporte escolar e merenda). Os demais municípios se mostram financeiramente dependentes das transferências, pois, como vimos na tabela anterior, essas perfazem cerca de 80% de sua arrecadação.

Trataremos, a seguir, de duas fontes importantes de recursos para a educação e que pertencem, exclusivamente, ao Ensino Fundamental: o Fundef e o Salário-Educação.

#### ***4.5.1 - FUNDEF***

O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) foi criado pela lei 9424/96, concomitante a aprovação da lei 9394/96 (LDB) e trata-se de um fundo de natureza contábil com a finalidade de atribuir um percentual mínimo de recursos a serem gastos no Ensino Fundamental, dentre os recursos já destinados à educação. O Fundo é composto por 15% dos seguintes impostos estaduais e municipais: Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), ICMS, IPI-Exportação e Lei Kandir (compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 para as perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações).

Desse modo, ao vincular 15% o Fundef incide sobre 60% do percentual vinculado constitucionalmente para a educação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios (25%). Nesse sistema, a União fica incumbida apenas de completar o valor mínimo por aluno nos estados e municípios que não alcançarem o mínimo exigido.

Dai decorrem diversos problemas. O valor mínimo nacional *per capita* é fixado anualmente, mediante decreto presidencial.<sup>28</sup>

Uma das maiores controvérsias está justamente no estabelecimento de um valor mínimo bastante mínimo, o que ocasiona uma baixa participação da União nos recursos da educação. Como responsabilidade reduzida, há uma desconcentração da qual falamos anteriormente, onde as responsabilidades da União com respeito a educação são diminuídas. Em 1998, a complementação federal chegou a apenas 3,9% da receita total do Fundo, um valor muito baixo!

Além disso, a estrutura de financiamento do Fundo induz à municipalização (apressada e descuidada), enfraquece os demais níveis e modalidades de ensino e não valoriza o magistério como um todo, visto que a situação melhorou apenas nos Estados e municípios que ganharam com o Fundo, que são especialmente Estados do Norte e Nordeste do Brasil.

Na RMC, cerca de 5 municípios perdem recursos para o Fundo (Paulínia, Campinas, Americana, Jaguariúna e Santa Bárbara d'Oeste) os demais tem obtido ganhos com ele. Dos três municípios aqui estudados, apenas Nova Odessa obtém ganho com o fundo em torno de R\$1 milhão, ao ano.

As perspectivas com relação ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que deve vigorar a partir do próximo ano em substituição ao Fundef, não são tão positivas, visto que ainda não se espera uma participação significativa da União na conformação dos recursos do Fundo.

---

<sup>28</sup> De acordo com o Decreto nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006, o valor mínimo nacional per capita destinado aos alunos das séries iniciais matriculados em escolas urbanas é de R\$ 682,60 e, para os das séries iniciais das escolas rurais, de R\$ 696,25. Para as séries finais, os valores são de R\$ 716,73 (escolas urbanas) e R\$ 730,38 (escolas rurais). Já o valor referente aos estudantes portadores de necessidades especiais de escolas urbanas ou rurais é de R\$ 730,38. Este ano, apenas Maranhão e Pará receberam complementação por parte da União.

#### **4.5.2 – Salário- Educação**

O Salário-Educação (SE), criado em 1964, é outra importante fonte adicional de recursos para o Ensino Fundamental. Trata-se de uma contribuição social, deduzida da folha de pagamento das empresas públicas e privadas. A alíquota é de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Cabe ao FNDE tanto o papel da gestão da arrecadação da contribuição social do salário-educação quanto o da distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação.

A lei 9424/96 regulamentou as formas de aplicação desse recurso e determina que seja aplicado apenas no EF. Segundo PINTO (2000, p.52), a principal dificuldade é que qualquer retração na atividade econômica interfere na arrecadação, justo no momento em que há maior demanda por políticas sociais.

Em 2004, foram introduzidas diversas mudanças nas formas de arrecadação e distribuição da contribuição social do salário-educação. As alterações foram as seguintes:

- obrigatoriedade do recolhimento direto ao FNDE no caso das empresas com processo de parcelamento junto ao FNDE e daquelas cuja folha de pagamento seja igual ou superior a R\$ 2.400.000,00;
- obrigatoriedade do recolhimento de todas as receitas da União, inclusive as oriundas da arrecadação direta e indireta do salário-educação na Conta Única do Tesouro Nacional;
- desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE;

- repasse da cota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, pela qual os valores eram repassados às Secretarias Estaduais de Educação, que se responsabilizavam por redistribuir os recursos aos municípios.

Com essas mudanças, após a dedução dos 10% destinados ao financiamento dos programas geridos pelo FNDE, 1/3 dos recursos constitui a cota federal e 2/3 correspondem à cota estadual e municipal.

É o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) quem administra os recursos do SE e executa uma série de programas do MEC e existem diferentes projetos e programas para a universalização do EF; essa forma de aplicação por programas altera a relação clientelista que havia antes na distribuição desses recursos.

Um dos fatores que preocupam educadores e economistas é que nos últimos anos não tem havido aumento na arrecadação do SE, devido a fatores sócio-econômicos e políticos, como o aumento das taxas de desemprego, a flexibilização dos direitos trabalhistas e com o gradativo aumento da informalidade. Diante disso, mais uma vez a educação se vê prejudicada e obrigada a pagar o preço dessa crise sócio-econômica que vivemos atualmente.

#### **4.6 - Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**

A delimitação do que pode ser considerado como gastos ou, como preferimos nomear neste trabalho, investimento com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tem por objetivo minimizar uma fonte de desvios de recursos constitucionais do setor educacional para outros gastos.

A primeira vez em que foram estabelecidos os parâmetros para definir o que é e o que não é gasto com MDE, foi na LDB de 1961 (Lei n.º 4024/61). A LDB de 1996

retomou esse assunto, tratando de estabelecer algumas alterações, mas deixando para trás graves lacunas.

Um dos itens de maior controvérsia é o pagamento de aposentadorias e pensões, o que a princípio deveria ser incluído como despesa previdenciária e não como gasto com MDE. Como a LDB não trata desse assunto adequadamente, acaba deixando o caminho livre para que as municipalidades incluam os gastos com pagamento de pensões e aposentadorias na contabilização dos 25%, diminuindo os recursos para outros setores educacionais e reduzindo as possibilidades de melhoria do sistema educativo.

Em Campinas este é o primeiro ano em que os gastos com folha de pagamento de aposentados e pensionistas foram retirados dos gastos com MDE. Segundo a deliberação n.º 06/96 do Conselho Estadual de Educação<sup>29</sup>, essa meta deveria ser atingida gradualmente, retirando-se 10% da folha de aposentados ao ano, até retirar totalmente esses valores, num prazo de 10 anos. Entretanto, Campinas acabou por realizar essa mudança somente em 2006, de maneira brusca, o que veio a ocasionar fortes impactos, especialmente no aumento explosivo dos gastos com previdência. Apesar do susto inicial, a mudança teve boa receptividade da Secretaria de Finanças. Além disso, trata-se de um ganho imenso para a Educação, pois sem a contabilização desse gasto, ficam disponíveis aproximadamente R\$ 40 milhões para serem gastos com MDE, o que significa um avanço e possibilidade de melhorias significativas da Educação do município, expansão da rede, etc. Resta saber como a atual administração irá, ao longo do ano, eleger as áreas que mais precisam desse recurso.

---

<sup>29</sup> Segundo o Artigo 3º, § 2º “A exclusão do pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciais a servidores públicos, estatutários ou não, das despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino, poderá ser efetivada gradativamente, na proporção de, no mínimo, 10% ao ano”.

Nos últimos anos, em Americana, os gastos com aposentados e pensionistas não vem sendo contabilizados como despesa no ensino, mesmo assim o município se vê atualmente com dificuldades para alcançar a aplicação mínima de 25% em educação.

Nova Odessa não apresentou dificuldades neste sentido. Segundo informações da Coordenadoria de Educação, os patamares de aplicação chegam a ultrapassar facilmente os 25%.

### **Em síntese**

Neste capítulo conhecemos um pouco sobre a complexa estrutura do financiamento educativo brasileiro e as implicações ocasionadas pela falta ou escassez de recursos públicos para financiar esta e outras políticas sociais. Certamente, a qualidade da educação no Brasil só irá melhorar com a derrubada dos vetos do PNE e o efetivo cumprimento das metas originalmente descritas no projeto da sociedade civil, que seria alcançar a marca dos 10% do PIB aplicados em educação.

Há uma questão bastante polêmica que diz respeito as formas de vinculação de recursos para a educação, pois está associada a um percentual mínimo somente da receita de impostos (25% para Estados, DF e Municípios; 18% para a União). A obrigatoriedade de uma vinculação mínima significa um grande avanço, entretanto atualmente esta vinculação está sujeita a uma série de interferências econômicas, que afetam a sua arrecadação e, conseqüentemente, o valor mínimo destinado a educação. Possivelmente, se a vinculação mínima estivesse associada a um percentual mínimo do PIB, a educação certamente seria beneficiada, visto que o montante de recursos vinculados aumentaria a cada ano, de acordo com a elevação do PIB brasileiro.

Por fim, é preciso destacar a baixa capacidade dos municípios em arrecadar recursos próprios, o que os deixa dependentes das transferências do Estado e da União.

Desse modo, a capacidade dos municípios investirem em políticas sociais dentro de seu território, implica a utilização de recursos que vem de fora, o que impõe limites a sua autonomia para criar e investir nos programas que mais lhe interessam e que atendam suas necessidades específicas. Essa baixa capacidade pode acarretar dificuldades para investir em formação continuada, visto também que esta ainda não se configura como uma prioridade dentro das políticas educativas, como veremos na continuidade deste trabalho.

## **CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES**

### **5.1 – A estrutura do Departamento Financeiro da SME e os investimentos em Educação e Formação Continuada em Campinas**

Ao longo dos últimos 20 anos, a estrutura do setor financeiro, bem como de toda SME Campinas, sofreu diversas mudanças de acordo com as orientações das diferentes gestões que assumiram a prefeitura.

Na gestão Jacó Bittar (1989-1992) existia apenas uma Assessoria Financeira ligada diretamente ao secretário de educação. Depois disso foi criada a Coordenadoria Financeira da SME, no início da gestão do prefeito Magalhães Teixeira (1993-1996), e estava subordinada ao Departamento de Pesquisa e Planejamento (DIPPLA). Após esse período, na gestão do prefeito Francisco Amaral (1996-2000), a Coordenação Financeira saiu do Departamento de Pesquisa e Planejamento e foi para o Departamento Administrativo. No 2º ano da gestão Izalene Tiene (2001-2004) o organograma da Secretaria<sup>30</sup> foi novamente reestruturado e criou-se o Departamento Financeiro, que possui maior autonomia e cuida, atualmente, das contas da educação no município. Trata-se de um avanço significativo, se pensarmos que são poucos os municípios que possuem uma estrutura própria para planejar, acompanhar e controlar os recursos financeiros que devem ser aplicados na educação.

A SMEC possui atualmente 3 departamentos: Departamento Pedagógico (DEPE, ao qual está subordinada a Coordenadoria Setorial de Formação), Departamento Financeiro e Departamento de Apoio à Escola, aos quais cabe o importante papel de organizar, sistematizar e colaborar para o bom funcionamento da rede municipal de educação.

---

<sup>30</sup> O organograma atual da Secretaria Municipal de Educação de Campinas encontra-se no Anexo 4.

### 5.1.1 - Análise dos Demonstrativos dos Recursos Aplicados no Ensino (1999-2005)

Analisando os dados dos Demonstrativos fornecidos diretamente pela equipe do Departamento Financeiro da SME Campinas, percebemos uma diferença importante entre despesas empenhadas e despesas pagas. Em todos os anos estudados, o empenho tem sido maior que os valores pagos. Nesse caso, as despesas que não foram pagas são computadas como restos a pagar, devendo ser quitadas no ano seguinte.

Tabela 13 : Recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em Campinas e porcentagem em relação as receitas resultantes de impostos, 1999- 2005

Anos	Educação Infantil		Ensino Fundamental		TOTAL (EI + EF)	
	Total	%*	Total	%	Total	%
1999	47.260.998,65	9,26	52.448.817,22	14,8	99.709.815,87	24,06
2000	51.769.524,81	8,88	50.268.455,10	8,62	102.037.979,91	17,5
2001	64.800.717,19	10,5	97.327.697,88	15,1	162.128.415,07	25,15
2002	71.621.378,88	10,61	101.944.117,06	15,1	173.565.495,94	25,71
2003	81.560.382,53	11,22	111.834.040,33	15,39	193.394.422,86	26,62
2004	95.926.415,06	11,45	127.663.112,69	15,23	223.589.527,75	26,68
2005	123.067.612,79	12,85	148.133.260,47	15,4	271.695.587,51	28,25

\* Porcentagem em relação a receita – recursos próprios (despesa paga)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Demonstrativos do Departamento Financeiro - SMEC

Outro ponto que observamos é que nos anos de 1999 e 2000 o gasto com educação em Campinas não atingiu o mínimo obrigatório de 25%. Somente em 2001 o município consegue alcançar o patamar mínimo. Após esse período observa-se um crescimento na arrecadação total (receita), acompanhado de um crescimento nos investimentos em educação (despesa), sendo que a vinculação de recursos para a educação em 2004 e 2005 passa a ficar acima dos 25% obrigatórios, mostrando uma recuperação importante do município neste setor.

Mas o receio de que a vinculação mínima não seja cumprida ainda preocupa os educadores e políticos comprometidos com a educação no município, pois durante a apresentação do Relatório de Gestão Financeira na Educação<sup>31</sup>, foram apresentadas as contas referentes ao primeiro trimestre de 2006 e fomos surpreendidos ao saber que o município não conseguiu alcançar o gasto mínimo de 25% em Educação. Os representantes da Secretaria tranquilizaram os presentes, já que o cálculo dos 25% é feito sobre o gasto anual, portanto é possível alcançar esse patamar nos próximos trimestres. Mas esse é um grande desafio para um município que está com dificuldades de ampliar seus gastos, pois já ultrapassou os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, permanece a preocupação com a questão dos recursos para a educação em Campinas, pois faltam funcionários para as novas creches que foram construídas, além da falta de reajuste reivindicado pelos trabalhadores. Parte desse estrangulamento ocorre devido à promulgação do Plano de Cargos (Lei 12.012/04) que elevou os salários de boa parte do funcionalismo público campineiro e hoje tem gerado transtornos para a administração pública, para conseguir manter os patamares salariais criados na época.

A principal justificativa para o não cumprimento do mínimo a ser aplicado em educação é a retirada, ocorrida neste ano, dos aposentados e pensionistas do cálculo dos percentuais mínimos a serem aplicados na educação. Antes, com a contagem desse gasto, facilmente o município atingia os 25% ou mais. Neste momento, atual gestão municipal convive com o desafio de atingir os 25% sem contar os inativos, e corre o risco de ter suas contas reprovadas pelo Tribunal de Contas, já que a situação voltou a

---

<sup>31</sup> A audiência pública para apresentação do Relatório de Gestão Financeira da Educação, relativo ao 1º trimestre de 2006, ocorreu na Câmara Municipal de Campinas, no dia 27/06/2006. A audiência correspondente ao 2º trimestre ocorreu no início de agosto de 2006 e os dados foram publicados no Diário Oficial do Município no dia 16/08/2006 (ver Anexo 5).

se repetir durante a segunda Audiência Pública para apresentação do Relatório de Gestão Financeira na Educação deste ano.

### 5.1.2 - FUNDEF em Campinas

A relação de Campinas com o Fundef sempre foi desvantajosa, pelo fato da dedução dos impostos para o Fundo ser maior que o valor recebido pelo município, pois este não aderiu a municipalização e a descentralização repentina do seu sistema de ensino. Além disso, sempre optou-se por dar ênfase a Educação Infantil, devido a grande demanda do município nesta área.

Tabela 14 – Receitas e Deduções para Formação do FUNDEF em Campinas – 1998 a 2005

Ano	RECEITA valor recebido	Dedução da Receita p/ formação do Fundef	Valor retido no Fundo	OBS.
1998	16.756.207,82	-25.800.325,51	-9.044.117,69	(perda)
1999	23.065.390,23	-31.514.226,69	-8.448.836,46	(perda)
2000	27.165.417,09	-36.402.170,25	-9.236.753,16	(perda)
2001	31.272.719,15	-40.657.638,66	-9.384.919,51	(perda)
2002	40.954.821,54	-42.586.225,11	-1.631.403,57	(perda)
2003	42.756.962,21	-44.424.300,58	-1.667.338,37	(perda)
2004	51.552.371,49	-46.311.385,21	5.210.986,28	(ganho)
2005	57.022.200,62	-50.970.997,68	6.051.202,94	(ganho)

Fonte: Balancetes da PMC

De acordo com a tabela acima, no período de 1998 a 2003 houveram perdas de recursos, sendo que nos primeiros anos de vigência do Fundo as perdas eram maiores (em torno de R\$8 a R\$9 milhões). A partir de 2002 as perdas foram diminuindo, devido a ênfase do município na expansão da rede e na promoção de programas de Educação de Jovens e Adultos e aumento dos cursos supletivos. Houve também fortes incentivos para que as crianças de 6 anos fossem matriculadas na 1ª série, superlotando as classes e aumentando as chances do município ganhar recursos do Fundo.

Segundo o ex-diretor do Departamento Financeiro, os ganhos do FUNDEF em 2004 e 2005 ocorreram devido a postura da Secretária de Educação da época, que

entendia que as matrículas em EJA II (5ª a 8ª série) deveriam ser computados como matrículas no EF, e o MEC jamais contestou seu posicionamento. Em 2006 a tendência é voltar a perder recursos, já que o atual Secretário não tem o mesmo entendimento dessa questão.

As despesas com folha de pagamento atingem cerca de 70% a 90% do valor do Fundef, bem acima do recomendado pela Lei 9424/96, que é de 60%, no mínimo. Muitas vezes é possível que a folha cubra todo o valor do Fundef, não restando recursos do Fundo para aplicar em outros setores.

No momento atual, as preocupações de Campinas e demais municípios da RMC se centram no FUNDEB, recentemente aprovado pelo Senado e com previsão para entrar em vigor em 2007. A instituição de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) constitui-se em uma reivindicação de parte dos atores sociais ligados à área de educação, principalmente daqueles segmentos vinculados à educação infantil e ao ensino médio (CASTRO, 2005). Estudos sobre os impactos deste novo Fundo já foram feitos pela Secretaria de Educação de Campinas e concluiu-se que somente com ponderações que considerem um custo mais elevado para o aluno das creches, será possível que Campinas ganhe com o Fundo. Se os coeficientes de custo-aluno nos diferentes níveis continuarem no patamar em que o MEC os está estudando, provavelmente Campinas irá perder mais recursos para o FUNDEB do que vinha perdendo para o Fundef<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Conferir estudo fornecido pela SMEC, sobre os impactos da implantação do FUNDEB na RMC, no Anexo 6.

### 5.1.3 – Investimento em formação continuada em Campinas

A partir do nosso contato com uma vasta literatura na área do financiamento educativo, veio o interesse por adentrar no tema sobre o investimento em formação continuada em alguns municípios da RMC. Campinas, como sede da RMC, nos forneceu importantes referências para analisarmos a estrutura dos recursos e também dos investimentos em formação continuada.

Infelizmente não há na legislação financeira a obrigação de prestar contas dos recursos que foram investidos em formação e os balanços não trazem em separado este dado, o que exigiu de nós o esforço de buscar possíveis fontes e o montante aproximado dos recursos aplicados neste setor.

Segundo entrevista realizada com o ex-diretor do Departamento Financeiro da SMEC, não existe um montante de recursos destinados especificamente para a formação continuada, o que existe é um recurso direcionado ao Departamento Pedagógico (DEPE), e este decide o quanto será destinado para pagamento de palestrantes e manutenção do Centro de Formação (CEFORMA). Uma das possibilidades de se avaliar o investimento em formação está na despesa com palestrantes contratados para ministrar cursos. O valor inicialmente previsto para contratação de palestrantes com recursos próprios em 2006 era de R\$ 550.000,00. Além disso, existem recursos externos, que vêm, essencialmente, do FNDE.

Realizando um comparativo das despesas com palestrantes de 2000 a 2006 vemos que Campinas aplica um montante considerável de recursos próprios no pagamento desses palestrantes. Este valor aumenta gradualmente a partir de 2001, atingindo seu ponto mais alto em 2004 com a aplicação de mais de R\$500 mil, mas que voltou a cair em 2005. O repasse de recursos externos varia muito, já que depende de diferentes fatores, como o envio e aprovação de projetos por parte do FNDE.

Tabela 15: Despesas com Palestrantes no Ensino - 2000 a Maio/2006<sup>33</sup>

<b>Anos</b>	<b>Recurso Próprio</b>	<b>Fundef</b>	<b>Recursos Externos</b>	<b>Total</b>
2000	67.573,60	0,00	67.951,00	<b>135.524,60</b>
2001	62.963,24	14.753,40	0,00	<b>77.716,64</b>
2002	146.712,22	5.510,00	0,00	<b>152.222,22</b>
2003	424.972,62	0,00	0,00	<b>424.972,62</b>
2004	556.608,06	48.000,00	634.198,74	<b>1.238.806,80</b>
2005	320.319,25	0,00	314.572,50	<b>634.891,75</b>
2006	99.893,25	0,00	177.154,16	<b>277.047,41</b>

Fonte: Departamento Financeiro, SMEC, 2006.

Segundo uma ex-funcionária da Coordenadoria de Formação, a prática de se fazer projetos e submetê-los ao FNDE tornou-se mais freqüente a partir de 2004. Esta também nos informou que em 2003 e 2004 foram enviados inúmeros projetos para o FNDE, os quais foram aprovados ao mesmo tempo, tendo o recurso chegado no ano de 2004, por isso encontramos um valor tão alto de despesas com palestrantes neste ano. Também houve por parte da gestão municipal da época (final da gestão Izalene) uma política essencial de investimento na formação de pessoal, portanto também houve maior disposição da Secretaria de Educação em aplicar maior volume de recursos próprios na formação continuada em 2004.

Em relação ao Fundef vemos que somente em 2001, 2002 e 2004 houve pagamento de palestrantes com esse recurso, mas são valores muito baixos, comparando com os recursos próprios e externos, sendo que o valor mais significativo (R\$ 48.000,00) foi gasto em 2004, primeiro ano em que Campinas começou a ganhar recursos do Fundo. A causa desse baixo valor já foi explicada anteriormente, pois grande parte do Fundef é gasto com folha de pagamento, não sobrando muito para a formação continuada.

<sup>33</sup> Atente-se para o fato de que estes valores podem não ter sido corrigidos de acordo com a inflação, pois utilizamos os dados da mesma forma que nos foram fornecidos pelas próprias prefeituras.

A relação de Campinas com o FNDE vem se intensificando ao longo dos anos, o que constitui algo muito interessante de ser estudado futuramente, especialmente no que diz respeito às características dos convênios firmados. Antes desse período, Campinas não tinha muitos projetos aprovados, nem o FNDE tinha aumentado tanto a sua capacidade de apoio aos municípios.

Uma comparação interessante de se fazer é a relação da despesa por professor, para sabermos quanto o município investe por professor na área de formação continuada.

Tabela 16: Investimento por professor, de acordo com as despesas realizadas com palestrantes no ensino, 2000-2005

<b>Anos</b>	<b>Despesa com palestrantes</b>	<b>Número de Docentes*</b>	<b>Investimento por professor</b>
<b>2000</b>	135.524,60	2.243	60,42
<b>2001</b>	77.716,64	2.214	35,10
<b>2002</b>	152.222,22	2.470	61,63
<b>2003</b>	424.972,62	2.457	172,96
<b>2004</b>	1.238.806,80	2.439	507,92
<b>2005</b>	634.891,75	2.265	280,30

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP/MEC e da SMEC-PMC

\* Número de Funções Docentes fornecido pela base do INEP/MEC

De acordo com a tabela acima, o investimento do município de Campinas com formação continuada varia muito, acompanhando a tendência de disponibilidade de recursos nesta área. Obviamente, o ano em que o investimento por professor foi maior foi em 2004, quando o FNDE contribuiu bastante para financiar ações de formação no município. Depois desse período tem havido uma nova queda no gasto anual por professor, provavelmente ligada a falta de recursos do Fundo e também aos limites financeiros da atual gestão.

Consideramos que o dado de despesa com palestrantes ajudou-nos a realizar uma primeira aproximação em relação ao volume de recursos que o município vem

investindo formação continuada, no entanto, não é a única despesa realizada nessa área. Sabe-se que há despesas com o pagamento dos professores que participam dos cursos, algo que está previsto na jornada do professor, mas este é um dado muito difícil de ser contabilizado, visto que o valor desse pagamento depende de vários fatores, como tempo de serviço, cargo, etc. Havia também o pagamento por Hora-Projeto ocorreu até 2004 de modo destacado na folha, o que permitia uma melhor avaliação do investimento realizado para os professores participarem dos cursos, mas isso foi extinto pelo Plano de Cargos, que unificou o pagamento, acabando com a fragmentação da folha. Desse modo, tornou-se difícil avaliar o investimento em formação, dentro da folha de pagamento, mas não nos impede de continuar em busca de novas aproximações.

## **5.2 – Investimentos em formação continuada em Americana**

Como vimos afirmando desde o início, tivemos dificuldade de encontrar informações e dados suficientes acerca dos investimentos em formação continuada nos municípios de Americana e Nova Odessa. Isso impede uma sistematização dos dados, que nos permita a comparação com tudo o que vimos até agora sobre o município de Campinas. Apesar disso, existem alguns pontos importantes a serem destacados.

Através do levantamento das principais ações e políticas de formação em cada município, foi possível perceber que há uma preocupação crescente desses com a questão da formação. Mas muitas vezes, essa preocupação se manifesta apenas nos documentos oficiais, sem um respaldo financeiro que possibilite a implementação de ações e programas de formação continuada.

Em Americana isso fica muito claro, pois o município possui um documento bem estruturado acerca de suas concepções em torno da formação continuada e que também afirma a necessidade de aumentar o investimento nessa área. Apesar disso, o

município não nos forneceu os dados solicitados a tempo, para sabermos se, de fato, houve um investimento maior, de acordo com o que estava previsto no documento da Secretaria.

A falta de dados sobre o investimento em formação nesse município, nos impede de emitir qualquer juízo sobre a política de formação continuada que está sendo implementada e de saber se houve uma real valorização dos professores neste aspecto.

Entendemos que tratar da importância da formação nos discursos e documentos oficiais seja um passo importante, mas não basta para consolidar uma política de formação que gere benefícios para a educação pública. Torna-se necessário prosseguir com uma análise mais profunda dessa situação em Americana, pois, com a falta de dados específicos, não podemos avaliar as ações do município.

Obviamente, sentimos falta de dados mais concretos para analisar se realmente houve uma ampliação dos investimentos para a formação continuada, mas a falta de dados também nos faz pensar na dificuldade das Secretarias se organizarem para contabilizar algo que não está previsto na prestação de contas. Nos faz pensar também em algumas hipóteses acerca dos possíveis investimentos, através das ações e programas de formação continuada apresentados anteriormente.

Vemos que boa parte dos programas são realizados no âmbito das unidades escolares (Horário de Estudo na Escola, Semana de Planejamento e Educadores em Ação) o que parece não acarretar uma grande demanda de recursos, já que fica a cargo dos professores e coordenadores se organizarem para realizar esta tarefa. Outras ações, como a Semana de Educação e os Cursos Externos, demandam possivelmente uma quantidade expressiva de recursos, já que contam com uma infra-estrutura diferente, além das despesas com palestrantes, transporte e material para os professores participantes. Apesar de termos analisado a prestação de contas do município (pois nos

foi enviado, por fax, um quadro com as despesas em educação do início do ano de 2006), não foi possível saber o volume desses investimentos, pois esse dado mais específico acaba por ficar diluído nos demais ítems de despesa.

Acreditamos que é preciso insistir na busca de dados mais concretos sobre os investimentos em Americana, já que esse dado pode nos esclarecer muito sobre as capacidades do município em demandar recursos para as ações e programas de formação, bem como certificar-nos de que está havendo uma real valorização da formação continuada dos professores da rede.

### **5.3 – Investimentos em formação continuada em Nova Odessa**

Em Nova Odessa não tivemos contato com nenhum documento que explicitasse as concepções e a política de formação continuada do município, pois este assunto não foi discutido suficientemente dentro da Coordenadoria de Educação, tampouco entre os profissionais da rede municipal.

Vimos que, apesar disso, existem algumas ações importantes que o município promove para contemplar a necessidade de formação contínua dos professores. Na maioria das vezes, a própria diretoria do setor de ensino fundamental, supletivo e especial é quem prepara os momentos de formação, lendo e se informando de alguns assuntos que a rede manifesta ter interesse. Não há uma um registro organizado das ações de formação continuada desenvolvidas, já que são muito pontuais e se modificam a cada troca de gestão.

Há também algumas ações que são estabelecidas em conjunto ou através de convênios, como os cursos que Nova Odessa realiza com a UNB ou com o CEFIEL, da Unicamp, dos quais participam alguns coordenadores e professores interessados. Isso indica que, devido a baixa capacidade do município de planejar e financiar formação

para todos os docentes da rede, há a necessidade de estabelecer vínculos com outras instituições. Através disso, vemos uma importante participação das universidades para o encaminhamento dos programas de formação.

Apesar da falta de dados que esclareçam o montante investido em formação, vemos que o município também não deixou de ter ações no campo da formação. Parte significativa dessas ações tem um caráter provisório, ocorrendo de acordo com a “boa vontade” e disponibilidade dos funcionários responsáveis pela educação.

Ao contrário do que encontramos em Campinas, Nova Odessa não possui dados organizados sobre as despesas com palestrante, tal informação também se encontra diluída nos demais itens que compõem a despesa.

Mesmo sabendo dessa dificuldade, tentamos nos aproximar através de alguns itens presentes nos demonstrativos da despesa. Esses itens costumam estar identificados pela classificação funcional 3.3.90.36.00, que se refere a “Outros serviços de terceiros – pessoa física”, ou no item 3.3.90.39 “Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, ou até mesmo no item 3.3.90.49 “Auxílio transporte”. Outra possibilidade é que parte dos investimentos com formação constem com o código 3.1.90.16 “Outras despesas variáveis – pessoal civil” ou no item que aparece na prestação de contas de Nova Odessa com o código 3.3.90.33 “Passagens e despesas com locomoção”.

Apesar dessas primeiras aproximações, há um problema crucial, pois estes itens englobam uma série de outras despesas realizadas com diferentes finalidades, que não se referem apenas a formação continuada, impossibilitando-nos de tomá-los como um dado concreto de investimento em formação. A única forma encontrada para averiguar qual o volume exato desse investimento, seria analisando cada processo de despesa, o que demandaria muito mais tempo e um trabalho exaustivo, que foge do alcance deste trabalho de conclusão.

Mesmo sem a possibilidade de obter dados específicos sobre o investimento realizado em formação, conseguimos algumas outras pistas interessantes. Em Nova Odessa, durante algumas conversas que realizamos junto a funcionários do setor contábil da prefeitura soubemos que, em muitos casos, a prefeitura incentiva que os professores participem de cursos gratuitos, ou seja, há um incentivo à formação, ainda que não haja dados disponíveis, por conta da gratuidade de muitos cursos ou atividades dos quais os professores participam.

Durante entrevista com o coordenador municipal de educação, fomos informados de que o investimento em formação continuada constitui cerca de 10% dos recursos que a Coordenadoria tem disponível, isto é, retirando as obrigações patronais (salários dos professores), verba de custeio e manutenção das escolas. Isso mostra que existe neste município um entendimento diferente de como o gasto com formação pode ser contabilizado, frente a despesa total com educação.

O funcionário responsável pelo setor contábil da prefeitura nos forneceu, durante uma entrevista por telefone, alguns dados relativos as despesas com treinamentos, dados estes que sistematizamos na tabela abaixo.

Tabela 17: Despesa com treinamentos e cursos para professores em Nova Odessa, 2004, 2005 e 2006

<b>Anos</b>	<b>Despesa com cursos e treinamentos (R\$)</b>	<b>Despesa por professor* (R\$)</b>
<b>2004</b>	30.000,00	162,00
<b>2005</b>	33.000,00	178,00
<b>2006</b>	35.000,00	189,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pelo setor contábil da Prefeitura de Nova Odessa. \* Consideramos o número de funções docentes do INEP para o ano de 2005, num total de 185.

No quadro acima verificamos que os dados fornecidos, certamente, estão arredondados. Isso pode nos permitir apenas uma idéia do montante bruto investido na área de treinamentos e cursos, o que também não contempla tudo o que pode ser

investido em formação continuada. O valor do investimento por professor é uma categoria importante a ser analisada, mas alertamos que o número de funções docentes fornecido pelo INEP nem sempre corresponde ao número exato de professores. Desse modo, temos percebido que ficam de fora desse número os monitores que trabalham em creche<sup>34</sup>.

Comparando com Campinas, esses valores ultrapassam o que este município aplicou por professor de 1999 a 2002, mas não ultrapassam o que investiu em 2003, 2004 e 2005, considerando que Campinas teve, nesses anos, maior aporte de recursos externos.

Em Nova Odessa não foi especificada qual a fonte desses recursos para os treinamentos e cursos, mas é possível que haja a intenção de pedir financiamento ao FNDE para a formação continuada nos próximos anos, pois a Coordenadoria Municipal afirmou que ainda acha pouco o investimento realizado com formação e que o município não pode investir mais, já que a maior parte dos recursos estão comprometidos com folha de pagamento, custeio e manutenção da rede.

### **Em síntese**

Neste último capítulo, tratamos sobre a questão mais específica dos investimentos municipais em formação continuada. Como explicamos no início do trabalho, há um visível desnivelamento na quantidade de informações obtidas em cada município estudado. Tivemos acesso a um número maior de dados referentes a cidade de Campinas, provavelmente porque a estrutura do Departamento Financeiro nos possibilitou um número razoável de dados e uma melhor organização dos mesmos.

---

<sup>34</sup> Segundo dados da própria Coordenadoria de Educação, em 2006 haviam 196 professores na rede e se dividirmos o montante aplicado em treinamentos e cursos em 2006 (R\$35.000) por 196 professores, obtemos um investimento de R\$178,00 por professor, ou seja, valor que corresponde ao investimento realizado em 2005.

Nos demais municípios não foi possível obter a mesma quantidade de dados, pois apesar de nossa insistência, muitas vezes não houve tempo suficiente para os responsáveis organizarem os dados e nos enviarem. Há que se ressaltar que nem mesmo os dados apresentados demonstram o investimento total em formação, já que investir em formação não corresponde em investir apenas em pagamento de palestrantes ou em treinamentos e cursos.

A falta de dados prejudicou a nossa tentativa de comparar as informações de um município com o outro, mas não impediu de realizarmos um diagnóstico das diferentes realidades, pois ao trabalhar com municípios de portes diferentes, com uma estrutura sócio-econômico-educativa distinta, também era esperado que a organização e a estrutura dos setores responsáveis pela educação demonstrassem diferentes reações ao serem questionados sobre os investimentos em formação continuada.

Temos percebido que, em muitos casos, os setores responsáveis pela educação nos municípios, tem demonstrado fazer o possível para realizar programas de formação continuada de professores, criando momentos de reflexão e discussão entre eles. Mas nos perguntamos: será possível construir uma política integrada de formação, baseada em ações improvisadas e que se sustentam apenas na boa vontade dos funcionários municipais?

Acreditamos que falta uma melhor definição sobre o que é a formação continuada, qual o seu papel e relevância dentro da rede municipal. Independentemente do fato dos municípios possuírem centros de formação ou não, é preciso que estes dêem continuidade às discussões e planejem quais serão os investimentos necessários para consolidar uma verdadeira política de formação continuada.

Para tanto, faz-se necessário realizar um melhor diagnóstico das necessidades e também um planejamento efetivo, com ações estratégicas de base, para que os

municípios possam gerir adequadamente os recursos que dispõe na área educacional, destinando parte significativa para as ações de formação continuada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do presente Trabalho de Conclusão de Curso nos permitiu uma aproximação significativa quanto aos investimentos públicos realizados em formação continuada. A análise das principais fontes de financiamento nos mostrou o quão complexas são as relações que se configuram entre as diferentes esferas de governo, além da complexidade de lidar com dados financeiros e com as prestação de contas, já que o linguajar econômico e os códigos utilizados, muitas vezes, dificultam a aproximação dos educadores dessa temática tão relevante no âmbito das políticas públicas.

A integração das esferas subnacionais tem se configurado como uma tentativa de melhorar a eficácia do poder público no que tange as políticas educacionais. A nova configuração regional e os novos fóruns de discussão que estão presentes na RMC são um exemplo disso e, apesar das dificuldades e resistências, há tentativas, por parte de alguns representantes, de dialogar e construir políticas conjuntas, no fortalecimento dos municípios frente aos entes mais fortes de governo.

Vimos também que apesar da responsabilidade pela formação continuada vir sendo atribuída mais a esfera municipal, muitas vezes, esta possui dificuldades em manter a qualidade de seus programas somente com o recurso que dispõem, por isso tendem a fazer acordos e convênios com outras esferas e instituições, como é o caso dos pedidos direcionados ao FNDE e dos programas realizados em conjunto com as universidades. No caso dos municípios da RMC, trata-se de uma realidade privilegiada, dentro do contexto nacional, mas que ainda precisa avançar na busca por políticas integradas, juntando esforços para consolidar uma política de formação continuada, da qual os municípios participem mais ativamente.

Dentro daquilo que foi possível analisar, vimos que a relação de Campinas com o FNDE tem sido muito significativa para manter os patamares de investimento em formação, já que não existe uma dotação específica para aplicar nessa área, a qual é considerada de grande importância para a qualidade da educação pública. É importante que o poder público municipal assuma as ações de formação, preocupando-se com a qualidade dos programas oferecidos, para que possibilitem a construção de iniciativas inovadoras no âmbito da escola. Para isso, precisa investir recursos suficientes neste setor, mesmo que necessite da colaboração de outras esferas. Neste sentido, faz-se necessário a consolidação de um regime colaborativo, diante das dificuldades dos municípios arcarem sozinhos com a responsabilidade sobre os investimentos em formação continuada de professores.

Nas demais cidades, não houve uma aproximação tão grande como a que tivemos com o município de Campinas. Ainda assim, conseguimos levantar pistas interessantes sobre como pode ser contabilizado o investimento com formação, as possibilidades de realizar atividades que não demandam tantos recursos e a relativa escassez, que faz com que a maioria das receitas para a educação estejam comprometidas com folha de pagamento, custeio e manutenção da estrutura educacional existente.

Consideramos que o problema escolhido para esta pesquisa, nos permitiu, por um lado, avançarmos consideravelmente na discussão teórica da descentralização e de suas implicações para as políticas educacionais implantadas na década de 1990. Também pudemos avançar quanto as análises sobre o financiamento da educação pública e as responsabilidades de cada ente federativo e as implicações de uma política de recursos para a educação, da qual a União pouco participa.

Por outro lado, tivemos dificuldades em chegar ao valor total dos investimentos em formação continuada pelos municípios da região. Isso porque, em muitos casos, a

formação continuada, por não se constituir como um item de despesa obrigatória, acaba ficando a cargo da vontade política dos governantes ou da “boa vontade” dos funcionários municipais. Dessa forma, é preciso que o movimento dos educadores pressione o poder público, no sentido de exigir mais espaços e programas para seu aperfeiçoamento profissional e a consolidação de uma política de formação continuada, sólida e integrada, que não se dissolva a cada mandato.

Nota-se certo descaso com a formação continuada, já que não há uma obrigatoriedade dos demonstrativos de despesa das Secretarias Municipais de Educação apresentarem claramente as despesas com formação continuada dos profissionais da educação. Os dados sobre investimentos em formação continuada ainda estão muito dispersos e fragmentados, pouco claros e difíceis de avaliar.

Trata-se de um desafio importante um esclarecimento melhor desses dados por parte das secretarias municipais e estaduais, pois é preciso avaliar se o investimento em formação está sendo condizente com as preocupações atuais em torno da atuação e formação dos profissionais, como fator diretamente ligado à qualidade do ensino e melhoria do sistema.

Pelos dados analisados, constata-se que a formação continuada não tem sido tomada como prioridade dentro das políticas públicas de educação, já que os municípios, além de uma baixa capacidade financeira para manter a qualidade de seus programas, possuem outras demandas, ligadas essencialmente à expansão da rede, à construção de novas escolas e a sua manutenção. Além disso, a folha de pagamento da educação é uma das que mais pesam no orçamento das prefeituras, já que a educação é uma das políticas sociais que necessita de um grande contingente de pessoal especializado, o que consome boa parte dos recursos disponíveis.

Através de tudo o que analisamos até aqui é possível perceber que, tanto na maioria dos trabalhos que tratam sobre o financiamento, como também na prática observada, a educação ainda é tratada pelo poder público como um *gasto* e não como um *investimento*, necessário para gerar desenvolvimento e melhor qualidade de vida para as populações. Essa concepção precisa mudar, a partir do momento em que acreditamos que a educação e a formação continuada dos professores são pilares para a construção de uma sociedade melhor e mais justa.

Por fim, esperamos ter proporcionado algumas pistas para estudos futuros e oferecido subsídios para uma reflexão mais sistematizada acerca dos investimentos em formação continuada em Campinas, Americana e Nova Odessa, o que pode também dar subsídios para futuras análises que pretendam se expandir para os demais municípios da RMC.

## Referências Bibliográficas

ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educ. Soc.**, vol.26, no.92, p.841-858, out. 2005.

ABREU, M. Descentralização e Federalismo. In: ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional da Constituição e na LDB**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. pp. 15-23.

ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994-1999. **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, v.82, n.200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/textos\\_publicados.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/textos_publicados.htm). Acesso em: 13 jun. 2006.

ANFOPE. **Documento Gerador do XIII Encontro Nacional**. Campinas, 2006.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (org.) **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.** v.23 n.80 Campinas, pp.25-48, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** v.18, n.2, São Paulo, abr/jun. 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Ed. Soc.** v. 23, n. 80, Campinas, p.49-71, set. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.º 9394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9424/96 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.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica: orientações gerais**. Brasília: MEC/SEB, 2005.

CAMPOS, M. M. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. **Educ. Soc.** Ano XX, n. 68, pp.126 – 142, dez. 1999.

- CASTRO, J. A. Gastos públicos com a educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79, n. 193, p. 135-147, 2000.
- CASTRO, J. A. ; MORAES, M. ; DUARTE, B. ; SADECK, F. ; SIMÕES, H. . **Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1996-2001**. Brasília: IPEA, 2003.
- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- DAVIES, N. **O Fundef e as verbas da educação desvendando a caixa preta**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.
- DUARTE, M. R. T. **Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0593764807949.doc> . Acesso em: 07 out. 2006.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas públicas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP "on-line"**. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/n17/dossie7.pdf>. Acesso em: abril de 2005.
- FERRAZ, A. **Educação Continuada de Professores: um estudo das políticas da Secretaria Municipal de Educação de Campinas – 1983/1996**. Dissertação de Mestrado. Campinas: FE/UNICAMP, 2001.
- FREITAS, L.C. **Ciclos, Seriação e Avaliação: confronto de lógicas**. São Paulo: Moderna, 2003.
- GADOTTI, M. Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica. Prefeitura Municipal de Campinas – Secretaria de Educação. **III ERMEC – Encontro da Rede Municipal de Campinas**. 21 de junho de 1996. Disponível em: [http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao\\_Brasileira/Municip\\_Sistema\\_Unico\\_1996.pdf#search=%22hist%C3%B3ria%20do%20ensino%20municipal%20em%20Campinas%22](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao_Brasileira/Municip_Sistema_Unico_1996.pdf#search=%22hist%C3%B3ria%20do%20ensino%20municipal%20em%20Campinas%22). Acesso em: 20 out. 2006
- GORENDER, J. Estratégias dos Estados nacionais diante do processo de globalização. Dossiê Globalização. **Estud. av.** v.9, n.25, São Paulo, pp.93-112, Sept./Dec. 1995.
- GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros, 1995. In: **Seminário Internacional sobre Federalismo e Governos Locais**. Anais. La Plata, Argentina, 27 jun 1997.
- GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Angela M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S.(orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, pp. 193-210.

- IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estud. av.**, São Paulo, vol.8, n.21, may/ago. 1994, p.147-163.
- KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- MARTINS, R. C. R. Formação dos profissionais do Magistério. In: RODRIGUES, M. M.; BRAGA, A. C. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II**. 2ªed. FUNDESCOLA/MEC,1999. Pp. 115-135.
- MARTINS, P. S. Financiamento da Educação no Município. In: RODRIGUES, M. M.; BRAGA, A. C. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II**. 2ªed. FUNDESCOLA/MEC,1999. Pp. 139-169.
- MELCHIOR, J. C. A. Recursos financeiros e a educação. In. MENEZES, J. G.C. et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. São Paulo: Pioneira, 1998, p. 248-267.
- MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, v.23, n.80, p.13-24, set. 2002
- MORDUCHOWICZ, A. **Discusiones de Economia de la Educación**. Buenos Aires: Losada, 2004.
- NOGUEIRA, M. A. Entre o local e o global. In: MARTINS, Angela M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S.(orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, pp.13-28.
- NORONHA, M.I.A. Educação segundo o Banco Mundial. In: CASARO, R. (org) **São Paulo: realidade e perspectivas: efeitos do liberalismo tucano no Estado**. São Paulo: A. Garibaldi, 2006. p.33-49.
- OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. Pp. 11-36.
- \_\_\_\_\_. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Angela M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S.(orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, pp.129-142.
- OSZLAK, Oscar. Estado e Sociedade: novas regras de jogo?. In: BARRETO, Maria Ines; FELICISSIMO, José Roberto; MACDOWELL, Silvia (Coords). **Sociedade e Estado superando fronteiras**. São Paulo: FUNDAP, 1998.
- PINTO, J.M.R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, set. 2002, vol.23, no.80, p.108-135.

\_\_\_\_\_. et all. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **R. bras. Est. pedag.** Brasília, v.82, n.200/201/202, p.117-136, jan/dez 2001. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/textos\\_publicados.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/textos_publicados.htm). Acesso em: 13 jun. 2006.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O Fundef e a política de descentralização. **Cad. CEDES**, v.21, n.55. Campinas, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 set. 2006.

ROSAR, M.F.F. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educativo brasileiro pela via da municipalização**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 1995.

SCHORR, R. N. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, Angela M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S.(orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. Pp.143-149.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas de Formação em cenários de reforma. In: AMARAL, Ana Lúcia; VEIGA, Ilma Passos. **Formação de Professores: Políticas e Debates**. Editora Papirus, 2002. Pp. 13-47.

WAGNER, C.L.F.A. **Financiamento da educação pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas – 1986 a 1999**. Campinas, SP, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. v.1. Brasília: Editora da UnB, 1991.

#### **Sites consultados:**

Agência Metropolitana de Campinas ([www.agemcamp.sp.gov.br](http://www.agemcamp.sp.gov.br))

INEP ([www.edudatabrasil.inep.gov.br](http://www.edudatabrasil.inep.gov.br))

IPEA ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br))

Prefeitura de Americana ([www.americana.sp.gov.br](http://www.americana.sp.gov.br))

Prefeitura de Campinas ([www.campinas.sp.gov.br](http://www.campinas.sp.gov.br))

Prefeitura de Nova Odessa ([www.novaodessa.sp.gov.br](http://www.novaodessa.sp.gov.br))

SciELO ([www.scielo.br](http://www.scielo.br))

SEADE ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br))

## **ANEXOS**

## **Anexo 1**

### **Roteiro das entrevistas realizadas**

#### Questões sobre os investimentos em formação continuada de professores

- Quais são os investimentos que estão sendo realizados na rede municipal?
- Quais as prioridades de investimento da atual gestão municipal?
- A SME possui um setor próprio para cuidar das finanças?
- Como o município enxerga a formação continuada dos profissionais da educação: é uma atribuição que deve ser assumida pelo próprio município? Qual a importância que a Formação Continuada assume dentro do município?

#### Dados solicitados:

- Receitas e despesas com educação desde 1996;
- Porcentagem de gasto em educação;
- Porcentagem de gasto com formação.

#### FUNDEF

- Impactos do Fundef na rede municipal;
- Como o recurso do Fundo tem sido utilizado;
- Gastos com folha de pagamento;
- Gastos com aposentadorias e pensões (não é MDE);
- Previsões sobre os impactos do Fundeb.

#### Gastos com formação

- Palestrantes, oficinheiros, estagiários;
- Manutenção do Centros de Formação e outros espaços utilizados;
- Pagamento de professores e incentivos para participar das atividades de formação.

#### Relações com as demais esferas de governo (em relação a Formação Continuada)

- Adotam programas de formação da União ou do Estado? Quais?
- Relação com o FNDE;
- Outras parcerias.

## Anexo 2

### O Projeto de Educação Continuada para a Região Metropolitana de Campinas

Relator: Prof. Sérgio Leite

maio de 2006

#### Introdução

O PROESF - Programa Especial para a Formação de Professores em Exercício nos Municípios da Região Metropolitana de Campinas - desenvolvido pela Faculdade de Educação da Unicamp desde 2001, envolve 3 grades dimensões : a) curso de Especialização para a formação de Assistentes Pedagógicos que desempenham a função docente, orientados e supervisionados por professores da Faculdade; b) curso de Pedagogia ministrado a 1.600 professores das redes municipais de ensino da RMC; c) projeto de Educação Continuada visando à organização de Núcleos de Formação Continuada para Professores em Exercício. Tais propostas são o resultado dos compromissos político-educacionais, assumidos pela Faculdade de Educação, da Universidade Estadual de Campinas, e da sensibilidade dos municípios que integram a Região Metropolitana de Campinas (em número de 20). Buscou-se oportunizar aos professores da rede municipal desses municípios, em efetivo exercício, as condições de acesso a uma melhor formação docente. Ele representa a concretização de uma meta comum, empreendida em prol da melhoria da qualidade da educação pública e da formação dos professores na região em que a universidade está inserida e de seu envolvimento com as políticas educativas dos municípios.

Com essa junção de objetivos e esforços, o programa foi planejado, organizado e está sendo desenvolvido na forma de parceria entre a Faculdade de Educação da Unicamp e as Secretarias Municipais de Educação Municipal. O Programa representa uma forma diferenciada de a universidade trabalhar a formação de professores, sendo que o curso de Pedagogia apresenta características diferenciadas dos já existentes, nos aspectos de estruturação, organização curricular, inovação, composição docente, avaliação de curso e monografia de conclusão de curso.

#### A terceira fase - O Projeto de Educação Continuada para a RMC

A terceira etapa do planejamento do Proesf prevê a implantação de uma rede de centros de educação continuada, envolvendo as secretarias municipais de educação da Região Metropolitana de Campinas.

A proposta baseia-se na idéia de que o desenvolvimento profissional dos educadores não se restringe à formação inicial mas exige, numa sociedade dinâmica como a nossa, condições que possibilitem um processo contínuo de desenvolvimento profissional dos educadores, o qual deve ser objeto de planejamento por parte dos órgãos centrais das secretarias de educação.

Essas idéias vêm sendo discutidas, desde o início de sua implantação, nas várias instâncias do Proesf, tendo sido realizado um seminário sobre o tema, no final de 2003, para todo o pessoal envolvido com o programa, em especial os responsáveis pelas ações de educação continuada nos municípios da Região Metropolitana de Campinas. Nesse seminário, surgiram propostas sobre a criação de um Projeto de Educação Continuada para a região, as quais foram encaminhadas à Câmara dos Secretários Municipais de Educação da RMC, no início de 2004. Como consequência, a Câmara propôs a criação de um Grupo de Trabalho, formado por representantes de sete secretarias municipais, além de representantes da Unicamp, com o objetivo de propor um Projeto de Educação Continuada para a Região Metropolitana de Campinas.

O grupo trabalhou durante todo o ano e elaborou uma proposta, cujas diretrizes principais podem ser assim resumidas:

- o processo de educação continuada é uma necessidade premente para todos os educadores da região, não podendo se restringir a ofertas de cursos específicos, como tradicionalmente vem ocorrendo na área;
- o processo de educação continuada deve possibilitar, constantemente, o exercício reflexivo de todos os educadores, a partir de sua prática pedagógica, além do contínuo acesso ao conhecimento produzido pelas áreas afins, relacionadas com a Educação;
- o processo de educação continuada deve centrar-se, prioritariamente, nas escolas, envolvendo todos os setores, numa perspectiva coletiva;

- o processo de educação continuada, a ser desenvolvido na Região Metropolitana de Campinas, deve priorizar a questão da gestão escolar, o que não exclui as ações regionais, determinadas pelas necessidades específicas de cada secretaria de Educação;

- o processo de educação continuada, na Região Metropolitana de Campinas, deve contar com o apoio e parceria da Unicamp, através da Faculdade de Educação.

Em síntese, o Grupo de Trabalho de 2004 elaborou uma proposta de criação de Núcleos de Educação Continuada, nos diversos municípios da Região Metropolitana de Campinas, os quais, além de atender as demandas locais de desenvolvimento profissional dos educadores, devem assumir, como eixo comum para toda a região, um projeto de desenvolvimento profissional dos gestores escolares. Todas essas ações deverão contar com o apoio e parceria da Unicamp.

Com as eleições municipais de 2004, a discussão foi interrompida em dezembro, tendo sido retomada em março de 2005 pelos novos administradores municipais. No início do ano, a Câmara dos Secretários de Educação da RMC, após discutir o documento elaborado no ano anterior, propôs um novo Grupo de Trabalho, agora com a tarefa de encaminhar as estratégias visando à implantação do referido projeto junto aos municípios que se interessarem.

Até o momento atual, além de reuniões mensais regulares, o Grupo de Trabalho realizou um grande seminário, em junho de 2005, com todos os educadores envolvidos com educação continuada nos municípios, sendo que as propostas elaboradas indicam a necessidade de ações visando ao aprimoramento dos próprios gestores dos Núcleos de Formação Continuada, buscando seu aprimoramento teórico sobre o tema. Além disso, tais sugestões justificam-se na medida em que possibilitarão criar as condições favoráveis para o desenvolvimento de uma política regional na área da educação continuada, ou seja, reconhece-se a importância da formação de um grupo de educadores, gestores dos Núcleos em cada município da RMC, que assumam consensualmente as diretrizes gerais definidas no projeto já existente e garanta a coerência do trabalho a ser desenvolvido nas regiões, de forma coletiva.

Neste sentido, durante o segundo semestre de 2005, o Grupo de Trabalho realizou três workshops que contaram com a participação dos educadores que já atuam nos Núcleos de Formação Continuada de 14 municípios da região. Esses encontros, com duração de oito horas cada, ocorreram no Salão Nobre da Faculdade de Educação, sendo abordados os seguintes temas apresentados por professores da FE:

- Dia 16 de setembro: Diretrizes de Educação Continuada – Prof. Sérgio Leite  
Políticas Públicas e Educação no Brasil – Prof. José Luis Sanfelice
- Dia 24 de outubro: Projeto Político Pedagógico – Profa. Vera Rossi  
Gestão Escolar – Prof. Pedro Ganzeli
- Dia 18 de novembro: Diagnóstico das Redes de Ensino – Prof. Luis Carlos Freitas

Uma segunda grande atividade, planejada pelo Grupo de Trabalho, foi um workshop, realizado em 15 de fevereiro de 2006, para 350 gestores de escolas públicas de oito municípios da RMC, com o objetivo de prepará-los para o período de planejamento escolar. Tal atividade foi ministrada por docentes da Faculdade de Educação e ocorreu no Centro de Convenções da Unicamp. Dois grandes temas foram desenvolvidos: a questão da organização dos docentes nas escolas (Prof. Sérgio Leite) e a questão da avaliação escolar (Prof. Luis Carlos de Freitas).

Na sequência, no dia 12 de maio de 2006, foi realizado um outro workshop, planejado pelo Grupo de Trabalho, dirigido para os gestores que atuam nos Núcleos de Formação Continuada de onze municípios, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Educação. Esse encontro teve como tema "Desvelar e agir no espaço pedagógico" e contou com apresentações das Profas. Vera Rossi e Ana Aragão, ambas da FE.

Durante 2006, foi mantida a mesma estrutura e funcionamento do Grupo de Trabalho, formado por dois representantes de cada município da RMC e pelos coordenadores do Proef. Ressalte-se que a participação dos municípios é voluntária, sendo que o número de municípios participantes das reuniões mensais tem oscilado entre 12 e 15. Esse processo revela que a construção de uma proposta coletiva, como a presente, incluindo várias secretarias municipais de educação, apresenta diversos aspectos de natureza política que necessitam ser considerados, o que justifica que os diferentes ritmos de discussão e decisão dos diversos setores envolvidos sejam respeitados. Esta é uma das características do trabalho

desenvolvido que os membros do Grupo de Trabalho aprenderam a respeitar, da mesma forma que também entenderam que a decisão de construção de um projeto coletivo de Núcleos de Educação Continuada, para a Região Metropolitana de Campinas, também é um desafio de natureza política.

Prevê-se uma crescente participação de Faculdade de Educação no desenvolvimento do Projeto de Educação Continuada para a RMC. A operacionalização dessa participação deverá ser definida pelo próprio Grupo de Trabalho durante o próprio trabalho desenvolvido. No entanto, caberá, certamente, à FE atuar como um espaço de acesso ao conhecimento e de exercício da reflexão contínua sobre a prática desenvolvida, por parte dos educadores da RMC, em especial os gestores e responsáveis pelos Núcleos de Formação Continuada dos municípios envolvidos. Para isto, a FE deverá estar logisticamente aparelhada e preparada.

Segue a documentação original, aprovado pela Câmara de Secretários de Educação de RMC, em 2005, o qual estabelece as bases político-pedagógicas que vêm pautando as ações desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho.

### PROJETO DE EDUCAÇÃO CONTINUADA PARA A RMC

O presente Grupo de Trabalho (GT), formado por representantes de sete secretarias municipais de educação ( Americana, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Paulínia e Nova Odessa) e por professores da Faculdade de Educação da Unicamp, aprovado na reunião da Câmara Temática de Educação da RMC, realizada no dia 18 de fevereiro de 2004, na cidade de Itatiba, tem como objetivo elaborar uma proposta de projeto de Educação Continuada para atender os profissionais das redes municipais da Região Metropolitana de Campinas (RMC).

Na última reunião, de 03/06/2004, o GT discutiu sobre as diretrizes gerais que devem orientar a proposta a ser encaminhada. Segue uma síntese da discussão.

1. O GT propõe a criação, em cada município, do NÚCLEO DE FORMAÇÃO CONTINUADA (NFC), vinculado à respectiva Secretaria Municipal de Educação.
2. Embora cada NFC deva ter autonomia de ação garantida pelos profissionais que atuam nos órgãos centrais das secretarias de educação, as diretrizes político-pedagógicas dos NFCs devem ser objeto de uma contínua discussão pelo Fórum dos Secretários Municipais de educação da RMC e pelo coletivo dos grupos de educadores responsáveis pelos núcleos.
3. Desta forma, todos os NFCs dos municípios da RMC estarão, efetivamente, atuando em conjunto, formando uma rede de núcleos, com um plano de ação elaborado a partir de diretrizes político-pedagógicas comuns, definidas por todos os atores participantes desse processo. Isto, porém, não impede que cada NFC tenha sua agenda de ações específicas, de acordo com as necessidades pontuais da rede local.
4. Os NFCs, organizados em rede, contarão com a assessoria e apoio da Unicamp, através da Faculdade de Educação, representada por profissionais indicados pela sua direção, que atuarão através da Coordenação de Extensão da FE.
5. São objetivos gerais do NFC planejar, executar e avaliar o processo de Educação Continuada (EC) para todos os profissionais que atuam nas redes municipais de educação da RMC, seja na área administrativa ou seja na área pedagógica, envolvendo todos os níveis de ensino oferecidos.
6. Os NFCs também deverão assumir, como um dos seus objetivos, a realização de pesquisas, visando à produção contínua de conhecimentos sobre a realidade educacional da RMC e, também, possibilitar a avaliação contínua do trabalho desenvolvido.

7. Para atingir seus objetivos, sugere-se que os NFCs da RMC, coletivamente, priorizem uma política visando à organização interna de cada escola. Isto significa reconhecer que o *locus* prioritário da Educação Continuada é a unidade escolar, sendo que as ações dos NFCs devem facilitar tal processo. Com isto, assume-se, também, que a política de Educação Continuada, em cada município da RMC, será descentralizada, buscando-se fortalecer o trabalho de EC em cada escola, planejado e desenvolvido pelo conjunto dos educadores e profissionais que ali atuam.

8. Entende-se, por Educação Continuada, o conjunto de ações que possibilitem, em cada escola:

- a) o contínuo acesso ao conhecimento por parte de todos os profissionais, com ênfase nos que atuam diretamente com os alunos;
- b) o planejamento, desenvolvimento e avaliação do Projeto Político Pedagógico;
- c) o exercício contínuo do processo de reflexão crítica sobre as práticas desenvolvidas por todos os profissionais;
- d) a organização e o trabalho coletivo dos profissionais, em todas as suas instâncias;
- e) a produção de pesquisa visando à ampliação dos conhecimentos sobre a realidade escolar;
- f) o conhecimento das novas tecnologias e a reflexão sobre seu uso consciente no desenvolvimento do PPP.

9. O GT sugere que a parceria com a FE/Unicamp seja iniciada através de ações junto aos próprios educadores responsáveis pela coordenação dos NFCs de cada município. Com isto, possibilitar-se-iam as condições para que todas as propostas aqui apresentadas tenham condições efetivas para se concretizarem, uma vez que a fixação e a formação dos grupos de coordenação dos NFCs colocam-se como condições necessárias para a execução da presente proposta.

10. O GT recomenda como prioridade para a próxima gestão municipal - reconhecendo que a gestão democrática é uma condição fundamental e necessária para que se desenvolva uma política de EC na escola - que os NFCs da RMC planejem e desenvolvam uma política de EC direcionada ao estabelecimento da gestão democrática nas escolas, o que implica ações visando à atuação dos diretores e coordenadores pedagógicos (além de outros profissionais que atuem nessa função) nas escolas.

11. Neste sentido, o GT propõe a realização do Programa de Organização Escolar - POE - junto às escolas, a ser desenvolvido pelo conjunto dos NFCs da RMC, com o objetivo de propiciar e acompanhar a implantação, o desenvolvimento e a avaliação do Projeto Político Pedagógico de cada unidade, pautado nos princípios que caracterizam a gestão democrática. Assim, as ações do POE, realizadas através dos NFCs, estariam direcionadas, prioritariamente, para os gestores escolares - diretores e coordenadores pedagógicos - considerando sua ação no desenvolvimento do próprio projeto.

12. Para esse grande e prioritário projeto - POE - os NFCs contarão com a parceria da Unicamp, através dos profissionais da Faculdade de Educação, que poderão atuar junto aos gestores, possibilitando-lhes acesso a novos conhecimentos na área e, principalmente, desenvolvendo ações de acompanhamento e discussão das práticas por eles desenvolvidas nas suas respectivas unidades.

13. O GT sugere que as parcerias com a FE/Unicamp ocorram através da assinatura de termos aditivos ao convênio já existente, onde se definam as condições concretas para a sua efetivação. No caso do Projeto de Organização Escolar proposto, o GT sugere a criação de uma equipe de coordenação, formada por um representante de cada secretaria de educação, responsável pelo projeto no município, além dos profissionais indicados pela Faculdade de Educação.

14. O GT sugere às Secretarias Municipais o estudo da possibilidade de inclusão, nas equipes de coordenação dos respectivos NFCs, dos Assistentes Pedagógicos (APs) que participam do PROESF. Tal sugestão justifica-se pela experiência acumulada por esses profissionais, que os qualificou plenamente para a coordenação e acompanhamento das ações de Educação Continuada a serem desenvolvidas pelos NFCs.

## Anexo 3

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

1/1

*Publicada no Diário Oficial do Município de Campinas em 29/07/2005*

### **LEI Nº. 12.334 DE 28 DE JULHO DE 2005** **CRIA O RELATÓRIO DE GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO A SER APRESENTADO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL E AO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AO FINAL DE CADA TRIMESTRE**

A Câmara Municipal aprovou e eu, Prefeito do Município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei:

**Art. 1º** - Fica criado o Relatório de Gestão Financeira da Educação, como instrumento de gestão e fiscalização dos recursos da área da educação no município de Campinas.

§ 1º - O Relatório de que trata o *caput* deste artigo deverá ser montado ao final do trimestre, sem prejuízo de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal previsto no Artigo 54 da Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 ou do relatório resumido a que se refere o Parágrafo 3º do Artigo 165 da Constituição Federal.

§ 2º - O Relatório deverá ser apresentado ao Legislativo e ao Conselho Municipal de Educação em audiência pública na Câmara Municipal agendada para esta finalidade.

§ 3º - Após a audiência, o relatório deverá ser publicado no Diário Oficial.

**Art. 2º** - Todos os recursos públicos destinados à educação, bem como as despesas, deverão ser apresentadas no Relatório, permitindo a distinção entre aquelas que são destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aquelas que não são desta finalidade, nos termos dos Artigos 70 e 71 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

**Parágrafo Único** - As descrições dos recursos e das despesas utilizadas no Relatório deverão ser elaboradas de maneira a facilitar a distinção de que trata o *caput* deste Artigo.

**Art. 3º** - As despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos do Artigo 70 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, deverão ser destacadas no Relatório.

**Parágrafo Único** - O Relatório deverá apresentar a somatória trimestral das despesas correspondentes ao *caput* deste Artigo e apontar qual o percentual desta somatória em relação ao total de recursos públicos destinados à educação nos termos da Lei.

**Art. 4º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá prazo de 60 (sessenta) dias para regulamentação e elaboração do formato do Relatório.

Campinas, 28 de julho de 2005  
**DR. HÉLIO DE OLIVEIRA SANTOS**  
Prefeito Municipal

Autoria: Vereador Paulo Bufalo  
Prot. 05/08/06734

*Texto somente para consulta, sem valor legal.*



**Anexo 5**  
Relatório de Gestão Financeira da Educação 1º e 2º trimestre de 2006

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
RELATÓRIO DE GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO  
(Lei nº 12.334/05)

**QUADRO I - RELATÓRIO RESUMIDO DOS RECURSOS APLICADOS NO ENSINO**

Exercício: 2006  
Trimestre: 1º

RECEITA ARRECADADA	TRIMESTRE	ANO	DESPESA REALIZADA	TRIMESTRE	ANO	%
<b>RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS</b>			<b>DESPESAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>			
IMPOSTOS MUNICIPAIS	174.142.792,89	174.142.792,89	DESPESAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ESPECIAL	34.002.167,25	34.002.167,25	
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	7.301.099,09	7.301.099,09	INFANTIL / ESPECIAL	34.002.167,25	34.002.167,25	
TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO	158.321.435,71	158.321.435,71	TOTAL DA DESPESA NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ESPECIAL	10.947,40	10.947,40	60,00%
			(1) Rendimentos de Aplicações Financeiras	33.991.219,76	33.991.219,76	
			APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL/ESPECIAL			
			DESPESAS NO ENSINO FUNDAMENTAL	10.035.733,89	10.035.733,89	
			FUNDAMENTAL	21.203.081,39	21.203.081,39	
			FUNDEF	4.640.887,61	4.640.887,61	
			FUNEC	35.879.702,99	35.879.702,99	
			TOTAL DA DESPESA NO ENSINO FUNDAMENTAL	230.892,20	230.892,20	
			(1) Rendimentos de Aplicações Financeiras	9.565.936,68	9.565.936,68	
			(2) Saldo de Exercícios Anteriores	1.988.423,67	1.988.423,67	
			(3) Valor Retido no Fundef	28.071.297,78	28.071.297,78	6,38%
<b>TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFER.</b>	<b>339.765.327,69</b>	<b>339.765.327,69</b>	<b>APLICAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL</b>			
<b>VALOR DE APLICAÇÃO MÍNIMA OBRIGATORIA (25%)</b>	<b>84.941.331,92</b>	<b>84.941.331,92</b>	<b>TOTAL DOS RECURSOS APLICADOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)</b>	<b>62.062.517,54</b>	<b>62.062.517,54</b>	<b>18,27%</b>
<b>DEMAIS RECEITAS</b>			<b>DEMAIS DESPESAS</b>			
RECEITAS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	241.839,69	241.839,69	FUNEC - DEPROCCAMP	388.506,07	388.506,07	
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	4.944.060,42	4.944.060,42	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	25.385.241,00	25.385.241,00	
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO	333.790,74	333.790,74	OESE	4.110.059,37	4.110.059,37	
TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS	11.526.158,56	11.526.158,56	DEMAIS CONVÊNIOS	630.800,41	630.800,41	
<b>TOTAL DAS DEMAIS RECEITAS</b>	<b>17.045.849,41</b>	<b>17.045.849,41</b>	<b>TOTAL DAS DESPESAS NÃO VINCULADAS AO MDE</b>	<b>36.514.906,85</b>	<b>36.514.906,85</b>	
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>356.811.177,10</b>	<b>356.811.177,10</b>	<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>92.577.124,39</b>	<b>92.577.124,39</b>	



# Diário Oficial

Nº 8.986 - Ano XXXVI

Quarta-feira 16 de agosto de 2006

Prefeitura Municipal de Campinas

## PODER EXECUTIVO

### SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL

#### DEPARTAMENTO CENTRAL DE COMPRAS COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES RESULTADO DE JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 06/10/21.265 - INTERESSADO: Secretária Municipal de Saúde - ASSUNTO: Concorrência 011/2006 - OBJETO: Contratação de empresa para execução de serviços e obras para construção do Prédio Socorro do Campo Grande, em Campinas-SP. Após análise da qualificação técnica efetuada pelos Engenheiros Walter F. Souza, Raif A. Guimarães e Renato C. Barros, às fls. 1812 a 1826, qualificação econômico-financeira efetuada pelo Economista Luis Enrique Lucchetti, da SMA, às fls. 1830 e 1831, análise da documentação referente à regularidade fiscal e análise do Certificado de Registro Cadastral - CRC por esta Comissão, decide-se por:

- 01) INABILITAR as empresas abaixo relacionadas para os subitens da Qualificação - Técnico Operacional e Econômico-Financeira, conforme segue:
  - CONSTRUTORA E INCORPORADORA SQUADRO LTDA, por não atender integralmente o preceito no subitem 6.5.1.3.1, e por deixar de apresentar a Certidão Negativa de Falência ou Concordata, descumprindo a exigência do subitem 6.6.1 do Edital;
  - TRATENGE LTDA, por não atender integralmente o preceito nos subitens 6.5.1.3.1 e 6.5.1.3.2 do Edital;
  - MVG ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA, por não atender integralmente o preceito nos subitens 6.5.1.3.1 e 6.5.1.3.2 do Edital;
  - TEC SUL ENGENHARIA LTDA, por não atender integralmente o preceito nos subitens 6.5.1.3.1 e 6.5.1.3.2 do Edital;
  - SIMÉTRICA ENGENHARIA LTDA, por não atender integralmente o preceito nos subitens 6.5.1.3.1, 6.5.1.3.2 e 6.5.1.3.3; e por não apresentar a comprovação do Engenheiro responsável técnico na modalidade Engenheiro Mecânico, descumprindo a exigência do subitem 6.3.1.1 do Edital;
  - ENGEFORM CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA, por não atender integralmente o preceito nos subitens 6.5.1.3.1, 6.5.1.3.2 e 6.5.1.3.3 do Edital;
  - CONSBEEM CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA., por não atender integralmente o preceito nos subitens 6.5.1.3.1, 6.5.1.3.2 e 6.5.1.3.3 do Edital.
- 02) FIXAR prazo de 05 (cinco) dias úteis para a apresentação de nova documentação, de acordo com o que prescreve o art. 48, inciso II, parágrafo 3º, da Lei Federal nº 8.666/93. Caso não haja interposição de recurso, a entrega dos envelopes contendo a nova documentação, bem como a sealed de abertura dos mesmos ocorrerá no dia 29/08/2006 às 10:30 horas. A Comissão resolve tornar sem efeito o resultado de julgamento de Habilitação referente à presente licitação, publicado no Diário Oficial do Município, edição do dia 12/08/2006, por conter incorreções.

Os atos do processo estão com vista franqueada aos interessados na Comissão Permanente de Licitações da Secretaria de Administração, localizada à Avenida Anchieta nº 200, 6º andar - Campinas - SP, nos horários das 08:30 às 16:30 horas.

Campanas, 11 de agosto de 2006.  
**JANDY ALVES LICARJÃO**  
 Presidente  
**OSMAR LOPES JÚNIOR**  
 Membro  
**SUELI XAVIER DA SILVA BARBOSA**  
 Membro

## LICITAÇÕES E CONTRATOS

### EXTRATOS

Processo Administrativo nº: 06/10/21.202 Interessado Secretária Municipal de Educação Modalidade: Compra Direta nº 46/06. Contratada: Associação das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Campinas - TRANSURC Carta-Contrato nº: 047/06 Objeto do Contrato: Fornecimento parcelado de 2.300 (dois mil e trezentos) Passes Vale Transporte. Valor total: R\$4.600,00 (quatro mil e seiscentos reais) Prazo: 05 (cinco) meses. Assinatura 15/08/06.

Processo Administrativo nº: 06/10/21.598 Interessado Secretária Municipal de Educação Modalidade: Compra Direta nº 46/06. Contratada: Associação das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Campinas - TRANSURC Carta-Contrato nº: 048/06 Objeto do Contrato: Fornecimento parcelado de 117.065 (cento e dezessete mil e sessenta e cinco) passes Vale Transporte. Valor total: R\$234.130,00 (duzentos e trinta e quatro mil, cento e trinta reais) Prazo: 05 (cinco) meses. Assinatura 15/08/06.

Processo Administrativo nº: 05/10/44.857 Interessado: Secretária Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social Paríetel ASSOCIAÇÃO FRANCISCANA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CORAÇÃO DE MARIA Termo de Ajuste nº: 194/06. Objeto: Execução de Programas Socio-assistenciais que integram o Sistema Único da Assistência Social. Valor R\$11.600,00 (onze mil e seiscentos reais) Vigência: de 28/07/06 a 31/12/06 Data de Lavratura: 28/07/06.

### COMUNICADO

A Coordenadoria Especial de Promoção da Igualdade Racial (CEPIR), apoio ao dia 30/06/2006 a "Festa Junina", realizada no DICT, na Rua Carlos Roberto Galo.

**BENEDITO JOSÉ PAULINO**

Coordenador - CEPIR

### COMUNICADO

A Coordenadoria Especial de Promoção da Igualdade Racial (CEPIR), apoio a "Festa do Padroeiro - São João Maria Várzea" e Santo Cruz D'Ass, realizada nos dias 05 e 06/08/2006 em Igreja da V. Cruz D'Ass.

**BENEDITO JOSÉ PAULINO**

Coordenador - CEPIR

### SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, ESPORTES E LAZER

### CONVOCAÇÃO

O Presidente do Conselho Municipal de Esportes e Lazer de Campinas, no uso de suas atribuições, convoca os integrantes, titulares e suplentes, do Conselho Municipal de Esportes e Lazer de Campinas, para reunião de nº 11, em caráter extraordinário, a ser realizada no dia 17 de agosto de 2006, às 17:30 horas, na Praça Cultura - Praça Marechal Floriano Felizardo, s/nº - Centro, onde será apreciada a seguinte pauta:

- 1) Informes;
- 2) Edital de Seleção de Projetos Esportivos para Financiamento através do PPEC;
- 3) Encaminhamento dos trabalhos.

Campanas, 15 de agosto de 2006.

**FRANCISCO DE LAGOS VIANA CHAGAS**

Presidente do Conselho Municipal de Esportes e Lazer

Secretário Municipal Interm. de Cultura, Esportes e Lazer

### SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

### EXPEDIENTE DESPACHADO PELO PRESIDENTE DA FUMEC

Com base nas informações e demais elementos que instruíram os Protocolos DEFIRO 30 (trinta) dias de Licença Prêmio aos requerentes relacionados abaixo, para que sejam usufruídos à vigência determinada:

REQUERENTE	PROTÓCOLO	VIGÊNCIA
ROBERTO OLIVEIRA DA SILVA	01/09/2006	01/09/2006 a 30/09/2006
MARILINDA OLIVEIRA	01/09/2006	01/09/2006 a 30/09/2006
MARIA NAZARETH DE JESUS PAULA	01/09/2006	01/09/2006 a 30/09/2006
FLORENTINA DOMES	01/09/2006	01/09/2006 a 30/09/2006
OSVALDO LUCAS ALVES	01/09/2006	01/09/2006 a 30/09/2006
LEONI CELESTINO FERREIRA	01/09/2006	01/09/2006 a 30/09/2006

Campanas, 15 de agosto 2006

**GRACILIANO DE OLIVEIRA NETO**

Presidente da FUMEC

### RELATÓRIO DE GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO - 2º TRIM/2006

Em Observância ao § 3º, artigo 1º da Lei Municipal nº 12.334/2005, publique-se os quadros integrantes do Relatório de Gestão Financeira da Educação referente ao 2º Trimestre/2006:

#### QUADRO 1 - RELATÓRIO RESUMIDO DOS RECURSOS

APLICADOS NO ENSINO	TRIMESTRE	ANO
RECEITA ABRIGADADA		
RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	131.839.891,02	304.682.374,02
IMPOSTOS MUNICIPAIS	2.791.871,27	13.063.070,36
TRANSFERÊNCIAS DO UNIAO	100.194.422,56	248.447.838,40
TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFER.	239.827.875,48	676.603.313,82
VALOR DE APLICAÇÃO ORÇAMENTARIA (VPA)	58.948.493,97	144.900.826,30
RECEITAS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	478.968,17	718.807,66
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DO UNIAO	4.864.831,83	8.038.891,85
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO	1.658.297,58	2.635.388,40
TRANSFERÊNCIAS MULTIMODALMENTES	13.299.896,20	23.828.154,76
TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS	18.333.393,66	35.542.242,67
TOTAL DA RECEITA	288.214.268,11	816.107.546,65
DESPESA REALIZADA		
DESPESAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO		
DESPESAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ESPECIAL	12.883.049,30	66.896.015,19
DESPESA GERAL	22.882.049,30	89.295.416,19
TOTAL DA DESPESA NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ESPECIAL	35.765.098,60	156.191.431,38
RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS	37.777,20	36.718,78
APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ESPECIAL	12.434.276,00	54.858.688,40
DESPESAS NO ENSINO FUNDAMENTAL		
FUNDAMENTAL	7.590.434,76	17.941.418,02
FUMEC	16.828.400,38	37.672.221,87
FUMEC	1.411.793,04	3.172.860,51
TOTAL DA DESPESA NO ENSINO FUNDAMENTAL	26.830.628,18	61.785.211,22
RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS	49.198,67	490.669,67



**Anexo 6**  
Estudo sobre os impactos do Fundeb na RMC

**SIMULAÇÕES DO FUNDEB NO 1º ANO - 2005**  
**IMPLANTAÇÃO GRADATIVA - PARTE DOS IMPOSTOS E DO Nº DE ALUNOS**  
**REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Cidades	Estudo Callegari (1)			Proposta GNM (2)			Proposta Undime (3)		
	Repasso para o FUNDEB	Recursos recebidos do FUNDEB	Diferença: ganho (+) ou perda (-)	Repasso para o FUNDEB	Recursos recebidos do FUNDEB	Diferença: ganho (+) ou perda (-)	Repasso para o FUNDEB	Recursos recebidos do FUNDEB	Diferença: ganho (+) ou perda (-)
Americana	15.833.187,50	11.106.376,27	-4.726.811,23	15.833.187,50	11.999.063,32	-3.934.124,18	15.833.187,50	12.145.219,67	-3.687.967,83
Araraquã	2.268.937,50	4.868.193,92	2.599.256,42	2.268.937,50	5.179.979,04	2.911.041,54	2.268.937,50	5.103.003,85	2.834.066,35
Campinas	61.344.944,00	60.859.571,85	-485.372,15	61.344.944,00	61.877.094,24	532.150,24	61.344.944,00	64.861.089,33	3.516.145,33
Cosmópolis	3.752.237,94	8.675.822,79	4.923.584,85	3.752.237,94	4.880.160,00	1.127.922,06	3.752.237,94	8.789.979,72	5.037.741,79
Engenheiro Coelho	1.205.325,00	1.358.688,83	153.363,83	1.205.325,00	1.445.013,12	239.688,12	1.205.325,00	1.463.120,53	257.795,53
Itatambá	1.343.475,00	2.530.181,54	1.186.706,54	1.343.475,00	2.560.514,88	1.217.039,88	1.343.475,00	2.609.641,51	1.266.166,51
Horizontândia	13.443.562,50	21.134.348,41	7.690.785,91	13.443.562,50	22.828.173,44	9.384.610,94	13.443.562,50	22.126.435,91	8.682.873,41
Indaiatuba	12.611.625,00	14.243.815,98	1.632.190,98	12.611.625,00	15.074.766,84	2.463.141,84	12.611.625,00	14.989.471,42	2.377.846,42
Itatiba	6.630.630,00	19.703.406,06	13.072.776,06	6.630.630,00	19.758.589,44	13.127.959,44	6.630.630,00	19.751.144,54	13.120.514,54
Jaguariúna	12.222.500,00	6.091.911,14	-6.130.588,86	12.222.500,00	5.250.135,20	-6.972.364,80	12.222.500,00	6.217.677,02	-6.004.822,98
Monte Mor	4.387.912,50	881.307,56	-3.506.604,94	4.387.912,50	2.242.469,44	-2.145.443,06	4.387.912,50	1.446.416,33	-2.941.496,17
Nova Odessa	4.288.375,00	5.354.152,54	1.065.777,54	4.288.375,00	5.525.877,44	1.237.502,44	4.288.375,00	5.534.105,21	1.245.730,21
Paulínia	72.497.000,00	13.102.891,48	-59.394.108,52	72.497.000,00	13.667.163,84	-58.829.836,16	72.497.000,00	13.819.736,51	-58.677.263,49
Pedreira	2.720.508,75	4.261.027,00	1.540.518,25	2.720.508,75	3.449.914,88	729.406,13	2.720.508,75	4.402.670,04	1.682.161,29
Sra. Bárbara D'Oeste	9.909.575,00	9.176.274,69	-733.300,31	9.909.575,00	10.072.692,28	163.117,28	9.909.575,00	10.103.210,38	193.635,38
São Antonio de Posse	1.509.750,00	1.529.627,51	19.877,51	1.509.750,00	1.650.579,84	140.829,84	1.509.750,00	1.653.687,16	143.937,16
Sumaré	12.539.250,00	17.074.311,24	4.535.061,24	12.539.250,00	17.952.333,04	5.413.073,04	12.539.250,00	17.757.708,92	5.218.458,92
Valinhos	8.906.000,00	11.155.467,91	2.249.467,91	8.906.000,00	11.444.298,56	2.538.298,56	8.906.000,00	11.347.673,47	2.441.673,47
Vinhedo	7.309.125,00	9.294.958,46	1.985.833,46	7.309.125,00	7.660.124,32	350.999,32	7.309.125,00	9.847.170,79	2.538.045,79
<b>TOTAL</b>	<b>284.723.920,89</b>	<b>222.402.336,20</b>	<b>-62.321.584,69</b>	<b>284.723.920,89</b>	<b>231.029.680,78</b>	<b>-53.694.240,11</b>	<b>284.723.920,89</b>	<b>233.968.162,50</b>	<b>-50.755.758,39</b>

(1) Estudo feito por Cesar Callegari com base nas discussões feitas pelo MEC

(2) Proposta da Confederação Nacional dos Municípios

(3) Proposta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**SIMULAÇÕES DO FUNDEB - 2005**  
**IMPLANTAÇÃO INTEGRAL = TOTAL DE IMPOSTOS E DO Nº DE ALUNOS**  
**REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Cidades	Estudo Callegari (1)			Proposta CNM (2)			Proposta Únitima (3)		
	Repasso para o FUNDEB	Recursos recebidos do FUNDEB	Diferença: ganho (+) ou perda (-)	Repasso para o FUNDEB	Recursos recebidos do FUNDEB	Diferença: ganho (+) ou perda (-)	Repasso para o FUNDEB	Recursos recebidos do FUNDEB	Diferença: ganho (+) ou perda (-)
Americana	21.571.400,00	16.143.136,42	-5.428.263,58	21.571.400,00	19.749.548,52	-1.821.851,48	21.571.400,00	21.395.265,79	-176.134,21
Araruama	3.039.000,00	6.988.426,77	3.949.426,77	3.039.000,00	8.104.770,24	5.065.770,24	3.039.000,00	8.412.068,81	5.373.068,81
Campinas	92.942.276,00	85.427.217,74	-7.515.058,26	92.942.276,00	99.285.702,72	6.343.426,72	92.942.276,00	106.528.032,09	13.585.756,09
Cosmópolis	5.053.681,40	11.100.825,33	6.047.143,93	5.053.681,40	12.157.186,36	7.103.504,96	5.053.681,40	12.357.873,13	7.304.191,73
Engenheiro Coelho	1.544.400,00	1.796.681,19	252.281,19	1.544.400,00	2.163.000,12	618.600,12	1.544.400,00	2.372.603,67	828.203,67
Holambra	1.778.400,00	3.311.039,81	1.532.639,81	1.778.400,00	3.352.109,00	1.573.709,00	1.778.400,00	3.792.359,74	2.013.959,74
Hortolândia	17.448.000,00	28.905.291,14	11.457.291,14	17.448.000,00	33.373.056,08	15.925.056,08	17.448.000,00	34.901.177,15	17.453.177,15
Indaial	17.448.000,00	19.182.408,05	1.734.408,05	17.448.000,00	22.477.987,92	5.029.987,92	17.448.000,00	23.662.933,55	6.214.933,55
Itatiba	9.026.520,00	23.829.202,92	14.802.682,92	9.026.520,00	25.298.332,24	16.271.812,24	9.026.520,00	26.024.757,52	16.998.237,52
Jaguariúna	15.500.000,00	7.968.386,78	-7.531.613,22	15.500.000,00	8.735.104,08	-6.764.895,92	15.500.000,00	9.057.348,11	-6.442.651,89
Monte Mor	5.572.200,00	3.487.590,27	-2.084.609,73	5.572.200,00	4.708.422,80	-863.777,20	5.572.200,00	5.741.982,95	169.782,95
Nova Odessa	5.710.000,00	6.849.485,86	1.139.485,86	5.710.000,00	7.980.833,60	2.270.833,60	5.710.000,00	8.252.974,29	2.542.974,29
Panópolis	91.898.000,00	20.841.897,26	-71.056.102,74	91.898.000,00	22.733.260,80	-69.164.739,20	91.898.000,00	24.967.667,60	-66.930.332,40
Pedreira	3.637.980,00	5.433.873,23	1.795.893,23	3.637.980,00	6.204.315,60	2.566.335,60	3.637.980,00	6.320.057,77	2.682.077,77
Sa. Bárbara D'Oeste	13.484.300,00	14.136.158,06	651.858,06	13.484.300,00	17.616.765,60	4.132.465,60	13.484.300,00	18.801.591,54	5.317.291,54
Sto. Antonio de Posse	1.944.000,00	2.187.680,63	243.680,63	1.944.000,00	2.666.321,28	722.321,28	1.944.000,00	2.839.294,20	915.294,20
Sumaré	16.776.000,00	23.339.731,24	6.563.731,24	16.776.000,00	27.304.097,28	10.528.097,28	16.776.000,00	28.416.550,79	11.640.550,79
Valinhos	12.170.000,00	14.215.331,27	2.045.331,27	12.170.000,00	15.958.628,16	3.788.628,16	12.170.000,00	16.287.551,24	4.117.551,24
Vinhedo	9.837.000,00	13.027.474,67	3.190.474,67	9.837.000,00	14.734.341,96	4.897.341,96	9.837.000,00	15.919.350,74	6.082.350,74
<b>TOTAL</b>	<b>346.381.157,40</b>	<b>308.172.038,84</b>	<b>-38.209.118,56</b>	<b>346.381.157,40</b>	<b>354.804.289,16</b>	<b>8.423.131,76</b>	<b>346.381.157,40</b>	<b>378.271.440,88</b>	<b>29.890.283,28</b>

(1) Estudo feito por Cosar Callegari com base nas discussões feitas pelo MEC

(2) Proposta da Confederação Nacional dos Municípios

(3) Proposta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**Fatores de Ponderação e Valor Aluno Ano**

	Estudo Callegari (1)		Proposta CNM (2)		Proposta Undime (3)	
	Fator de Ponderação	Valor Aluno Ano	Fator de Ponderação	Valor Aluno Ano	Fator de Ponderação	Valor Aluno Ano
Creche	0,60	912,48	1,00	1.511,52	1,73	2.499,85
Pré- Escola	0,60	912,48	1,00	1.511,52	1,11	1.603,95
1ª a 4ª série (urbana)	1,00	1.520,81	1,00	1.511,52	1,00	1.445,00
1ª a 4ª série (rural)	1,02	1.551,22	1,00	1.511,52	1,00	1.445,00
5ª a 8ª série (urbana)	1,05	1.596,85	1,00	1.511,52	1,07	1.546,15
5ª a 8ª série (rural)	1,07	1.627,26	1,00	1.511,52	1,07	1.546,15
Educação Especial	1,20	1.824,97	1,00	1.511,52	1,50	2.167,50
Ensino Médio	1,05	1.596,85	1,00	1.511,52	1,07	1.546,15
Ed Jovens e Adultos	0,80	1.216,65	1,00	1.511,52	1,00	1.445,00

(1) Estudo feito por Cesar Callegari com base nas discussões feitas pelo MEC

(2) Proposta da Confederação Nacional dos Municípios

(3) Proposta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**Nº DE ALUNOS PARA CÁLCULO DO FUNDEB NO 1º ANO - 2005**  
**PROPOSTA MEC - IMPLANTACO GRADUATIVA**  
**REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Cidades	Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série Urbana	1ª a 4ª série Rural	5ª a 8ª série Urbana	5ª a 8ª série Rural	Ens. Supletivo	Ens. Médio	Educ. Especial	TOTAL
Americana	334	1.289	4.127	0	1.993	0	114	0	15	7.872
Artur Nogueira	80	419	2.639	143	0	0	146	0	0	3.477
Campinas	1.437	5.202	16.965	0	17.219	0	1.237	0	0	42.060
Cosmpolis	29	525	3.487	0	1.623	0	180	0	31	5.875
Engenheiro Coelho	50	114	777	0	0	0	0	0	15	956
Holambra	39	122	496	193	737	0	70	0	37	1.694
Hortolândia	337	1.740	12.061	0	0	0	428	0	208	14.772
Indaial	248	1.272	8.027	103	0	0	165	0	158	9.973
Itatiba	148	762	5.485	711	5.034	591	319	0	22	13.072
Jaguarina	70	338	2.233	390	715	208	151	0	30	4.135
Monte Mor	138	456	0	0	0	0	91	94	43	822
Nova Odessa	80	413	3.192	0	0	0	29	0	8	3.722
Pavlnia	324	810	4.541	0	2.502	0	564	301	0	9.942
Pedreira	81	274	2.470	51	0	0	34	8	26	2.944
Sta. Bárbara D'Oeste	263	1.235	4.878	121	0	0	167	0	0	6.664
Sta. Antonia de Posse	48	158	867	0	0	0	19	0	0	1.092
Sumar	124	1.723	7.961	142	1.710	0	41	176	0	11.877
Vailnhas	63	790	3.904	650	1.437	594	140	0	0	7.578
Vinhedo	249	616	2.867	178	2.166	0	270	0	45	6.391
<b>TOTAL</b>	<b>4.142</b>	<b>18.258</b>	<b>86.972</b>	<b>2.682</b>	<b>35.136</b>	<b>1.393</b>	<b>4.165</b>	<b>579</b>	<b>637</b>	<b>153.949</b>

**Nº DE ALUNOS PARA CÁLCULO DO FUNDEB - 2005  
 IMPLANTÇÃO DEFINITIVA = 100% DOS ALUNOS  
 REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Cidades	100% dos alunos										TOTAL
	Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série Urbana	1ª a 4ª série Rural	5ª a 8ª série Urbana	5ª a 8ª série Rural	Educ. Especial	Ens. Supletivo	Ens. Médio		
Americana	1.334	5.156	4.127	0	1.993	0	28	436	0	13.094	
Artur Nogueira	321	1.676	2.639	143	0	0	0	583	0	3.362	
Campinas	5.747	20.808	16.965	0	17.219	0	0	4.947	0	65.686	
Cosmópolis	114	2.100	3.487	0	1.623	0	31	719	0	8.074	
Engenheiro Coelho	200	454	771	0	0	0	15	0	0	1.446	
Holambra	154	489	496	193	737	0	37	281	0	2.387	
Horolândia	1.346	6.961	12.061	0	0	0	206	1.711	0	22.785	
Indaiatuba	993	5.087	8.027	103	0	0	174	661	0	15.945	
Itatiba	593	3.049	5.485	711	5.034	591	22	1.274	0	16.739	
Jaguariúna	279	1.350	2.233	390	715	208	30	604	0	5.869	
Monte Mor	550	1.824	0	0	0	0	43	365	376	3.158	
Novo Odeassa	320	1.651	3.192	0	0	0	8	117	0	5.288	
Paulínia	1.297	3.239	4.541	0	2.502	0	0	2.256	1.205	15.640	
Pedreira	323	1.094	2.470	51	0	0	26	136	31	4.131	
Sto. Barbara D'Oeste	1.050	4.939	4.878	121	0	0	0	667	0	11.635	
Sto. Antonio de Posse	192	631	867	0	0	0	0	74	0	3.764	
Sumaré	495	6.890	7.961	142	1.710	0	0	164	702	18.064	
Valinhos	253	3.160	3.904	650	1.437	594	0	560	0	10.533	
Vinhedo	994	2.465	2.867	178	2.166	0	45	1.078	0	9.753	
<b>TOTAL</b>	<b>16.355</b>	<b>73.023</b>	<b>86.971</b>	<b>2.682</b>	<b>35.136</b>	<b>1.393</b>	<b>665</b>	<b>16.633</b>	<b>2.314</b>	<b>215.398</b>	