

2014

**ANAIS DO II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**



fineduca

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A
POLÍTICA DE FUNDOS**



Associação Nacional de Pesquisa em
Financiamento da Educação – FINEDUCA

2014

FINEDUCA

**ANAIS DO II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE
PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

Financiamento da educação e a política de fundos.

1ª Edição

Setor de Educação da UFPR

ISBN 978-85-89799-95-9

Curitiba - 2014

II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE FUNDOS

07 e 08 de maio de 2014.

Universidade Federal do Paraná – Curitiba

Comissão organizadora do evento

Núcleo de Políticas Educacionais - NUPE

Adriana Dragone
Ana Lorena Bruel
Andréa Barbosa Gouveia
Ângelo Ricardo de Souza
Marcos Edgar Bassi

Comitê Científico

Adriana Dragone Silveira
Jose Marcelino De Rezende Pinto
Juca Gil
Magna França
Maria Dilneia Espindola Fernandes
Vera Lucia Ferreira Alves De Brito

Organização dos anais

Andréa Barbosa Gouveia
Andrea Polena

Financiamento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
PAEP - Programa de Apoio a Eventos no País



Ressalva: Os textos apresentados são de criação original dos autores, que responderão individualmente pelos mesmos.



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA

Fundada em 26 de abril de 2011

Diretoria Executiva:

Presidente: José Marcelino Rezende Pinto

Vice-presidente: Raimundo Luiz Silva Araújo

Tesoureira: Andréa Barbosa Gouveia

Secretário: Rubens Barbosa de Camargo

Editor-chefe Revista Fineduca: I-Juca-Pirama Camargo Gil

Conselho Fiscal:

Luis Carlos Sales

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Magna França

Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito

Contatos

E-mail:

associacao.fineduca@gmail.com

EDITORA DOS ANAIS: SETOR DE EDUCAÇÃO DA UFPR

ISBN: 978-85-89799-95-9

Sumário

EIXO 1 - FUNDOS E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

A DEDUÇÃO DOS GASTOS COM INSTRUÇÃO NO IMPOSTO DE RENDA NO CONTEXTO DAS DESIGUALDADES BRASILEIRAS. 7
Caroline Falco

FUNDEB E O PRINCÍPIO DE EQUIDADE: A QUESTÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA..... 22
Isabelle Fiorelli Silva

ENSAIO SOBRE O CUSTO DA REPETÊNCIA NO FUNDEB NO ESTADO DO MARANHÃO..... 42
João Galvão Bacchetto

É POSSÍVEL DIMINUIR AS DESIGUALDADES ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR MEIO DE UMA POLÍTICA DE FUNDOS NA EDUCAÇÃO? 50
Luiz Araújo

DIREITO À EDUCAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL: DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO E DO ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL 65
Maria Dilneia Espíndola Fernandes
Solange Jarzem Fernandes

EQUIPARAÇÃO NAS CAPACIDADES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ÂMBITO DO FUNDEB: UMA EXPLORAÇÃO 81
Nalú Farenzena

EXPECTATIVAS E FRUSTRAÇÕES: A INCLUSÃO DA EJA NO FUNDEB. 94
Rosilene Vieira

O PACTO DE FEDERALIZAÇÃO E A RESPONSABILIDADE PELO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL..... 109
Sandro Coelho Costa

POLÍTICA DE FUNDOS E A DEFINIÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 127
Simony Rafaeli Quirino

EIXO 2 - FUNDOS E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA À LUZ DOS PCCRs: DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES **143**

Adriana Marinho Pimentel

Eldra Carvalho da Silva

PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL: IMPLICAÇÕES NO VENCIMENTO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE..... **161**

Amilka Dayane Dias Melo

Fádylla Késsia Rocha de Araújo

ESTUDO DESCRITIVO DA ESCALA DE VENCIMENTOS E DA COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE SÃO PAULO EM 2010..... **176**

Ana Paula Santiago do Nascimento

Renata Rodrigues de Amorim Medina

Rubens Barbosa de Camargo

O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE NATAL/RN: APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA REMUNERAÇÃO E A COMPARAÇÃO COM O SALÁRIO MÍNIMO (2007-2010) **192**

Janaína Lopes Barbosa

Maria Aparecida dos Santos Ferreira

Magna França

REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE CAMPO MAGRO E OS EFEITOS DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL **208**

Juliana Mattos de Almeida Pianaro

Maria soares de Sousa

JORNADA DE 20 HORAS NO MAGISTÉRIO: UMA CONQUISTA OU UM RETROCESSO HISTÓRICO?..... **226**

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Asheley Godoy Delmondes

VENCIMENTO INICIAL, MÉDIA DE VENCIMENTOS E CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NO ESTADO DO PARANÁ DURANTE O FUNDEB (2007-2012)..... **236**

Marina de Godoy

A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE UMA ESCOLA DO CAMPO, LOCALIZADO EM UM ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA..... **253**

Natália Menin da Silva

José Marcelino de Rezende Pinto

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE: TRAJETÓRIA DE ESTATUTOS A PLANOS DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA..... 269

Rogério Fernandes Gurgel

Magna França

AJUSTE FISCAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS . 286

Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito

REMUNERAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA E VALORIZAÇÃO DO PESSOAL DO MAGISTÉRIO..... 302

Victória Lança

EIXO 3 - FUNDOS E A GARANTIA DE UM PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DE ENSINO

A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS: ATENDIMENTO DAS MATRÍCULAS DA EJA 316

Alessandra Reis Evangelista

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO MUNICIPALUM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O IDEB E O IDHM – EDUCAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO..... 330

Alice Botler

Luciana Marques

Almir NASCIMENTO

Karla SILVA

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CONDIÇÕES DE QUALIDADE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DE CASOS MUNICIPAIS. 342

Andréa Barbosa Gouveia

Andrea Polena

MATRÍCULA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS..... 359

Marcos Edgar Bassi

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ÂMBITO DOS FUNDOS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO 377

Marileide Gonçalves França

Rosângela Gavioli Prieto (Orientadora)

A DEDUÇÃO DOS GASTOS COM INSTRUÇÃO NO IMPOSTO DE RENDA NO CONTEXTO DAS DESIGUALDADES BRASILEIRAS.

Caroline Falco - FAPESP
carolinefalco@usp.br

Resumo

Este artigo pretende analisar alguns aspectos do mecanismo de dedução dos gastos com instrução, presente no imposto de renda brasileiro, a fim de compreender se tal proposta é pertinente, do ponto de vista da política educacional. Para isto, foi realizado um levantamento bibliográfico, documental e estatístico sobre o assunto. Consideram-se dedução da despesa com instrução, os gastos anuais referentes ao pagamento de matrículas em instituições privadas, tanto do contribuinte quanto dos seus dependentes legais. É considerado gasto o pagamento de matrículas na Educação Básica e o Ensino Superior. Inclui, ainda, as despesas com a educação profissional. Essa dedução, apesar de funcionar desde a década de 60, é permeada de controvérsias. Do ponto de vista tributário, essa dedução foi aprovada sem discussões coletivas a seu respeito, comprometendo, assim, a sua legitimidade. No campo econômico, ela faz com que o Estado deixe de arrecadar uma quantia considerável em dinheiro, sendo considerado um Gasto Tributário Social. No campo educacional, implica nalgumas questões. Uma delas diz respeito ao fato do Estado subsidiar, mesmo que em parte e indiretamente, as instituições privadas lucrativas, em detrimento ao financiamento e fortalecimento da escola pública brasileira. O valor que o Estado deixa de arrecadar ao permitir a dedução está orçado em aproximadamente 16 bilhões de reais anuais, segundo dados da Receita Federal. Assim, este artigo levanta elementos para se pensar essa dedução do ponto de vista, principalmente, educacional, já que há uma tensão existente entre os que defendem a dedução a partir da perspectiva do contribuinte e daqueles, poucos, que indicam distorções nesse mecanismo.

Palavras-chave: Educação; Dedução; Imposto de Renda.

Introdução

Este artigo pretende analisar alguns aspectos do mecanismo de dedução dos gastos com instrução presente no imposto de renda brasileiro, a fim de compreender se tal proposta é pertinente, do ponto de vista da política educacional.

A dedução das despesas anuais com instrução refere-se ao pagamento de matrículas em instituições privadas, tanto do contribuinte quanto dos seus dependentes legais. É considerado gasto o pagamento de matrículas na Educação Básica (Educação infantil ‘creche e pré-escola’, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e o Ensino Superior, além das despesas com a educação profissional.

Foi na década de 60 que o objeto em questão, ou seja, a dedução das despesas com instrução teve uma lei referente sancionada. A lei 4.357/64 autorizava a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, alterava a legislação do imposto sobre a renda e dava outras providências. No seu art. 15 se define a existência da dedução das despesas com instrução.

Art. 15. Poderão ser abatidas da renda bruta das pessoas físicas as despesas realizadas com a instrução do contribuinte e do seu cônjuge, filhos e menores de dezoito anos, que crie e eduque, e que não apresentem declaração de rendimento em separado, até o limite de 20% (vinte por cento) da renda bruta declarada, desde que os comprovantes do efetivo pagamento sejam pensados à declaração de rendimentos.

Esta inclusão aparece com ressalvas e limites, apontadas neste Art. 15, o único referente ao assunto. Era possível colocá-la como abatimento da renda, desde que tais despesas correspondessem à instrução do contribuinte e seus dependentes menores de dezoito anos e não ultrapassassem o limite de 20% da renda declarada. Entretanto, não especificou o que seriam despesas com instrução.

Apesar de instituída após o golpe, a dedução faz parte da reforma tributária que estava sendo discutida anteriormente ao fato, o que pode ser comprovado na matéria publicada pelo jornal “O Estado de São Paulo”, do dia 02 de abril de 1960, acerca de um Projeto de Lei (PL) ¹, proposto pelo então Senador, André Broca Filho. Consta na matéria:

Artigo 2º - Da renda bruta até Cr\$ 500.000,00 das pessoas físicas, será permitido abater as despesas com a instrução de menores, filhos ou dependentes do contribuinte, desde que os comprovantes estejam pensados a declaração de rendimentos. (ESTADÃO, 1960)

Atualmente, essa elisão fiscal permite que seja deduzido, na base de cálculo do Imposto de Renda e dos rendimentos tributáveis, um valor anual gasto com instrução, limitado por lei². Por elisão fiscal entende-se que

[...] é o afastamento da incidência tributária resultante da adoção da alternativa legal menos onerosa ou de lacuna da lei. É legítima e lícita, pois é alcançada por escolha feita dentro do ordenamento jurídico. Portanto, para que se possa falar em elisão fiscal há de ser obstada a

¹ Na matéria não consta o número do PL, apenas os artigos que ele pretendia alterar. Foi solicitado ao arquivo do Senado Federal os PLs deste Senador.

² Ao contrário do que acontece com os gastos em saúde, há limites para a dedução das despesas com instrução, acordados por legislação complementar. No ano de 2013, este limite anual individual foi de R\$ 3.091,35, para o ano calendário de 2012. Lei nº 12.469/2011.

ocorrência do fato gerador do tributo por meio de ato lícito. (SIQUEIRA, 2011, p.150).

Mas, de onde surgiu a ideia desta dedução? E quais as questões que estão envolvidas nesse mecanismo?

A primeira questão identificada no início da pesquisa diz respeito às controvérsias em que essa dedução está implicada. Há controvérsias dos pontos de vista tributário, econômico e educacional. Do tributário, essa dedução foi aprovada sem discussões coletivas a seu respeito, comprometendo, assim, a sua legitimidade do ponto de vista dos critérios de um coerente sistema tributário, como a sua transparência. O assunto da dedução não aparece na história da educação do período. Ou seja, não foi uma proposta discutida com amplos segmentos da população, como se pode perceber dada a sua ausência em livros da própria história da educação no Brasil (ROMANELLI, 1991; SAVIANI, 2001, 2007; ARANHA, 1989).

No campo econômico, faz com que o Estado deixe de arrecadar uma quantia considerável em dinheiro, sendo considerado um Gasto Tributário Social (GTS). De acordo com o conceito adotado, desde 2003 pela Receita Federal do Brasil, entende-se que:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região. (SAVI; PAULA; LOURES, 2003, p. 13)

A classificação dos Gastos Tributários é realizada de acordo com a política que promove. Isso significa dizer que a dedução das despesas com instrução é um Gasto Tributário Social, pois integra o conjunto das políticas sociais. O valor que o Estado deixa de arrecadar ao permitir a dedução está orçado em aproximadamente 16 bilhões de reais anuais (RFB, 2010). Essa dedução gera uma perda de receita de arrecadação pela Receita Federal.

No campo educacional, implica nalgumas questões. Uma delas diz respeito ao debate sobre a escola pública, já que a existência dessa dedução corrobora com a perspectiva de um ensino básico privado. Dentre as questões que permeiam a existência

de instituições educacionais privadas e pagas, como a questão do acesso igualitário, outra questão nevrálgica, nesse caso, é que o Estado estaria não só permitindo a existência de tais instituições privadas, como estaria pagando parcela do montante das matrículas. Ou seja, as instituições privadas acabam por ser custeadas, mesmo que em parte, por financiamento público.

Esse breve panorama de controvérsias indica algumas questões tensas relativas ao assunto e pouco discutidas, ao menos no campo educacional. Mas, por que essa questão é atual, sendo que a dedução existe desde a década de 60? Por que beneficiar os poucos contribuintes que possuíam renda para pagar o imposto? Qual foi o sentido, político, econômico, educacional, desta elisão fiscal? Na atualidade, tal proposta é pertinente? Ela pode ser considerada um subsídio do Estado às escolas privadas? Esses são alguns questionamentos que orientam a pesquisa em desenvolvimento e possibilitam as considerações tecidas no decorrer do artigo.

O Imposto de Renda e a dedução no sistema tributário brasileiro

Os impostos, de um modo geral, “[...] consistem, precisamente, na transferência de parte do esforço produtivo dos indivíduos de uma determinada sociedade para o Estado.” (RFB, 2002, p.3). Um deles é o Imposto de Renda³, criado em 1922, pela lei nº 4.625 de 31 de dezembro, que “Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923”, por meio do que for arrecadado e enfoca os títulos aos quais isso será possível, como imposto de consumo, imposto sob circulação e o imposto sobre a renda. (BRASIL, 1922)

No decorrer dos anos e das alterações das constituições federais, o imposto de renda sofreu modificações significativas. Em 1926 houve a inclusão de deduções de gastos por dependentes. Em 1948, por meio da lei nº 154/47, foram permitidas deduções do imposto considerando os gastos com despesas médicas e odontológicas, sem limite de abatimento. Outra despesa considerada para a dedução foi a de instrução, no ano de 1965, pela lei 4.357/64. (CARMO, 1997).

Na década de 60, foi aprovado o Código Tributário Nacional (CTN), cujos impostos e demais tributos aparecem como um sistema, pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Nele, a ideia de Imposto sobre a Renda ganha fôlego, pois se antes se

³ “No Brasil, a primeira tentativa de imposto de renda ocorreu em 1843, por meio da Lei 317, de 21 de outubro. O tributo, progressivo, recaía sobre os vencimentos percebidos pelos cofres públicos (uma espécie de retenção na fonte)” (RFB, 2013)

tinha a denominação apenas de Imposto sobre a Renda, adquire a integralidade de ser um Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, tanto de Pessoa Física, quanto de Pessoa Jurídica. O Código, na seção IV, que versa exatamente sobre “Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza”, define, no seu artigo 43 que:

O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

O imposto de renda é uma tributação direta incidente, portanto, sobre a renda e sobre proventos de qualquer natureza, acima definidos.⁴ Tal concepção de imposto de renda, mantém-se atual. Nos anos subsequentes à aprovação do CTN, as alterações no imposto de renda ocorreram mais no âmbito das definições das alíquotas, ampliação e credibilidade do sistema do que em seu desenho estrutural.

A tributação do imposto de renda tem por base o princípio da progressividade, constituindo-se numa tributação progressiva. Ou seja, a alíquota do imposto é diretamente proporcional ao rendimento do contribuinte. Isso significa dizer que quanto mais se ganha, mais tem que se pagar. Por isso, há uma tabela progressiva do IR, contendo as faixas de contribuição. Essa tabela é alterada e divulgada mediante aprovação de lei.

No caso abaixo, é a lei nº 12.469/2011 que altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, definindo a tabela progressiva para os exercícios do ano de 2012 ao de 2015, além dos limites para dedução das despesas e outros assuntos pertinentes.

⁴ Em contraposição, temos também a Tributação Indireta que se refere “[...] às incidências tributárias que não visam a fonte de renda do contribuinte, gravando a circulação de mercadorias, a prestação de serviço ou o faturamento das empresas. No presente contexto equivale à tributação sobre o consumo”. (RFB, 1998, p. 7)

TABELA 1 - Tabela Progressiva para o cálculo mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física para o exercício de 2014, ano-calendário de 2013.

Base de cálculo mensal em R\$	Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até 1.710,78	-	-
De 1.710,79 até 2.563,91	7,5	128,31
De 2.563,92 até 3.418,59	15,0	320,60
De 3.418,60 até 4.271,59	22,5	577,00
Acima de 4.271,59	27,5	790,58

Fonte: Lei nº 12.469/2011. Organizado pela RFB (2013)

Vê-se que sobre a alíquota há uma parcela a deduzir do imposto, que é chamada de redutor da faixa e funciona como um elemento compensador do tributo a ser pago, considerando que existe um limite de isenção.

Além do redutor da faixa, há outras formas de deduzir gastos da base de cálculo do IRPF. Há as deduções por dependentes, previdência pública, previdência privada, pensão alimentícia, despesas médicas e despesas com instrução, dentre outros. Ambas, quando for o caso, são deduzidas da base de cálculo, o que significa dizer que a alíquota efetiva torna-se ainda menor, dada as deduções às quais o contribuinte tem direito.

É importante diferenciar os dois tipos de deduções. Um é a dedução do rendimento tributável e o outro é a dedução do imposto devido. A dedução do imposto devido refere-se aos seguintes pagamentos:

- I - Estatuto da Criança e do Adolescente - contribuições aos Fundos controlados pelos Conselhos municipais, estaduais, Distrital e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso;
- III - Incentivo à Cultura - a título de doações ou patrocínios, tanto mediante contribuições ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) como em apoio direto, desde que enquadrados nos objetivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura, a programas, projetos e ações culturais;
- IV - Incentivo à Atividade Audiovisual;
- V - Incentivo ao desporto - doações ou patrocínios no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte;
- VI - Contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado;
- VII - Incentivo ao Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas-PCD) e,
- VIII - Incentivo ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon). (RFB, 2013, s/p)

Há limites nas deduções citadas. Por exemplo, o somatório das deduções relativas ao Estatuto da Criança, aos Fundos do idoso, ao Incentivo à Cultura, ao Incentivo à

Atividade Audiovisual e ao Incentivo ao Desporto, está limitado a 6% do imposto devido apurado na declaração de ajuste. (RFB, 2013) ⁵

Cabe lembrar que qualquer tipo de dedução só é possível quando o contribuinte opta por fazer a declaração de ajuste anual pelo sistema completo. Ou seja, quando se opta pela declaração simplificada, está-se substituindo “[...] todas as deduções a que o contribuinte tem direito na declaração de rendimentos, inclusive aquelas que são diminuídas diretamente do imposto.” (RFB, 2013). Portanto, o que é aplicado a todos os contribuintes, seja a declaração simplificada ou completa, é o redutor da faixa.

Tendo isso em vista, se uma das funções da tributação é a de arrecadação, por que o Estado abre mão de uma parte dela, ao reduzir o montante devido pelo contribuinte? Isso se deve, diretamente, ao princípio da capacidade contributiva. Segundo Cassone (2006, p. 189), “[...] o princípio da capacidade contributiva é um conceito econômico e de justiça social, verdadeiro pressuposto da lei tributária”. Isso significa dizer que tem que se considerar não somente a situação financeira do contribuinte, mas também a sua situação econômica e social. Diferentes contribuintes, com o mesmo rendimento bruto, não necessariamente apresentam a mesma capacidade contributiva. Essa é uma das justificativas para as deduções.

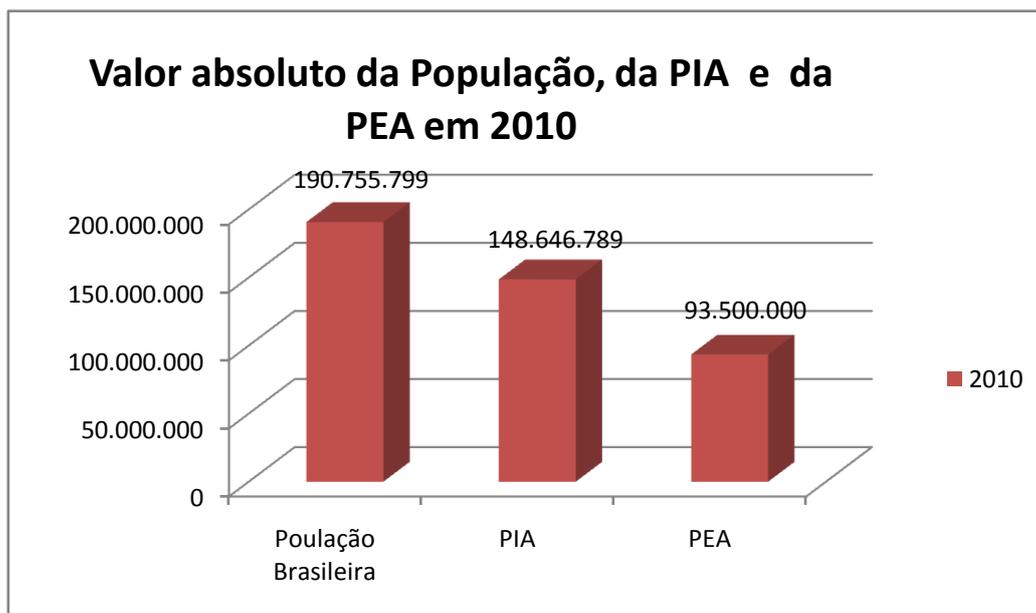
Considerando esse aspecto da capacidade contributiva, antes de se analisar aspectos específicos da tributação do IR, como a dedução dos gastos com instrução privada, optou-se por uma análise dos dados disponíveis relativos à distribuição de renda no País. Ressalte-se, como visto que somente quem auferir mais de R\$ 1700,00 mensais (aproximadamente três salários mínimos⁶) é obrigado a declarar o IRPF.

Os primeiros dados elencados para a análise são os referentes à População Brasileira, à População em Idade Ativa (PIA) e à População Economicamente Ativa (PEA). A PIA considera a população de 10 anos ou mais que pode ser classificada em economicamente ativa e não economicamente ativa. (IBGE, 2012). A PEA é a parcela da PIA que está ocupada ou desempregada⁷, segunda definição da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE.

⁵Para mais informações, ver o sítio eletrônico da RFB, que contém os limites de dedução e as regras de cada caso citado. <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoafisica/irpf/2013/perguntao/assuntos/deducoes-imposto-devido.htm>

⁶O salário mínimo em 2014 é o de R\$ 724,00 (Decreto nº 8.166 de 23.12.2013). No ano de 2010 era de R\$ 510,00 (Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010). Hoje, para o ano calendário 2013, o valor limite de isenção é de aproximadamente, R\$ 1900,00 mensais.

⁷As pessoas ocupadas são classificadas em: 1- **Empregados**- aquelas pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em Dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem-se, entre as

Gráfico 1 - População Brasileira, PIA e PEA.

Fonte: IBGE, 2010.

Os dados mostram que do total da população brasileira, metade faz parte do grupo da população economicamente ativa, o que corresponde um pouco a mais de 60% da população em idade ativa. Desses, somente a PEA remunerada compõe os possíveis contribuintes do IR. Segundo demonstrativos da RFB, na declaração de 2011, ano calendário de 2010, foram quase 24 milhões de declarantes do IR, ou seja, apenas um quarto da PEA.

peças empregadas, aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada.

- a. **Conta Própria**- aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, sem empregados.
- b. **Empregadores**- aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com auxílio de um ou mais empregados.
- c. **Não Remunerados**- aquelas pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, pelo menos 15 horas na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou em ajuda a instituições religiosas, beneficentes ou de cooperativismo, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário.

População Desocupada- aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.).

2 - População Não Economicamente Ativa: As pessoas não classificadas como ocupadas ou desocupadas. (IBGE, 2014)

Tabela 2 - Número de declarantes do IRPF ano calendário 2010 e valores relativos em comparação

	Nº de Declarantes	Em relação à população	Em relação à PEA	Em relação à PIA
Total de declarantes	23.960.000	12%	25,6%	16%
Com IR Devido	12.050.000	6%	12,9%	8,1%
Sem IR Devido	11.910.000	6%	12,7%	7,9%

Fonte: (RFB, 2011) Organizado pela autora.

Esses breves dados são suficientes para mostrar a discrepância da situação econômica da população brasileira. Ou seja, apenas 16% da Pia, declaradamente, recebiam mais de R\$ 1700,00 mensais. Tendo isso em vista, a tributação sobre a renda, no Brasil, é um mecanismo particularmente tenso, do ponto de vista econômico, mas, principalmente, social, já que abrange pequena parcela da população. Desse modo, esta argumentação é finalizada com a ideia de que os embates relativos à temática são, antes de tudo, disputas de classe, pelo fato de que o tributo sobre a renda incide apenas sobre os 12% da população brasileira, pois o restante ou não recebe mais do que o limite de isenção ou não declara imposto, como o caso daqueles que estão no mercado informal de trabalho.

Por ser um imposto direto e progressivo, as alterações na estrutura do Imposto de Renda da Pessoa Física repercutem, necessariamente, na distribuição de renda da população. É importante notar que os efeitos redistributivos não operam somente diretamente entre os potenciais contribuintes, mas também de forma indireta ao afetar programas sociais financiados pela receita tributária do IRPF. (RFB, 2001, p. 8)

O Gasto Tributário e a dedução das despesas com instrução

A discussão sobre a existência ou permanência dessa dedução até pouco tempo ocorria no âmbito restrito da tributação. Era uma discussão que versava e ainda versa, em sua maioria, acerca dos pressupostos e das funções relativas ao IR. É recente a compreensão, ou ao menos a indicação, de que essa dedução implica numa diminuição da arrecadação do governo, o que, por consequência, na diminuição do seu repasse à educação, via vinculação orçamentária. Essa arrecadação que o Estado deixa de fazer é conhecida como Gasto Tributário Social e representa um montante importante no conjunto dos recursos arrecadados.

Gasto tributário é um termo utilizado para designar as despesas governamentais indiretas, realizadas por meio do sistema tributário e suas diversas desonerações, tendo

sido utilizado, pela primeira vez na década de 60, por Stanley Surrey, funcionário da política fiscal do departamento do Tesouro estadunidense⁸. Noutras palavras,

Gastos tributários são despesas indiretas que, em princípio, poderiam ser substituídas por um gasto orçamentário, alocado a uma função orçamentária própria. Estão inseridos no sistema tributário por meio de isenções, deduções, abatimentos, imunidades, presunções creditícias e outros benefícios de natureza tributária, reduzindo a arrecadação potencial do tributo. (SAVI; PAULA; LOURES, 2003, p. 7)

Isso não significa dizer que todos esses benefícios de natureza tributária constituem-se em Gastos Tributários. Há uma distinção entre os tipos de desoneração. Há aquelas que se enquadram enquanto benefícios tributários e outras, como gasto tributário ou ambas as definições. Por exemplo, temos três deduções no Imposto de Renda Pessoa Física: a relacionada à saúde, outras à educação e a terceira, aos dependentes. Enquanto as duas primeiras são deduções consideradas tanto benefícios fiscais quanto gastos tributários, a última é considerada apenas um benefício, sendo

[...] uma desoneração de cunho estritamente tributária, que ajusta a tributação de um contribuinte que possui dependentes econômicos em relação aos contribuintes que não possuem. O Governo Federal não tem programas de estímulos à união conjugal (formal ou informal), a natalidade, a adoção de menores ou a adoção da responsabilidade econômica em relação aos pais biológicos, portanto, não sendo passíveis de serem substituídos por gastos diretos. (SAVI; PAULA; LOURES, 2003, p. 7)

Fica explícito, portanto, que uma das prerrogativas de um gasto tributário é de que o mesmo possa ser substituído por um gasto direto, o que se confirma nos dois primeiros casos. Foi a partir das mudanças introduzidas no Sistema Tributário, em 1989, conjuntamente com o estabelecimento de regras para a elaboração do orçamento, que foi possível mensurar e debater as desonerações tributárias. Na ocasião, foi elaborado o primeiro demonstrativo de benefícios tributários. Segundo o Seminário Internacional sobre os Gastos Tributários no Brasil,

Na elaboração desse primeiro demonstrativo ocorreram dificuldades inerentes ao início de qualquer processo, seja pelo enfrentamento do desconhecido, ou por outras de ordem técnicas e legais, como a falta de clareza quanto ao conceito de gastos tributários a ser adaptado às características do Sistema Tributário Brasileiro, a inexistência de

⁸ O termo na língua inglesa é *taxexpenditures* e a sua tradução mais fiel é a de “benefícios tributários”. (LEONETTI, 2003)

séries históricas, a variedade de incentivos e a precariedade das fontes de informações e de estatísticas adequadas. (RFB, 2008, p. 3)

Esses demonstrativos foram elaborados até o ano de 2003, momento no qual houve a sistematização dos termos e a de suas implicações. Uma das implicações levantadas, por exemplo, foi a de que a adoção do conceito de benefício tributário ao invés de gasto tributário, não incluía a possibilidade de substituir uma despesa indireta, numa despesa direta e não era computado, portanto como um gasto indireto do governo. Como afirma Livia Alvarenga, “[...] embora essas desonerações não ocasionem aumento do desembolso direto do governo, não podem ser definidas como políticas de custo zero. Ao optar por esse tipo de prática o governo reduz sua arrecadação, reduzindo a quantidade de recursos a seu dispor.” (ALVARENGA, 2012, p.3). Por isso há a necessidade da definição do que se constitui um benefício tributário e do que se constitui um gasto indireto do governo.

Há benefícios que não se constituem em gasto tributário, como visto no caso da dedução por dependentes, já que não são passíveis de serem substituídos por gastos diretos do governo na função destinada. Tendo isso em vista, optou-se por para caracterizar uma desoneração em como gasto tributário, de acordo com os seguintes critérios:

- a) são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais;
- b) são explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte;
- c) têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente à população nos serviços de sua responsabilidade;
- d) têm caráter incentivador, quando o governo deseja desenvolver determinado setor econômico ou região. (RFB, 2008, p.6)

Segundo este mesmo estudo da Receita Federal, há dois passos, portanto, para identificar o que se enquadra ou não como gasto tributário nesse conjunto de desonerações presentes no sistema tributário:

- 1º) determinar todas as desonerações tributárias tomando como base o sistema tributário de referência;
- 2º) avaliar, utilizando os critérios estabelecidos, quais as desonerações que constituem gastos indiretos passíveis de serem substituídas por gastos diretos, vinculados a programas do governo. (RFB, 2008, p. 5)

Sob essa ótica, quais são os gastos tributários relativos à educação brasileira? Há quatro desonerações que compõem o montante dos gastos tributários e benefícios tributários referentes à educação: despesa com a educação no IRPF, entidades sem fins lucrativos, Programa Universidade para todos (PROUNI) e Doações a instituições de ensino e pesquisa. Em outras funções orçamentárias, como o trabalho, a ciência e tecnologia e a agricultura as desonerações são em maior quantidade, nas funções citadas, oito. Na Assistência Social, seis e na Saúde são quatro, assim como na Educação. Isso nos leva a entender que o debate, portanto, não se resume somente à existência do gasto tributário com as despesas educacionais.

Quadro 1 - Função orçamentária “Educação” e modalidade de benefício tributário

Função Orçamentária	Modalidade
Educação	Despesas com Educação - IRPF
	Entidades Sem Fins Lucrativos - Educação
	Programa Universidade para todos - PROUNI ⁹
	Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa

Há, portanto, um conjunto de benefícios tributários vinculados à educação, sendo a dedução dos gastos com instrução, um deles. As desonerações, de acordo com o estudo de Savi; Paula e Loures (2003, p.9) podem servir a diversos fins, dentre eles:

- a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração;
- b) promover a equidade;
- c) corrigir desvios;
- d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo;**
- e) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis;**
- f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou,
- g) incentivar determinado setor da economia.**

No caso das deduções vinculadas à educação, observa-se que há três funções mais diretamente envolvidas no debate, de acordo com os discursos vinculados a ela: compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis e incentivar determinado setor da economia, ambas questionáveis

⁹Art. 1º, Lei nº. 11.096/2005 - Concessão de bolsas de estudos integrais (100%) e parciais (de 50% ou de 25%) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior - IES, com ou sem fins lucrativos. A Contrapartida para as IES é a isenção de tributos, como consta no Art. 8º, da Lei nº. 11.096/2005.

quando o assunto é a dedução das despesas em educação privada, como indicam as primeiras análises.

Considerações

Do conjunto de elementos apresentados, o primeiro ponto a considerar é o de que a criação da dedução das despesas com instrução não se deu de modo repentino. Ou seja, desde a década de 50, houve tentativas de fazê-la existir no Imposto de Renda, como visto na pesquisa documental.

A segunda questão a ser apontada é que essa dedução nasceu como um assunto tributário, referindo-se, à capacidade contributiva e à necessidade de desenvolvimento econômico, no Brasil. Isso significa que ou não era visto por seus propositores como um mecanismo vinculado ao sistema educacional ou que esse vínculo, apesar de identificado, era camuflado sobre a justificativa de desenvolvimento econômico: mais educação, mais desenvolvimento. Sob qualquer prisma, o debate não perpassou a política educacional brasileira no período.

O terceiro ponto a ser destacado refere-se à própria desigualdade de renda existente no Brasil, já que o imposto incide sobre a as pessoas que possuem um determinado nível de renda. Como visto, o tributo sobre a renda incide apenas sobre os 12% da população brasileira. Os 16 bilhões que o Estado deixa de arrecadar, beneficia, considerando a possibilidade máxima, 16% da população em idade ativa.

Essas breves considerações permitem indicar que essa dedução deve ser também pensada, a partir daqui, na perspectiva educacional e não somente tributária, já que o Estado abre mão de uma parte da arrecadação, beneficiando, mesmo que indiretamente, instituições privadas e um grupo de contribuintes ínfimo, em relação ao total da população brasileira. Esse quadro acaba por contribuir ainda mais com a desigualdade de renda, quando consideramos não apenas o grupo de contribuintes, mas também este relativizado em relação à População Economicamente Ativa, sendo que apenas um quarto recebe anualmente mais do que o limite de isenção.

Ademais, cabe ressaltar que a dedução é um dos benefícios tributários existentes que permitem o repasse direto e/ou indireto de recursos públicos às instituições privadas de ensino. Num panorama mais abrangente, ambos os benefícios devem ser considerados, mesmo tendo situações jurídicas e tributárias específicas, sendo a dedução a mais antiga deles.

Referências Bibliográficas

ALVARENGA, Livia Vilas-Bôas Hacker. **Gastos Tributários Gastos Tributários Sociais – Como estamos?** Texto para Discussão No. 64 – Abril 2012. Centro de estudos sobre desigualdade e desenvolvimento, 2012.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. História da educação. São Paulo: Moderna, 1989.

BRASIL. Lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922. Orça a receita geral da república dos estados unidos do Brasil para o exercício de 1923. Distrito Federal, 1922.

CARMO, Pedro. Redistribuição de renda mediante diversificação de alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Física. Curso de Especialização em Orçamento Público – Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União. Monografia. Brasília, 2007.

CASSONE, Vittorio. Direito tributário. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ESTADÃO, O. Imposto de Renda. Jornal O Estado de São Paulo. São Paulo, 02 abr. 1960.

IBGE. Notas metodológicas. In: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>. Acesso em: 13 dez. 2012.

LEONETTI, Carlos Araújo. O imposto sobre a renda como instrumento de justiça social no Brasil. 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2003.

RFB. Receita Federal do Brasil. Secretaria da Receita Federal. Considerações sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil. Brasília, 2001.

_____. Receita Federal do Brasil. Secretaria da Receita Federal. Gastos Tributários no Brasil Seminário Internacional BID / FMI. Brasília, 2008.

_____. Receita Federal do Brasil. Secretaria da Receita Federal. Carga Tributária no Brasil 2010. Análise por Tributos e Bases de Incidência In: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2010.pdf>. Brasília, 2010.

_____. Receita Federal do Brasil. Secretaria da Receita Federal. Grandes Números Dirpf 2011 - Ano-Calendário 2010. In: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/GrandesNumerosDIRPF2011.pdf>. Brasília, 2011.

_____. Receita Federal do Brasil. Secretaria da Receita Federal. Deduções, imposto devido. In: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoafisica/irpf/2013/perguntao/assuntos/deducoes-imposto-devido.htm>. Acesso em: 22 dez. 2013.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

SAVI, André; PAULA, Etélia; LOURES, Marcelo. Gastos Governamentais Indiretos, de Natureza Tributária – Conceituação. Estudos tributários 12. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2003.

SAVIANI, Dermeval, “História da educação e política educacional”. In: SBHE (Org.), Educação no Brasil: história e historiografia. Campinas, Autores Associados, 2001.

_____. História das idéias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2007.

SIQUEIRA, Alexander Dias. Gestão Tributária. In: Revista CEPPG, Nº 24, v.1/2011 p. 136-157. 2011

FUNDEB E O PRINCÍPIO DE EQUIDADE: A QUESTÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA¹

Isabelle Fiorelli Silva - UEL
fiorelli@uel.br

Resumo

Nesse artigo pretendemos analisar a efetividade do Fundeb quanto ao seu objetivo de universalização do acesso à educação básica, consubstanciado no princípio da equidade. Para isso, realizamos, num primeiro momento, pesquisa bibliográfica sobre a “política de fundos” e sobre o Estado Federativo, suas relações e interfaces. Além disso, a abordagem de análise das políticas públicas, oriundas da ciência política, serviu de base na análise da “política de fundos”, e, mais especificamente, do Fundeb. Num segundo momento, analisamos dados secundários financeiros e educacionais, de 2007 a 2011, a fim de visualizar em que medida avançou a universalização do acesso à educação básica pós Fundeb. Observamos que o Fundeb se constitui uma política pública de gestão dos recursos educacionais de continuidade aos mecanismos do fundo anterior (Fundef), consequentemente apresentou limitações à universalização pretendida, causadas pelas lacunas nas suas estratégias de distribuição e de prestação de contas dos recursos alocados no fundo, o que fere o princípio de equidade, necessitando de aprimoramento em seus mecanismos e estratégias para cumprir àquilo que promete legalmente.

Palavras-chave: Fundeb; Política de fundos; Equidade educacional.

Na análise do Fundeb precede obrigatoriamente a apreensão das análises do Fundef, seu antecessor. As análises do primeiro formato da ‘política de fundos’ na educação foram objeto de debate no processo de formulação e aprovação do Fundeb, mas, isso não significa que as denúncias elencadas naquele contexto se converteram em mudança substancial da política. As principais discussões recaíram na inclusão no fundo das etapas e modalidades da educação básica excluídas no Fundef, além das previsões de prejuízos na educação infantil e ensino médio, e na crítica à função distributiva e supletiva da União pela inexecução da obrigação da União em complementar recursos aos entes que não atingiram o gasto-aluno mínimo definido anualmente. Nesse sentido, a luta se pautou na urgente necessidade de regulamentação do regime de colaboração previsto no art.23 da CF, a secundarização da valorização do magistério e a incapacidade da “política de fundos” em promover os princípios de garantia do padrão de qualidade, da equidade e de equalização das oportunidades educacionais.

¹ Este artigo é fruto de parte de minha pesquisa de doutorado que contou com financiamento da CAPES.

Mediante tais análises acerca do Fundef e em pretendendo analisar o Fundeb, em que medida o último vem atingindo seu objetivo de universalização da educação básica no nível do acesso e, conseqüentemente, qual sua capacidade em promover a equidade educacional no país? A inclusão de todas as etapas e modalidades e a nova versão do mecanismo de complementação da União no Fundeb se constituem em características da política que contribuem efetivamente para a equidade educacional no país?

Uma das mudanças mais claras na passagem do Fundef para o Fundeb foi a inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica, que antes se restringia ao ensino fundamental. Na lei 11.474/07 que regulamenta o Fundeb consta a meta de *“Universalização da educação básica e estabelecimento de padrão de qualidade. Garantia da participação da União, aperfeiçoamento do regime de colaboração, da equidade e do controle social” (BRASIL, 2007).*

A garantia de distribuição de recursos para o acesso em todas as etapas e modalidades da educação básica se constituiu em mecanismo redistributivo da “política de fundos” (Fundef-b) pautado no princípio da equidade, o qual obteve consenso no processo decisional da política. Entretanto, em sabendo que nem sempre existe coerência entre o processo de formulação e de implantação das políticas públicas, faz-se necessária sua constante avaliação, tanto pelos poderes públicos quanto por meio do controle social, com vistas a mensurar e aprimorar a relação entre os objetivos proclamados e os resultados obtidos da ação pública.

Outro mecanismo da “política de fundos” que pode significar esforço na ação pública em promover a equidade educacional foi o da complementação da União ao fundo nos estados que não atingirem um gasto-aluno mínimo definido nacional e anualmente. A complementação da União, tendo protagonizado uma das principais discussões no processo de formulação e aprovação do Fundeb, haja vista sua inexecução durante a implantação do Fundef. Assim, garantiu-se na Seção II da Lei 11.494/2007 a complementação da União com estratégias e critérios que promoveram o aumento do montante de seus recursos em relação à Lei 9.424/96 que a deixou a mercê da Presidência da República. A principal alteração do critério de complementação é que a partir do Fundeb a União deve complementar os recursos a estados e municípios em 10% da previsão total do fundo. Trata-se de uma alteração política incrementalista² por não promover mudança de critério e sim um incremento no montante desses recursos.

² Conceito e abordagem de política pública oriundo da ciência política para analisar políticas públicas. Conforme Lascombes e LesGalès (2012) a abordagem incrementalista consiste em adaptações à política

Embora a complementação da União ao Fundef-b tenha significado a regulamentação da função distributiva e supletiva da União, ela deve ser pensada para além dessa possibilidade, ou seja, para além dos termos na “política de fundos”, pois reduzir a função distributiva e supletiva da União a apenas uma estratégia e ação política é insuficiente para superar os desafios vinculados ao desequilíbrio federativo do Estado brasileiro bem como para atender a meta de “*garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino*” (BRASIL, 1988).

O princípio da equidade no setor educacional: análise dos dados financeiros

A primeira ação pública que pretenda a universalização da educação é a viabilização do acesso ao ensino público, salvaguardando o preceito constitucional de garantia das oportunidades educacionais. Isso implica por em prática o princípio da equidade por meio da instauração de mecanismos que sejam capazes de incluir todos os cidadãos na educação básica com iguais condições de acesso. A extensão territorial do país e o desenho federativo de nosso Estado se constituem aspectos fundamentais a serem considerados na definição de mecanismos e estratégias capazes de viabilizar a equidade, que significa superar a desigualdade no acesso à educação básica, a desigualdade na disponibilidade de recursos a serem destinados ao ensino público e a desigualdade de condições de oferta e qualidade do mesmo.

Na “política de fundos” a principal estratégia posta para atingir a meta de busca pela equidade foi a complementação da União. Mas, em que medida ela tem promovido a equidade intra e interestatal, ou ao menos tem contribuído para sua minimização? Para responder minimamente tal questão, analisei os dados da complementação da União, primeiro isoladamente e depois somado ao montante do Fundeb e da receita total para a educação pública. Isso pode ser visualizado na tabela e gráfico abaixo. Tais dados foram coletados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento na Educação (FNDE).

Para Martins (2009) analisar o Fundeb do ponto de vista das desigualdades regionais, coloca em evidência o prejuízo trazido pela omissão da União no provimento da educação básica no País. Tal constatação se evidencia cada vez mais clara e

anterior, prevalecendo a racionalidade financeira e a subestimação das análises apresentadas pelos sujeitos da sociedade civil no processo de reformulação da política.

conscientemente, mediante as pesquisas desenvolvidas recentemente e as mobilizações da sociedade civil organizada, principalmente no processo de discussão acerca do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Quanto aos dados analisados foi possível detectar que são os estados da região norte e nordeste que mais apresentaram crescimento no potencial da receita vinculada à educação. Também são eles os beneficiários da complementação da União por não atingirem o gasto-aluno mínimo definido anualmente.

Os estados beneficiados são Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraíba, Piauí e, a partir de 2011, Rio Grande do Norte. Os percentuais de crescimento da complementação variam de 160 a 2025% de 2007 a 2011, sendo Pernambuco e Paraíba os que mais apresentaram crescimento nos valores recebidos pela complementação da União.

Tabela 1 - Evolução da Complementação da União de 2007 a 2011.

UF	2007	2009	2011	Evolução em %
AC	-	-	-	
AL	97.085.215,45	192.293.050,39	406.665.598,37	417,91%
AM	-	61.718.927,14	160.717.658,42	160,40%
AP	-	-	-	
BA	395.146.129,58	1.109.910.926,51	2.056.346.918,89	560,84%
CE	282.559.748,95	656.212.978,86	1.257.425.487,98	461,13%
ES	-	-	-	
GO	-	-	-	
MA	577.097.497,33	1.141.459.038,00	2.068.659.272,95	357,36%
MG	-	-	-	
MS	-	-	-	
MT	-	-	-	
PA	493.689.602,00	1.082.644.870,65	2.093.238.562,67	433,65%
PB	27.786.192,38	114.067.174,75	230.147.860,58	933,54%
PE	38.356.820,17	447.724.489,70	591.271.872,41	2025,13%
PI	100.679.092,83	264.113.544,00	445.659.002,59	473,82%
PR	-	-	-	
RJ	-	-	-	
RN	-	-	18.823.212,91	
RO	-	-	-	
RR	-	-	-	
RS	-	-	-	
SC	-	-	-	
SE	-	-	-	
SP	-	-	-	
TO	-	-	-	

Fonte: FNDE.

Na evolução das receitas destinadas à educação, em termos de crescimento da receita estadual, municipal e do Fundeb, com e sem complementação, verifica-se que são as receitas do fundo com e sem complementação que vem apresentando maior percentual de crescimento, entretanto, as desigualdades continuam gritantes tanto entre os estados beneficiários da complementação quanto entre todos os estados.

A evolução da receita estadual foi maior em quatro estados (AL³, PB, SC e SE) e da receita municipal em apenas um estado (RO). Já a receita do Fundeb, sem complementação, apresentou evolução em onze estados brasileiros (AC, AP, MG, MS, MT, RJ, PR, RN, RS, SP e TO). Com relação ao crescimento do Fundeb com complementação, foi nos estados mais pobres do país que ele cresceu (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PE e RR), superando a evolução das outras receitas apresentadas e alcançando os percentuais dos estados não beneficiários, o que evidencia que o papel equalizador da complementação da União vem cumprindo sua função, embora insuficiente frente às desigualdades gritantes identificadas na capacidade de gasto em educação entre os entes federados. Nesse sentido, é necessário aprimorar esse mecanismo se pretende tornar tal política estratégia de diminuição das desigualdades educacionais.

TABELA 2- Evolução da receita em educação estadual, municipal e Fundeb (com e sem complementação da União) de 2007 a 2011 em percentuais

UF	Receita educação estadual %	Receita educação municipal %	Fundeb %	Fundeb com complementação %
AC	9,31%	22%	67%	-
AL	37,09%	20%	21%	59%
AM	31,63%	25%	44%	68%
AP	38,95%	41%	107%	-
BA	27,71%	32%	38%	91%
CE	44,98%	46%	54%	101%
ES	19,27%	31%	38%	-
GO	68,24%	40%	42%	-
MA	50,19%	43%	41%	116%
MG	25,82%	29%	48%	-
MS	25,01%	37%	50%	-
MT	25,28%	26%	35%	-
PA	40,67%	39%	33%	134%
PB	63,05%	30%	50%	78%
PE	50,90%	131%	57%	94%
PI	53,34%	26%	29%	73%
PR	30,94%	26%	52%	-
RJ	26,10%	47%	61%	-
RN	32,45%	28%	48%	51%
RO	43,12%	51%	33%	-
RR	9,18%	100%	94%	-
RS	29,01%	32%	70%	-
SC	110,07%	39%	153%	-
SE	58,91%	33%	103%	-
SP	24,75%	30%	162%	-
TO	47,31%	28%	111%	-

Fonte: FINBRA/STN e FNDE.

³ O estado de Alagoas apresenta empate na evolução da receita estadual e do Fundeb (com complementação), com 76% de evolução em ambos.

Gráfico 1 - Evolução de 2007 a 2011 em percentual da receita em educação estadual, municipal e Fundeb (com e sem complementação da União). Parte I

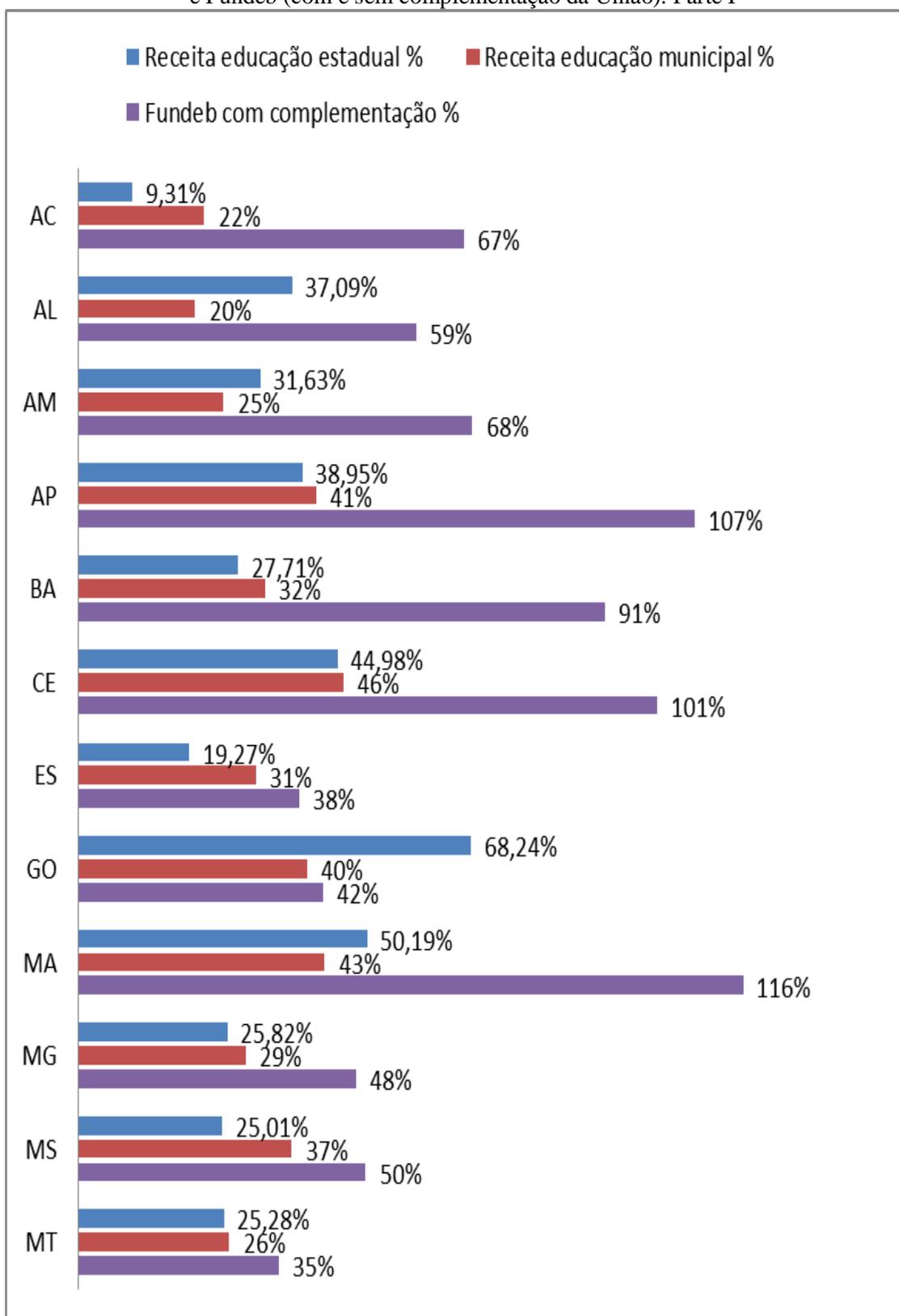
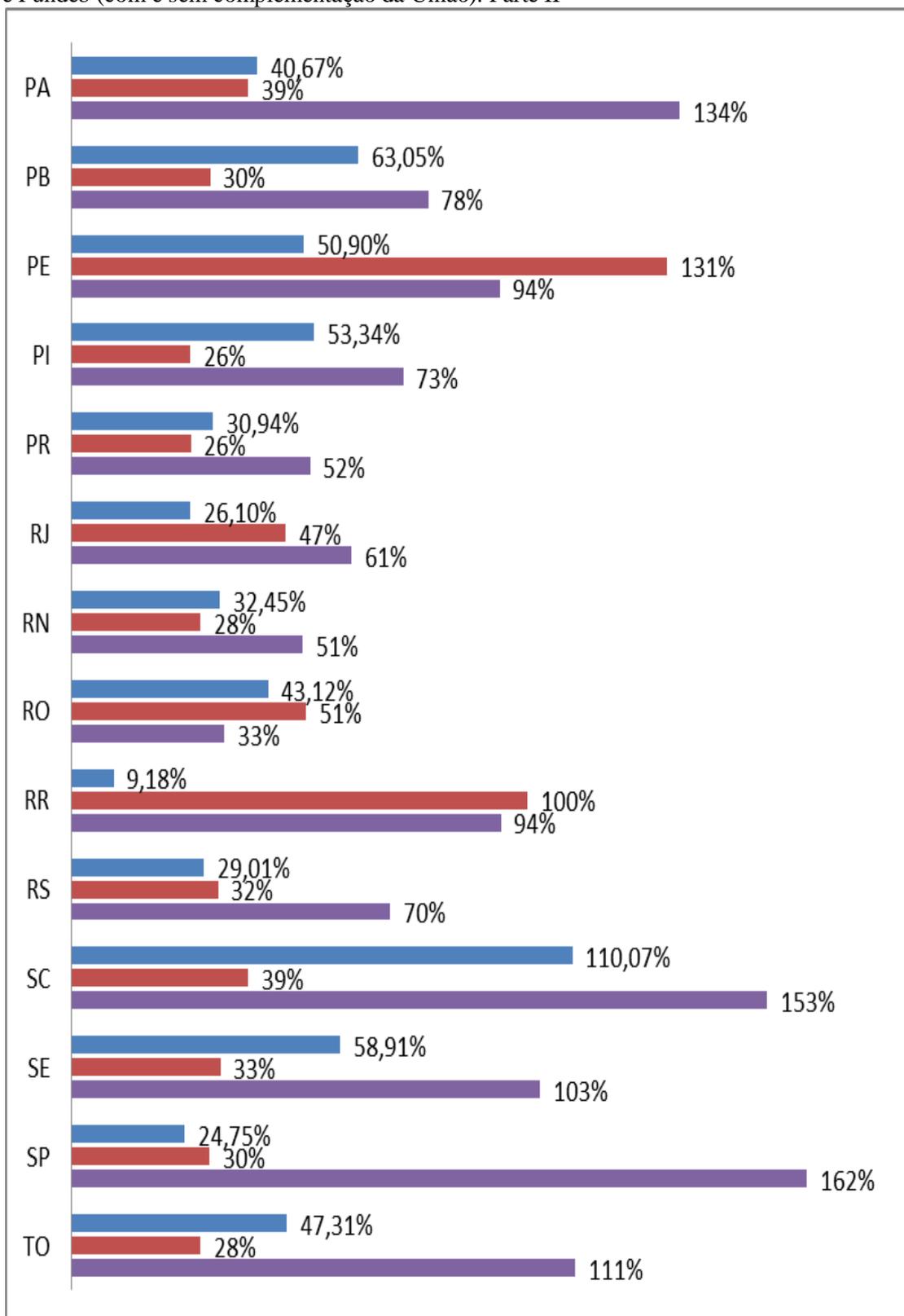


Gráfico 2 - Evolução de 2007 a 2011 em percentual da receita em educação estadual, municipal e Fundeb (com e sem complementação da União). Parte II



O princípio da equidade integra a base normativa quanto ao direito à educação no Brasil. Segundo Dubet (2008), a equidade é o meio racional e tecnocrático para

buscar a justiça social. A federação brasileira deve tecer os mecanismos e estratégias adequados a esse princípio legal, pois os dados mostram o quão distantes estamos da equidade no setor educacional, além de denunciar a ausência de mecanismos e estratégias focalizadas e detalhadas para este fim, dificultando a Efetividade Educacional⁴ no país. Os dados denunciam o quanto uma histórica descentralização estadualizada mantém aos estados a maior capacidade de investimento nos seus sistemas de ensino. Além disso, eles mostram que apesar da “política de fundos” apresentar potencial equalizador, a municipalização induzida por ela em sua primeira versão pode ser um limite para a busca da equidade, se, junto a ela, não forem aperfeiçoados os mecanismos de gestão do financiamento da educação inerente e concomitantemente ao aperfeiçoamento do pacto federativo.

A estratégia delineada mais claramente para a busca da equidade é a complementação da União na “política de fundos”, mesmo que ela própria também necessite de aperfeiçoamento. Embora ela esteja coerente com seu princípio fundador, quando ajuda os estados e regiões mais pobres do país, a complementação não é capaz sozinha de cumprir a determinação constitucional de equalizar e qualificar o ensino público, sendo necessária a regulamentação de outros dispositivos legais para seu alcance, como aqueles já denunciados por *experts* da área⁵ como o regime de colaboração entre os entes federados e a instituição do CAQI⁶ como orientador da função redistributiva e supletiva da União. Além disso, acredito que a constante avaliação e discussão acerca da política será fonte de criação coletiva de novas estratégias de busca da equidade das oportunidades educacionais no país.

De acordo com Martins (2009, p.31) do ponto de vista do ‘federalismo fiscal’, a equalização requer a estruturação de um sistema de transferências intergovernamentais para compensar as desigualdades existentes. Nesse sentido, a recomposição do equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais. Concordo com o argumento do autor que ajuda a compreender o quanto a “política de fundos” deixa a desejar na superação das tensões do federalismo fiscal do

⁴ O conceito de Efetividade Educacional consiste na constante avaliação da política pautada no estreitamento entre objetivos explicitados/legitimados e resultados obtidos, consubstanciado no princípio de justiça social. (SILVA, 2014; p. 112-114).

⁵ José Marcelino de Rezende Pinto (1999), Paulo Sena Martins (2009), Carlos R. Jamil Cury (2010), etc.

⁶ O Custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI) é fruto de estudos realizados pela Campanha Nacional de Direito à Educação, o qual calcula o custo de uma educação pública de qualidade a partir de determinantes como salário condigno, plano de carreira e formação continuada aos profissionais da educação, número adequado de alunos por turma e insumos de infraestrutura.

país. Os dados em todos os prismas de análise afirmam e reafirmam as desigualdades regionais, estaduais e municipais na distribuição dos recursos destinados à educação.

Acredito que a Efetividade Educacional deve estar presente na política educacional brasileira na qual a busca pelo estreitamento entre os objetivos explicitados/legitimados e os resultados obtidos seja uma proposta de constante avaliação e aperfeiçoamento da política pública. No caso da meta legítima de busca pela equidade nas oportunidades educacionais é imprescindível tanto o aperfeiçoamento dos mecanismos já existentes, como a complementação, quanto a criação de outros mais específicos e direcionados ao equilíbrio federativo no provimento do serviço educacional. Para tanto, o papel da União é nevrálgico na articulação das responsabilidades concorrentes entre os entes federados.

O princípio da igualdade de oportunidades educacionais e o acesso na educação básica: análise dos dados educacionais

As principais denúncias de pesquisadores da área acerca dos limites do Fundef dizem respeito ao atendimento restrito ao ensino fundamental e ao abandono e prejuízos causados à educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos, ocasionando consequências desastrosas para tais etapas e modalidade de ensino.

Para visualizar em que medida o Fundeb é um mecanismo de gestão do financiamento que promove a inclusão das demais etapas da educação básica, e conseqüentemente da equalização das oportunidades educacionais, haja vista sua superação normativa quanto à priorização do ensino fundamental, faz-se necessário observar a movimentação das matrículas durante sua implantação. Os dados educacionais foram extraídos do Censo Escolar no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Analisando as matrículas na educação básica nos anos de 2007 a 2011, vê-se uma queda na maioria dos estados brasileiros. Os poucos e únicos estados que apresentaram crescimento nas matrículas na educação básica foram o Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Rio de Janeiro. Com exceção do último, todos são da região norte do país. Roraima e Rio de Janeiro tiveram crescimento mais significativo de 51% e 52,61% respectivamente, tendo os demais baixo crescimento variando de 3 a 4%. Esses estados que apresentaram evolução nas matrículas são estados que também obtiveram

crescimento em sua receita do Fundeb, o que parece coerente, considerando que a redistribuição dos recursos do fundo segue o critério de número de matrículas.

Os dados da PNAD⁷ de 2011 e 2012 confirmam que, apesar de ínfimos avanços, o acesso à educação básica está longe de ser universalizado. O analfabetismo no Brasil em 2012 foi de 8,7%, sendo no nordeste sua maior concentração, ou seja, o nordeste tem 17,4% de sua população jovem e adulta analfabeta. Mesmo no ensino fundamental, que consta 98,2% de frequência bruta em 2012, existem desafios quanto ao acesso e permanência, pois 33,5% da população possuem ensino fundamental incompleto, ou seja, nem todos continuam a escolarização básica. A taxa de frequência bruta no ensino médio chegou em 2012 a 84,2%, mas se olharmos para a taxa de frequência líquida essa taxa cai para 51,6%. Na educação infantil o desafio maior é de inclusão das crianças de 0 a 3 anos de idade, cuja taxa de frequência bruta é de 20,8%. Na pré-escola essa taxa é de 77,4%.

A queda nas matrículas na educação básica, verificada na análise dos dados educacionais, juntamente com os dados do PNAD denunciam a pouca Efetividade Educacional do Fundeb, nesses seis anos de vigência, quanto à universalização do acesso na educação básica.

Segue tabela 3 com o percentual de variação de matrícula na educação básica no período de 2007 a 2011, para visualização dos dados por estado.

⁷ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – IBGE, 2012.

Tabela 3 - Percentual de evolução/variação de matrícula na educação básica 2007-2011.

UF	2007-2011
AC	4%
AM	-3%
AP	3%
PA	-5%
RO	51%
RR	4%
TO	-5%
AL	-8,03%
BA	-13,54%
CE	-13,84%
MA	-6,55%
PB	-14,66%
PE	-11,65%
PI	-10,40%
RN	-10,29%
SE	-11,63%
GO	-8,01%
MS	-2,46%
MT	-1,27%
ES	-0,35%
MG	-6,73%
RJ	52,61%
SP	-5,98%
PR	-6,39%
RS	-8,54%
SC	-5,59%

É sabido que existe sempre uma distância entre os objetivos proclamados e os resultados obtidos de uma determinada política pública, mas o recuo e retrocesso quanto aos seus objetivos é uma evidência no mínimo intrigante. O recuo em quase todos os estados brasileiros no total de matrículas na educação básica é preocupante. Se relacionarmos os dados de matrícula com os financeiros, nem sempre teremos relação direta e coerente entre as duas variáveis de análise, considerando que as matrículas em geral regridem e as receitas em geral progridem. Entretanto, alguns estados brasileiros apresentaram relação ótima entre as duas variáveis, sendo principalmente os estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima.

A primeira hipótese com relação à diminuição das matrículas no ensino fundamental é que ela já era esperada por conta da focalização das políticas educacionais nessa etapa de ensino nos anos anteriores e da tendência de diminuição da população em idade própria nessa etapa de ensino. Entretanto, existe uma grande demanda de acesso na educação infantil e no ensino médio, que possuem frequência bruta de 20,8% creche, 77,4% pré-escola e 84,2% ensino médio, o que deveria compensar a diminuição da demanda no ensino fundamental. Ou seja, no geral, as

matrículas na educação básica deveriam apresentar crescimento. Por isso foi necessário observar as matrículas por etapa de ensino, para avaliar a movimentação em cada uma delas, o que é possível visualizar na tabela abaixo.

Tabela 4 - Variação da matrícula na educação básica 2007 a 2012

FC	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
AC	3,88%	7,47%	30,12%
AL	7,80%	-17,73%	-8,87%
AM	1,44%	-4,64%	17,85%
AP	1,86%	3,05%	0,90%
BA	-12,42%	-18,05%	-19,84%
CE	-1,03%	-20,67%	-10,11%
ES	15,06%	-5,76%	-9,77%
GO	26,91%	-10,58%	-8,39%
MA	-2,20%	-10,88%	-5,86%
MG	23,65%	-15,71%	-2,64%
MS	17,74%	-3,03%	3,68%
MT	32,73%	-11,62%	2,58%
PA	-3,06%	-5,86%	-7,49%
PB	-9,55%	-20,67%	-21,85%
PE	-6,31%	-16,50%	-19,86%
PI	5,00%	-15,30%	-23,82%
PR	21,36%	-11,49%	-12,25%
RJ	5,28%	-15,08%	-21,83%
RN	4,36%	-14,37%	-14,58%
RO	21,75%	-6,24%	8,69%
RR	-0,18%	12,30%	18,70%
RS	19,26%	-12,45%	-13,90%
SC	21,37%	-10,60%	-1,17%
SE	-17,31%	-12,20%	-14,84%
SP	1,29%	-7,82%	6,80%
TO	45,99%	-8,59%	-7,84%

Fonte: Censo Escolar/INEP.

A educação infantil foi a etapa da educação básica que mais obteve aumento de matrícula em dezoito estados nacionais, mas nos dados da PNAD é possível visualizar que esse aumento se deu mais na pré-escola (4-5 anos) que na creche (0-3 anos). Os oito estados que apresentaram queda de matrícula na educação infantil foram Roraima (-0,18%), Pará (-3,06%), Maranhão (-2,20%), Ceará (-1,03%), Paraíba (-9,55%), Pernambuco (-6,31%) e Sergipe (-17,31%) Bahia (-12,42%).

Foram os estados da região norte e nordeste do país que, mesmo tendo apresentado evolução na receita do Fundeb e da complementação da União, não

apresentaram prioridade na política de expansão da educação infantil, possivelmente canalizando os recursos do fundo para outra etapa ou modalidade de ensino.

Dos estados da região norte, encontramos dois estados que aumentaram o acesso na educação infantil mais significativamente, sendo TO (45,99%) e RO (21,75%). Dois estados dessa região diminuíram (PA -3,06% e RR -0,18%) e os demais apresentaram baixo crescimento. Dos estados que aumentaram o número de matrículas na educação infantil, Tocantins e Rondônia, as receitas que mais evoluíram foram a do Fundeb e a municipal, respectivamente. Considerando que a educação infantil é de responsabilidade dos municípios mediante a repartição de responsabilidades entre os entes federados, podemos dizer que nos municípios de Rondônia existe o esforço político em expandir a demanda na etapa de ensino que é de sua responsabilidade, tendo eles melhorado também sua capacidade de investimento.

Na região nordeste os dados não são animadores, pois a metade deles teve queda nas matrículas na educação infantil e o restante teve baixo crescimento, não passando dos 5%. São estados que apresentaram uma evolução significativa tanto na receita do Fundeb quanto no repasse da Complementação da União, mas parece não ser suficiente para a universalização do acesso à educação infantil.

Na região centro-oeste todos os estados tiveram aumento do acesso à educação infantil entre 17 a 32% no período analisado, com evolução na receita do Fundeb. Em Goiás o aumento de matrícula na educação infantil foi de 26,91%, tendo o montante do Fundeb crescido em 83,31% no período analisado, o que evidencia que a educação infantil não é prioridade dos governantes desse período, pois o aumento do percentual de recursos cresceu três vezes mais que as matrículas nesta etapa de ensino. O mesmo ocorreu em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso que tiveram aumento de suas matrículas de 17,74% e 32,73%, respectivamente, e com maior aporte financeiro do Fundeb entre 70 e 90%. Ora, se a lógica de distribuição de recursos do Fundeb é com base no critério de matrículas, porque as matrículas não cresceram na mesma proporção? Nesse caso não podemos nem cogitar que houve priorização de uma determinada etapa de ensino, pois houve decréscimo nas matrículas do ensino fundamental e médio nesses estados. Por isso, evidenciam-se as falhas de regras e estratégias da “política de fundos” que sejam capazes de contribuir no alcance de suas metas, no caso, de universalização da educação básica. É ilustrativo o conjunto de dados de matrícula que evidencia a baixa efetividade educacional do Fundeb quanto à meta em questão.

Na região sudeste, Espírito Santo e Minas Gerais (15,06% e 23,65%) apresentaram crescimento significativo nas matrículas da educação infantil, mas Rio de Janeiro e São Paulo (5% e 1,29%) apresentaram baixo crescimento. Se compararmos, mais uma vez, os percentuais de evolução do Fundeb, percebe-se uma evolução de três a quatro vezes maior nas receitas que nas matrículas, não demonstrando proporcionalidade entre a receita total do fundo com o aumento do acesso, haja vista que nas demais etapas da educação básica⁸ houve diminuição de matrículas.

Já na região sul, todos os estados tiveram aumento da oferta da educação infantil na ordem dos 20% aproximadamente. Mas o mesmo fenômeno de desproporcionalidade entre crescimento no aporte de recursos e no acesso foi encontrado nessa região, pois houve progresso na receita do fundo e da complementação na média dos 100%, aumento de cerca de ¼ dessa média nas matrículas da educação infantil e regresso das matrículas nas outras etapas da educação básica.

A oferta no ensino fundamental caiu em quase todos os estados do país, exceto em alguns poucos estados da região norte. As maiores quedas estão localizadas nos estados da região nordeste, sendo a Paraíba (-20,67%), Ceará (-20,67%), Bahia (18,06%) e Alagoas (-17,73). Mas os demais estados dessa região também apresentaram quedas superiores dos demais estados brasileiros.

Houve aumento na oferta no ensino fundamental na região norte, sendo os estados do Acre, Roraima e Amapá que apresentaram crescimento na ordem de 7,47%, 12,30% e 3,05%, respectivamente. Os demais estados da região norte tiveram queda menor que os estados das demais regiões do país, o que mostra que o esforço em atender a demanda de oferta no ensino fundamental nessa região é maior que nas demais regiões do país.

Nas regiões centro-oeste, sudeste e sul todos os estados diminuíram a oferta no ensino fundamental entre 3 e 15% aproximadamente.

O ensino fundamental foi foco das políticas públicas durante os anos de 1990 e 2000 e o Fundeb e suas estratégias foram a expressão máxima do esforço em assegurar o acesso ao ensino obrigatório. Pode-se considerar, então, que o objetivo explicitado no art. 208 da Constituição Federal e na Emenda Constitucional no. 14 que instituiu o Fundeb, de priorizar o ensino obrigatório, foi efetivo e eficiente, haja vista que, conforme os dados da PNAD (2012), a população dos 6 aos 14 anos tem frequência que

⁸ Apenas São Paulo apresentou evolução nas matrículas do ensino médio de 6,8%.

varia entre 97 e 99% em todo o país, exceto o Acre, Amazonas e Rondônia cuja frequência é de 95,8% no último e 95,9% nos primeiros. Isso explica em parte a queda nas matrículas no ensino fundamental. Junto a isso, a diminuição da demanda por conta da igual diminuição da população nessa faixa etária.

No ensino médio a situação é bastante preocupante, pois a queda nas matrículas se mantém mesmo pós Fundeb. Sabemos que grande parte dos alunos em idade própria para essa etapa de ensino está fora da escola e, de acordo com os dados analisados, estamos em queda livre na universalização de seu acesso. Mais uma vez, principalmente os estados da região norte apresentam resultados positivos na ampliação do acesso às etapas da educação básica, pois com exceção de Tocantins e Pará, que apresentaram queda de um pouco mais de 7%, todos os demais aumentaram o acesso no ensino médio na ordem de até 30,12%.

Os estados da região nordeste apresentam os resultados mais baixos de acesso à educação média escolarizada, sendo Piauí, Pernambuco, Paraíba e Bahia os estados com maior queda na matrícula no período analisado, mas os demais também apresentam queda significativa.

Na região centro-oeste apenas o estado de Goiás diminuiu o número de matrículas no ensino médio, e, nas regiões mais desenvolvidas do país, sudeste e sul, apenas São Paulo apresenta aumento nas matrículas nessa etapa de ensino.

Embora a taxa de frequência bruta no ensino médio tenha subido para 84,2% em 2012, quando observamos a taxa de frequência líquida, essa taxa cai para 51,6%. Esses dados da PNAD comparados aos dados desta pesquisa denunciam que a evolução do acesso ao ensino médio está estagnada, com baixo crescimento em alguns poucos estados. Portanto, o Fundeb não tem sido efetivo no objetivo de universalização da educação básica no país, com limites principalmente nessa etapa de ensino básico.

Considerações finais

A análise da evolução dos recursos destinados ao setor educacional e da movimentação das matrículas é esclarecedora quanto à baixa Efetividade Educacional do Fundeb no que concerne ao objetivo de universalização da educação básica. Com base no princípio da equidade, a justiça escolar deve ter a igualdade de acesso como primeira ação pública na distribuição equitativa dos conhecimentos e diplomas (DUBET, 2008). E o que observamos é que a “política de fundos” não tem promovido

satisfatoriamente nem a igualdade do acesso na educação básica e muito menos um acesso com padrão de qualidade. Por isso, fazem-se necessários ajustes à política por meio da criação e aperfeiçoamento de mecanismos capazes de superar as desigualdades múltiplas nos sistema educacional nacional. Além disso, falta construir as bases para uma constante avaliação da Efetividade Educacional da “política de fundos”, com vistas à incessante diminuição da lacuna entre os objetivos e metas da política e os resultados gerados por ela, com critérios bem definidos para tal avaliação.

A subvinculação de recursos para a educação básica instituída por meio da “política de fundos”, segundo Arelaro (1999) altera o pacto federativo, repercutindo na autonomia dos entes e no equilíbrio federativo. A partir dele se instituem mecanismos como os fundos contábeis e a complementação da União que demonstraram insuficientes no equilíbrio fiscal federativo com consequências na distribuição dos recursos destinados à educação e na busca pela equidade educacional no país.

Conforme Martins (2009; p.109) os fundos contábeis surgem como estratégia política para alcançar a equidade, viabilizar a autonomia federativa, consolidar o controle social e aprimorar o regime de colaboração. Arelaro et al. (2001; p.181) argumenta que a natureza contábil do fundo constituiu garantia para os municípios de que não haveria instância administrativa estadual que pudesse reter os recursos. Essa salvaguarda deu agilidade ao fundo, pois, por ser automático, não apresenta impedimentos para que os municípios recebam os recursos destinados à educação.

Além disso, as regras de redistribuição dos recursos no âmbito de cada ente federado segundo as matrículas, as ponderações referentes às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, vêm somar à regulamentação da “política de fundos”. Elas interferem na repartição de competências entre os entes federados e merecem aprimoramento por meio da regulamentação de um regime de colaboração detalhado, claro e mais cooperativo entre os entes federados.

Se, de um lado, a estratégia de distribuição por número de matrícula pode ser considerada eficiente, por outro lado, a regra de definição do fator ponderação denuncia inconsistência, pois essa regra não assegura o aumento de investimento nas etapas da educação básica que mais carecem. Tal afirmação fica evidente na análise dos dados educacionais que mostra o preocupante decréscimo de matrículas no ensino médio em quase todos os estados brasileiros. A estratégia de regular o valor aluno-ano pelo fator

ponderação negociado ano a ano pela “Comissão⁹ Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade” revela a competição entre os entes federados no peso dado a cada etapa e modalidade de ensino. Ou seja, ocorre disputa entre os entes, no âmbito da Comissão Intergovernamental, na definição anual do fator ponderação quanto às etapas e modalidades de sua competência legal. E essa disputa além de ser um exemplo concreto da ausência de regulamentação do regime de colaboração, se constitui obstáculo real para o equilíbrio no federalismo fiscal no setor educacional e, conseqüentemente, para a efetividade educacional da “política de fundos”.

Uma das principais falhas nessa estratégia detectada na coleta de dados, diz respeito ao controle dos recursos, quando o fator ponderação não compõe as planilhas de prestação de contas dos entes federados aos Tribunais de Contas, ou seja, se o fator ponderação é adotado para a distribuição de recursos, o mesmo não é considerado na prestação de contas encobrendo a visualização da real despesa a cada etapa e modalidade da educação básica. Nota-se na análise dos dados desproporcionalidade entre crescimento no aporte de recursos e no acesso à educação básica, apresentando queda no número de matrículas, principalmente no ensino médio, mesmo tendo sido direcionado recursos aos entes conforme os efeitos do fator ponderação. Essa desproporcionalidade deve ser um dos eixos de reflexão para o aperfeiçoamento da “política de fundos” e de busca por sua efetividade educacional.

Nesse sentido, a política de fundos, apesar de ser uma política com potencial de expressão da dimensão cooperativa na divisão de competências entre os entes federados, ainda há que ser repensada a fim de aprimorar seus mecanismos e estratégias para que sejam capazes de assegurar o compartilhamento das competências de provimento da educação básica eivado na incessante busca pelo equilíbrio federativo no Estado democrático brasileiro. A baixa efetividade educacional da “política de fundos” detectada pode ser explicada, em parte, pela opção política de pouca alteração na passagem do Fundef ao Fundeb e na permanência do requisito de ajuste fiscal da política de fundos, presente em sua origem, mantendo os limites no cumprimento da função supletiva da União, na busca pela equidade nas oportunidades escolares, e, conseqüentemente, na universalização da educação básica.

⁹ Tal comissão é formada por representantes regionais da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação) e do MEC.

Referências Bibliográficas

ARELARO, Lisete. *Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira - Algumas Reflexões sobre o Documento Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF - Relatório MEC*. In: Luiz Dourado. (Org.). *Financiamento da Educação Básica*. Goiânia: Editora UFG, 1999, v.p. 27-46.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 23 de outubro de 1995*. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Situação: Transformada na Emenda Constitucional 14/1996. Origem: MSC 1078/1995. Autor: Poder Executivo. Brasília, 23 out. 1995a.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 415, de 16 de junho de 2005*. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Situação: Apensada à PEC 216/2003. Autor: Poder Executivo. Brasília, 16 jun. 2005.

_____. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Repasso de recursos do Fundeb*. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/repasso-de-recursos-do-fundeb>>. 10 jun. 2013.

_____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais*. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/pdf/educacao_pdf.pdf>. Acesso em: 07 out. 2013.

_____. Ministério da Educação. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: DOU, 5 out. 1988.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação

ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 12 set. 1996a.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 19 dez. 2006.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DOU, 23 dez. 1996c.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 dez. 1996b.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 20 jun. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A questão federativa e a questão escolar*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

DRAIBE, Sônia Mirian. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUBET, François. *Justice*. In: ZANTEN, Agnés Van (direction). *Dictionnaire de l'éducation*. Quadrige/PUF, Paris, 2008.

FIGUEIREDO, Marcus Faria, e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Revista Análise e Conjuntura, set-dez, Belo Horizonte, 1986. p.107-127.

KUBLER, Daniel; MAILLARD de, Jacques. *Analyser les politiques publiques*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Um fundinho chamado "fundão"*. IN: DOURADO, Luis Fernand (org.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas SP. Autores Associados, 1999.

. *O financiamento da educação no governo Lula*. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)/ Associação Nacional de Política e Administração da Educação; v.25 no.2 p.323-340. Editora: Maria Beatriz Luce – Brasília – DF, mai/ago 2009.

SILVA, Isabelle Fiorelli. A efetividade da ‘política de fundos’ no financiamento da educação no Brasil 2007-2011. Tese de doutorado. UFPR: Curitiba-PR, março/2014.

ENSAIO SOBRE O CUSTO DA REPETÊNCIA NO FUNDEB NO ESTADO DO MARANHÃO

João Galvão Bacchetto¹

Resumo

Este artigo procura desenvolver um ensaio sobre como calcular o custo da repetência tendo como exemplo o Estado do Maranhão. Foram utilizados os dados do Censo Escolar de 2012 e 2013 para tentar quantificar a repetência e os dados do FUNDEB para ver o impacto financeiro da repetência. O custo da repetência indica estar próximo a algumas centenas de milhões de reais somente neste Estado, indicando que talvez seja necessário pensar como tratar estes dados na distribuição dos recursos.

Palavras-chave: Repetência; FUNDEB; Censo Escolar; Financiamento da Educação.

O Brasil apresentou a terceira maior taxa de repetência entre os países participantes do PISA² em 2009, com 40,1% dos estudantes declarando terem repetido em algum momento do seu histórico escolar. Na edição do PISA de 2012 este índice foi menor e aproximadamente 37,4% dos estudantes relataram ter registrado a repetência em sua vida escolar, ficando com a quinta maior taxa quando considerado os estudantes das escolas rurais. Este texto procura estimar, de forma não conclusiva, o impacto financeiro que esta apresenta no FUNDEB³, com vista a auxiliar na definição de uma metodologia de cálculo deste custo e iniciar uma reflexão sobre o impacto financeiro da repetência.

A repetência necessariamente não é um evento ruim, como exemplo pode-se citar casos por necessidade de trabalho ou doenças, e essa possibilidade pode garantir a continuidade dos estudos de alguns estudantes. Outros ainda podem associar benefícios pedagógicos advindos desse fato, o texto presente não procura discutir estes tópicos, mas sim centrar-se na possibilidade de quantificação do custo repetência.

Entende-se que a mensuração do impacto econômico da repetência no Brasil pode auxiliar na necessidade ou não da criação de uma metodologia de distribuição de

¹ Pesquisador do INEP, sua opinião não representa a do órgão.

² Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

recursos que leve em consideração este fator. Se por um lado o município ou Estado que promovem a repetência acabam angariando maior quantidade de recursos do FUNDEB e também possuem maiores gastos, por outro aqueles que promovem maior quantidade de estudantes acabam tendo seu financiamento reduzido pelo FUNDEB. Independentemente de qualquer valoração sobre os fatores positivos ou negativos que a repetência pode ter, o que se pretende é criar uma dimensionalidade financeira desta, para que seja proporcionado o debate sobre o seu financiamento.

Metodologia de utilização dos dados

Os dados do custo aluno foram obtidos através dos sites oficiais do governo federal, particularmente do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Tanto a previsão do custo aluno de 2012 para o FUNDEB quanto os dados consolidados do mesmo exercício.

O custo aluno do FUNDEB apresenta alguns critérios de variação, como por Unidade Federativa, área da escola (urbana ou rural), nível de ensino, estudantes portadores de necessidades especiais, dentre outras particularidades. No caso específico deste estudo procuramos trabalhar apenas com os custos do ensino regular nos níveis fundamental e médio, sendo que neste último ainda foram considerados aqueles registrados como “integrado” e “normal/Magistério”. Os valores anuais por aluno do FUNDEB foram definidos na Portaria Interministerial Nº 1.809, de 28 Dezembro de 2011.

Tabela 1 – FUNDEB Valor anual estimado por aluno em 2012 no Estado do Maranhão

Ensino Fundamental séries finais		Ensino Fundamental - séries iniciais		Ensino Médio	
Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
2516,02	2306,35	2411,19	2096,68	2725,69	2516,02

Fonte: Brasil, 2011.

Os valores consolidados do FUNDEB 2012 indicam que foram consideradas para o cálculo 1.990.652 matrículas de estudantes no Maranhão, e que isto gerou o total de recurso no Fundo de R\$ 4.438.336.437,18, deste total boa parte foi devido à

complementação recebida pela União, tendo sido este Estado, ao lado de Bahia e Pará, um dos que mais receberam complemento da União.

Para mensurar a repetência, uma possibilidade é basear-se em informações fornecidas pelo próprio estudante, esse é o modelo do PISA, mas presente também nos questionários contextuais do SAEB. Os dados de 2001 foram explorados por Alves, Ortigão e Franco (2007) e mostram que a repetência incide diferentemente em diversos grupos sociais de acordo com características como gênero, etnia e nível socioeconômico.

No PISA 2012 foi possível calcular as taxas de repetência através de três itens do questionário. O estudante foi chamado a responder se repetiu no primeiro ciclo do ensino fundamental, no segundo ciclo do ensino fundamental ou no ensino médio.

Quadro 1- Item do PISA sobre Repetência

Você repetiu algum ano?			
<i>(Marque apenas uma opção em cada linha)</i>			
	<i>Não, nunca</i>	<i>Sim, uma vez</i>	<i>Sim, duas vezes ou mais</i>
Nos anos iniciais do Ensino Fundamental (do 1º ao 5º ano/da 1ª a 4ª série).	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃
Nos anos finais do Ensino Fundamental (do 6º ao 9º ano/ da 5ª a 8ª série).	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃
No Ensino Médio.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃

Fonte: INEP

Marcando qualquer uma das alternativas ele era considerado como repetente. Foi possível observar com essa metodologia que em muitos estados (Alagoas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe) mais de 50% da população masculina matriculadas em escolas urbanas haviam registrado a repetências em seus históricos escolares.

O impacto individual na vida dos estudantes não pode ser minimizado, em estudo baseado no ano de 2001 divulgado pela Associação Nacional dos Psicólogos Escolares dos Estados Unidos para alunos do 6º ano daquele país, a repetência era o fator que mais assombrava os estudantes. Além disso, questionavam-se fortemente os possíveis impactos para a população, como maiores taxas de evasão na vida escolar futura. (Anderson et al., 2014)

A metodologia adota pelo PISA e pelo SAEB mostra o quanto a repetência ainda é um constante na vida dos estudantes, desfazendo-se o mito de que houve uma redução drástica desta. A importância nesta metodologia é resgatar o histórico de cada estudante, o que é muito diferente de cálculos de porcentagens de repetência por ano ou série.

Todavia ela mostra-se insuficiente para o cálculo do custo, quando se considera o aluno PISA, na faixa de 15 anos de idade, sabe-se que muitos desses estudantes ainda estão sujeitos a repetência em seu futuro escolar.

Outra possibilidade para o cálculo da repetência é os estudos longitudinais. Riani, Silva & Soares (2012) mostram que em sua pesquisa os estudantes repetentes em média apresentam resultados em testes piores do que seus pares não repetentes, o que questiona a eficácia pedagógica deste mecanismo. No caso específico foram utilizados dados de avaliações pedagógicas, a vantagem de utilização dos dados de avaliação é que estas encontram os estudantes em sala de aula que preenchem um documento, enquanto o Censo Escolar é informado pela secretaria escolar ou secretarias de educação.

Considerando que os recursos do FUNDEB são calculados pelas matrículas do Censo Escolar, nada mais razoável do que se utilizar os dados do Censo para este cálculo. Ribeiro (1985) utiliza-se de um modelo PROFLUXO no qual é possível observar que a repetência adquire um peso maior do que a evasão escolar, e que uma talvez fosse decorrente da outra. Ele aponta que uma dificuldade em tratar os dados de repetência através do Censo Escolar seria o fato de que os estudantes circulam por diferentes escolas, gerando distorções na contagem de entrada do sistema. Entendemos que tal problema foi superado com a criação da identificação individual do estudante no Censo Escolar e a disponibilização de microdados por estudante atualmente realizada pelo INEP.

Para a quantificação dos repetentes utilizou-se os dados do Censo Escolar das edições de 2012 e 2013. De um modo geral, aquele estudante cujo código de etapa de ensino se repetia em 2012 e 2013 foi considerado repetente. Todavia foi necessário adotar alguns critérios para lidar com as bases de dados.

Inicialmente desconsiderou-se nos cálculos de repetência a Educação Infantil, onde não há uma clareza sobre uma organização em séries e anos de estudos, e a Educação de Jovens e Adultos, onde muitas vezes o ensino está organizado em ciclos e a repetência do código da etapa de ensino não necessariamente indica que o estudante não obteve avanços. Ainda foram desconsideradas as matrículas registradas como “multi”, “correção de fluxo”, “não seriada”, “concomitante” e “subsequente”, por

entender-se que em tais cursos o cálculo da repetência fica prejudicado. Aqueles estudantes onde o campo de código de etapa do ensino estava em branco também foram desconsiderados. Desta forma trabalhou-se exclusivamente com as matrículas de Ensino Fundamental regular, sistema de séries ou ano, e as de Ensino Médio regular Integrado e Normal/Magistério. Assim de um total de 2.274.528 de registros presentes na base do Censo Escolar 2012, permaneceu-se apenas com 1.613.228.

Dentro deste quantitativo, encontraram-se 4.931 matrículas duplicadas ou 0,3% do total. No caso das matrículas em que o ano de estudo era diferente, procurou-se considerar o ano de estudo mais baixo excluindo os registros nos quais o mesmo estudante estava em uma série/ano superior; nas outras matrículas em que se apresentava a mesma série excluiu-se aleatoriamente uma das duas. O mesmo tratamento foi dado para o Censo 2013.

Após dar o mesmo tratamento para o Censo das edições de 2012 e 2013, procurou-se, com base na matrícula de 2012, adicionar a série que o estudante encontrava-se em 2013. Cerca de 313.614 códigos de estudantes não foram localizados na base de 2013, provavelmente porque estavam inseridos naquele grupo inicialmente excluído (EJA, ensino multietapa etc.), mudaram de Estado ou outras ocorrências possíveis. Como o intuito deste estudo era verificar a repetência de ano/série e não verificar a progressão, este dado não se mostrou relevante para esta finalidade.

Por fim separou-se a base de repetentes de 169.035 estudantes cujos códigos de série e ano de estudo se repetiram nas edições de 2012 e 2013. Aqui foram realizadas novas exclusões de estudantes matriculados em escolas particulares ou federais, visto que o objetivo deste artigo é quantificar os valores distribuídos pelo FUNDEB e tais escolas não recebem recursos advindos desse Fundo, com isto permaneceu-se com 162.101 repetentes. Posteriormente foram excluídos outros 3336 estudantes com necessidades especiais que possuem valores de financiamento diferenciado e cuja promoção ou repetência talvez devam receber outro tratamento e discussão. Assim fechou-se um total de 158.765 repetências entre a passagem do ano letivo de 2012 para o ano de 2013.

Tabela 2– Número de repetentes do Estado do Maranhão em 2012 de acordo com o ano de estudo, área de localização da escola

	Rural	Urbana	Total
1º ano do EF	3074	1746	4820
2º ano do EF	5076	3855	8931
3º ano do EF	8508	9290	17798
4º ano do EF	8767	7804	16571
5º ano do EF	9177	8024	17201
6º ano do EF	10709	14770	25479
7º ano do EF	6399	11493	17892
8º ano do EF	3848	7019	10867
9º ano do EF	2479	5069	7548
1ª série do EM	2353	14678	17031
2ª série do EM	1272	8742	10014
3ª série do EM	660	3920	4580
4ª série do EM	4	29	33
Total	62326	96439	158765

Considerando-se o ano/série de estudo e a localização do repetente segundo as áreas urbana e rural e quantificação destes, é possível realizar um cálculo de multiplicação simples com o valor do FUNDEB atribuído para cada uma das etapas, o resultado deste cálculo, em milhões reais, pode ser verificado na Tabela 3.

Tabela 3 – Valores da repetência do Estado do Maranhão em 2012 em milhões de Reais

	Valor	Valor	Valor total da
1º ano do EF	7,73	4,03	11,76
2º ano do EF	12,77	8,89	21,66
3º ano do EF	21,41	21,43	42,83
4º ano do EF	22,06	18,00	40,06
5º ano do EF	23,09	18,51	41,60
6º ano do EF	25,82	30,97	56,79
7º ano do EF	15,43	24,10	39,53
8º ano do EF	9,28	14,72	23,99
9º ano do EF	5,98	10,63	16,61
1ª série do EM	6,41	36,93	43,34
2ª série do EM	3,47	22,00	25,46
3ª série do EM	1,80	9,86	11,66
4ª série do EM	0,01	0,07	0,08
Total	155,26	220,12	375,38

O valor de R\$ 375 milhões gastos com alunos que repetiram representa cerca de 8,46% do recebido pelo Estado do Maranhão para o FUNDEB, considerando o total de matrículas registrado para cálculo no FUNDEB 2012 cerca de 7,97% encontram-se registradas na mesma série para o Censo de 2013 e podem ser consideradas repetentes.

Discussão

O que se observa é que esses valores e quantidades não são irrisórios para a realidade educacional brasileira, se considerarmos o total do FUNDEB de quase 100 bilhões de reais, o quanto deste valor está sendo gasto com a repetência? O custo da repetência no Brasil mora na casa dos bilhões de reais. Uma continuidade possível deste estudo é a ampliação destes cálculos para todos os estados brasileiros.

A repetência, como mencionada anteriormente, pode se dar por razões de trabalho ou saúde, nesses casos, por exemplo, ela é um mecanismo que auxilia o estudante a conclusão do curso no futuro. Um dos problemas que encontramos é que não há registro no Censo sobre a motivação da repetência, se este seria um abandono escolar (o que é bastante difícil atualmente com a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente) com rematrícula no ano seguinte, ou se o aluno frequentou as aulas por todo o ano e foi reprovado por motivos pedagógicos diversos. Seria importante para avançar nesta discussão uma melhor qualificação do que seria a repetência.

Os gestores do FUNDEB poderiam ter um olhar mais atento para estes valores, e pensar em mecanismos de distribuição de recursos que contemplem a questão da repetência. É preciso tomar cuidados nessa área para não se cair em processos que levem a mera punição ou premiação, lembrando que o estudante repetente também representa um custo para o sistema em que ele está matriculado, talvez ainda maior. Todavia se uma unidade federativa reduz a quantidade de repetentes o seu repasse do FUNDEB também é reduzido e isso parece que não é um elemento estimulador para a redução da repetência, os recursos economizados não podem ser reutilizados na melhoria da própria rede, exceto pelo complemento feito pela própria unidade federativa.

Por último não se podem deixar de registrar que se canalizássemos parte dos bilhões de reais gastos na repetência para a melhoria da própria educação o Brasil talvez conseguisse dar um grande passo.

Bibliografia

ALVES, F. ORTIGÃO, I. FRANCO, C. **Origem Social e Risco de Repetência: Interação Raça-Capital Econômico**. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 130, p. 161-180, jan./abr. 2007. São Paulo. <http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n130/08.pdf> [Acesso em 30/03/2014]

ANDERSON, G.; WHIPPLE, A.D., & JIMERSON S.R. Grade Retention – Achievement and Mental Health Outcomes. NASP Toolkit: Practical Resources at Your Fingertips <http://www.nasponline.org/communications/spawareness/Grade%20Retention.pdf> [Acesso em 09/04/2014]

BRASIL, Portaria Interministerial nº 1809, de 28 de dezembro de 2011. <http://www.fnede.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3598-portaria-interministerial-n%C2%B0-1809-de-28-de-dezembro-de-2011> . [Acesso em 08/04/2014]

MEC/FNDE. Distribuição do FUNDEB por Estado. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/arquivos/category/168-repasses-e-execucao-de-recursos?download=8029:repassede-recursos-distribuicao-do-fundeb-por-estado-total-2012> [Acesso em 08/04/2014]

_____. Repasse consolidado (Por UF, Esfera de governo, origem e mês) <http://www.fnede.gov.br/arquivos/category/167-fundeb?download=8030:repassede-recursos-distribuicao-do-fundeb-por-estado-total-2012-excel> [Acesso em 08/04/2014]

MEC/INEP. Microdados Censo Escolar 2013. ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/micro_censo_escolar_2013.zip [Acesso em 30/03/2014]

_____. Microdados Censo Escolar 2012. ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/micro_censo_escolar_2012.zip [Acesso em 30/03/2014]

_____. Relatório Nacional PISA 2012 – Resultados Brasileiros. http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2014/relatorio_nacional_PISA_2012_resultados_brasileiros.pdf [Acesso em 30/03/2014]

RIANI, J.L.R.; Silva, V.C. & Soares T.F. Repetir ou progredir? Uma análise da repetência nas escolas públicas de Minas Gerais. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 03, p. 623-636, jul./set. 2012. <http://educa.fcc.org.br/pdf/ep/v38n03/v38n03a06.pdf> [Acesso em 30/03/2014]

RIBEIRO, S.C. A pedagogia da repetência. Estudos Avançados 12(5) , 1991. <http://www.scielo.br/pdf/ea/v5n12/v5n12a02.pdf> [Acesso em 30/03/2014]

INEP. PISA 2012 - Questionário A do Estudante. http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/itens/2013/questionario_a_estudante.pdf [Acesso em 30/03/2014]

É POSSÍVEL DIMINUIR AS DESIGUALDADES ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR MEIO DE UMA POLÍTICA DE FUNDOS NA EDUCAÇÃO?

Luiz Araújo - UnB
ruiz_araujo@yahoo.com.br

Resumo

O artigo verifica a incidência da atual política de fundos na diminuição das desigualdades territoriais entre os municípios brasileiros e apresenta quatro simulações alternativas ao formato redistributivo atual. A premissa é de que em uma federação tão assimétrica como a brasileira somente é possível diminuir as desigualdades territoriais por intermédio de uma participação efetiva da União na redistribuição dos recursos entre os entes federados. As simulações possuem como pano de fundo a instituição de um custo Aluno Qualidade Inicial como parâmetro para a redistribuição dos recursos educacionais da educação básica. Os resultados das simulações mostram que é possível instituir um formato de política de fundos que estreite a distância entre os municípios e entre as regiões, mas que tal intento somente é possível com uma mudança substancial da função da União na política de financiamento da educação básica

Palavras chaves: Desigualdade territorial; Política de fundos; Fundeb; Educação básica.

O presente artigo apresenta algumas possíveis respostas a pergunta que ostenta em seu título. Parte da evidência de que o Brasil é uma federação marcada por fortes desigualdades territoriais, para não citar as demais desigualdades que tanto afligem o povo brasileiro e de que os municípios desempenham papel relevante no provimento da educação básica. E que há necessidade de encontrar respostas para pelo menos duas perguntas: a atual política de fundos tem sido eficiente na redução das desigualdades territoriais entre municípios? É possível uma política de fundos que acelere a diminuição dos indicadores de desigualdades?

Por fundos se entende toda e qualquer medida regulamentadora (Leis, decretos e emendas) estabelecida pelo Estado Brasileiro no sentido de criar um mecanismo específico de financiamento que concentra recursos de diferentes procedências, com ou sem normas peculiares de aplicação, visando um fim específico (GEMAQUE, 2004; CARVALHO, 2012). Será denominada de política de fundos o conjunto de normas

legais e operacionais derivadas da aprovação das Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006.

Os limites da atual política de fundos educacionais estão vinculados ao fato de que a mesma foi instituída sem que a lógica de enxugamento dos gastos federais e descentralização excessiva dos serviços educacionais fossem questionadas. Com isso, a montagem do desenho de seu funcionamento foi, a um só tempo, presidida pela necessidade de manter a descentralização exagerada ocorrida no período anterior (Fundef) e a resistência da União em elevar de forma significativa sua participação financeira.

Este artigo parte da afirmação de que a existência de políticas públicas reguladas pelo governo federal e direcionadas aos demais entes federados representa uma possibilidade de incidência nas desigualdades territoriais. Os resultados de suas pesquisas mostraram que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades e os estados que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial (ARRETCHE, 2010; ARAUJO, 2012).

Para proceder a análise da incidência da política de fundos educacionais nas desigualdades territoriais entre os municípios foram sistematizados os dados de receitas municipais coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional dos anos de 2006 a 2011¹. Estes dados foram desagregados da seguinte forma: 1. Arrecadação Própria (Receita Tributária); 2. Transferências Intergovernamentais da União; 3. Transferências Intergovernamentais dos Estados; 4. Transferências Condicionadas Universais; 5. Receitas Totais. Foram considerados como Transferências Condicionadas Universais os recursos repassados pela União via SUS, FNAS e FNDE e os repasses estaduais do fundo da saúde. Além disso, foram acrescidos os valores recebidos via Fundef (2006) e Fundeb (demais anos). E os dados conseguidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional foram atualizados pelo IPCA até junho de 2013.

A arrecadação própria correspondeu a R\$ 286,57 per capita em 2006 e evoluiu para R\$ 453,11 per capita em 2011, representando um crescimento de 58,11% no período estudado. As transferências constitucionais da União (inclusive sua parcela de participação nas TCU) representavam um acréscimo de R\$ 475,76 per capita em 2006 e

¹ Os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional são relativos a 5424 municípios em 2006, 5295 em 2007, 5050 em 2008, 5438 em 2009, 5422 em 2010 e 4950 em 2011.

passaram a crescer R\$ 678,37 em 2011, representando um crescimento de 42,6%. As transferências constitucionais dos Estados (inclusa sua parcela de participação nas TCU) passaram de R\$ 400,28 em 2006 para R\$ 557,35 em 2011, representando uma variação percentual de 39,2%.

Tabela 01 – Comportamento das receitas municipais 2006 a 2011 (valores per capita)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RECEITA TRIBUTÁRIA	286,57	327,97	362,60	356,46	409,54	453,11
REC TRIBUTÁRIA+TRANSF DA UNIÃO+ TRANSF DO ESTADO	1.162,60	1.287,87	1.448,87	1.408,19	1.556,12	1.692,46
REC TRIBUTÁRIA+TRANSF DA UNIÃO	762,32	851,37	961,61	944,46	1.029,88	1.137,33
REC TRIBUTÁRIA+ TRANSF DO ESTADO	686,84	764,47	961,61	820,19	935,78	994,52
TRANSF CONDICIONADAS UNIVERSAIS SEM FUNDEF/FUNDEB	155,30	169,32	189,87	200,99	225,02	236,79
FUNDEF/FUNDEB	155,87	192,60	203,74	249,65	283,92	315,10
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS UNIVERSAIS	311,17	361,93	393,61	450,65	508,94	551,89
REC TRIBUTÁRIA+TRANSF UNIÃO E ESTADO E TRANSF COND UNIVERSAIS	1.318,47	1.480,47	1.652,61	1.657,85	1.840,05	2.007,56
OUTRAS TRANSFERENCIAS	214,55	254,37	289,60	241,26	271,63	236,94
TOTAL	1.533,02	1.734,84	1.942,21	1.899,11	2.111,68	2.244,51

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/FINBRA. Elaboração própria. Valores atualizados IPCA (Junho de 2013).

As transferências condicionais universais (TCU) representavam um acréscimo nas finanças municipais de R\$ 311,17 em 2006 e passaram para R\$ 551,89 em 2011, ou seja, evoluíram 77,4%. Este bom desempenho foi responsabilidade de uma maior variação dos repasses atrelados à política de fundos. No seu último ano de vigência (2006) o Fundef acrescentou às finanças municipais o equivalente a R\$ 155,87 per capita, e com a entrada em vigor do Fundeb, no seu quinto ano (2011) este valor per capita cresceu 102,2%, chegando a R\$ 315,10.

De 2006 para 2011, por terem tido um desempenho acima da média, a arrecadação própria e os recursos oriundos da política de fundos tiveram um crescimento na sua participação percentual. A arrecadação própria passou de 19% para 20% do total. Já a transição do Fundef para o Fundeb representou uma elevação da participação de 10% para 14%.

A participação do conjunto das Transferências Condicionadas Universais foi de 20% para 24%, portanto, chegando a quase um quarto dos recursos disponíveis, tendo participação equiparada à participação estadual. Como esta última reproduz o perfil de desenvolvimento econômico de cada município (devolutiva), o crescimento da participação da TCU certamente tornou menos injusta a distribuição dos recursos entre os municípios brasileiros.

Tendo como parâmetro a distribuição dos estados subnacionais nas respectivas regiões geográficas oficiais, também é possível indicar mudanças no perfil da distribuição dos recursos nestes últimos seis anos, mesmo que as mesmas ainda não sejam suficientes para reverter as desigualdades territoriais históricas existentes. Passados seis anos e tendo sido implementado um novo formato de distribuição de recursos na área educacional, dentre outras mudanças na área das Transferências Condicionadas Universais, é possível atestar algumas mudanças no perfil descrito acima.

Tabela 02 – Valores per capita da participação das fontes de receita dos municípios por região – 2011.

	PRÓPRIA	TRANSF GOVERN	TCU	TOTAL	OUTRAS	REC CORRENTE	TCU/REC COR
BRASIL	453,11	910,52	551,89	1915,53	328,98	2244,51	24,6%
NORTE	182,14	715,33	481,49	1378,96	130,67	1509,63	31,9%
NORDESTE	168,24	695,21	558,64	1422,09	118,79	1540,88	36,3%
CENTRO OESTE	306,20	936,05	478,82	1721,07	261,74	1982,81	24,1%
SUDESTE	589,42	948,41	436,06	1973,89	333,49	2307,38	18,9%
SUL	355,16	963,70	427,89	1746,76	341,65	2088,40	20,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / FINBRA. Valores corrigidos pelo IPCA (junho de 2013).
Elaboração própria.

Convertidas em valores per capita, as Receitas Correntes Municipais disponíveis em 2011 na Região Norte passaram a representar 67,3% da média de Receitas Correntes do país e 65,4% do que estava à disposição dos municípios da Região Sudeste. Em relação à Região Nordeste, as Receitas Correntes disponíveis tiveram comportamento semelhante, passando a representar 68,7% das receitas nacionais e 66,8% das receitas disponíveis para o Sudeste.

Estes dados mostram que ocorreu uma maior dotação de recursos para as duas regiões, o que aproximou o patamar de participação de suas Receitas Correntes em relação ao Sudeste da média nacional.

Além disso, houve melhoras no comportamento das Receitas Próprias. No caso da Região Norte, estas passaram a representar 40,2% da média de Receitas Próprias do país e 30,9% do que estava à disposição dos municípios da Região Sudeste. Igual situação se verificou na Região Nordeste, onde as Receitas Próprias cresceram um pouco percentualmente em relação à média nacional (agora representam 37,1%) e também sobre as receitas disponíveis para o Sudeste (agora representam 28,5%).

A distância entre as regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste) e a mais rica (Sudeste) melhorou devido a uma maior participação percentual em suas finanças das Transferências Condicionadas Universais. Em 2011 as TCU passaram a representar 24,5% dos recursos disponíveis nos municípios brasileiros (contra 20,3% em 2006) sendo que na Região Norte este percentual chegou a 31,9% e no Nordeste a 36,3%.

Isto significou uma aproximação, mesmo que ainda lenta, entre a dotação financeira disponível entre as regiões citadas, e fica evidente que esta redução foi principalmente motivada pela maior incidência das políticas reguladas pelo governo central. A participação das Receitas Próprias no total das Receitas Correntes, passados seis anos, praticamente não sofreu alterações entre as regiões, registrando leve aumento em todas elas. No Brasil esta participação passou para 20,2% (contra 18,7% em 2006), no Norte passou a representar 12,1% (contra 10,2% anteriores) e no Nordeste chegou a 10,9% (eram 10,1% em 2006).

Esta comparação reforça a tese defendida por Arretche (2010) que em países federativos uma diminuição da desigualdade depende da capacidade do governo central de incidir sobre as mesmas, e isto significa destinação de mais recursos federais para os municípios (no caso de nosso universo de análise) localizados nas regiões mais pobres. O tamanho deste aporte financeiro definirá o percentual de redução da desigualdade entre unidades subnacionais ricas e pobres. No caso, esta primeira abordagem sobre o tema mostrou uma diminuição ainda tímida destes percentuais.

Comparando os valores per capita e a correção real que sofreram entre 2006 e 2011 é possível identificar a principal causa da diminuição, mesmo que tímida, como foi registrado acima da desigualdade entre as regiões.

Tabela 03 – Variação da participação percentual dos recursos do Fundef/Fundeb nas finanças municipais – 2006 a 2011.

REGIÕES	2006	2011
NORTE	15,0%	20,5%
NORDESTE	15,2%	21,3%
CENTRO – OESTE	10,3%	12,0%
SUDESTE	8,0%	10,7%
SUL	8,9%	11,1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / FINBRA. Valores per capita a partir de dados corrigidos pelo IPCA (junho de 2013). Elaboração própria.

Em que pese percentualmente tenha ocorrido variação em todas as regiões, a presença do Fundeb nas regiões Norte e Nordeste se tornou decisiva para o custeio da máquina pública, representando 20,5% e 21,3%, respectivamente, dos recursos disponíveis. Esta tabulação reforça resultado encontrado por Undime (2012) e discutido por Araújo (2012) acerca do peso relativo dos recursos do Fundeb na composição final do valor efetivamente disponibilizado para a manutenção de etapas e modalidades da educação básica. Nos trabalhos acima referenciados ficou comprovado um peso menor de participação do Fundeb no total de recursos despendido na manutenção do atendimento de creche em São Paulo (30,3% do total aplicado) quando comparado com o estado do Ceará (66,5% do total aplicado).

Utilizando o Coeficiente de Gini para mensurar a desigualdade entre os municípios brasileiros derivada de cada uma das fontes de receitas selecionadas por este artigo, fica evidente que caso os municípios brasileiros possuíssem apenas as receitas por eles arrecadadas, os mesmos seriam bastante desiguais, sendo que em 2006 o Coeficiente de Gini das Receitas Tributárias Municipais correspondia a 0,37. Este valor se manteve estável nos quatro anos seguintes (em 0,38) e apresentou uma elevação em 2011 (0,39). Tal comportamento não está vinculado à existência ou incremento de políticas redistributivas, mas ao esforço de melhoria da máquina tributária municipal. Assim, quando depende apenas da arrecadação própria, a desigualdade territorial entre municípios não só não apresentou melhorias, como teve leve piora. Vale lembrar que o principal tributo municipal é o ISSQN, que é dependente da movimentação econômica local, ou seja, atrelado ao consumo e circulação de serviços e mercadorias.

Tabela 04 – Comparação da desigualdade territorial nos municípios brasileiros 2006 a 2011 – Coeficiente de Gini.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SOMENTE A RECEITA TRIBUTÁRIA	0,369	0,376	0,379	0,382	0,382	0,388
A RECEITA TRIBUTÁRIA E AS TRANSF DA UNIÃO	0,218	0,212	0,211	0,202	0,201	0,200
A RECEITA TRIBUTÁRIA E AS TRANSF DO ESTADO	0,385	0,384	0,378	0,387	0,375	0,372
A RECEITA TRIBUTÁRIA E AS TCU	0,174	0,171	0,161	0,158	0,153	0,155
SOMENTE AS TCU	0,209	0,201	0,186	0,181	0,173	0,182
SOMENTE O FUNDEF/FUNDEB	0,238	0,248	0,228	0,220	0,212	0,226
SOMENTE A RECEITA CORRENTE	0,212	0,199	0,197	0,190	0,189	0,186

Fonte: STN/FINBRA. Elaboração própria

Caso as finanças municipais fossem constituídas somente pelos seus próprios recursos e as transferências da União, estando incluídas nestas as transferências condicionadas universais (SUS, FNAS, FNDE e Fundeb), os indicadores de desigualdade começariam em 2006 em patamar equivalente a 0,22 e teriam queda para 0,21 em nos dois anos seguintes e, a partir de 2009, chegariam a 0,20, persistindo tal valor até 2011. É possível afirmar que o maior aporte de recursos alocados nos estados mais pobres da federação via complementação da União tenha contribuição nesta evolução positiva deste cenário. Os critérios de alocação de recursos federais são mais redistributivos, seja o FPM, sejam os recursos transferidos de forma condicionada.

Se os municípios contassem apenas com as suas próprias receitas e com as transferências oriundos dos estados seriam tão desiguais quanto se contassem com somente com seus recursos próprios. Neste cenário o Coeficiente de Gini, em nossa série histórica, começa com 0,38 em 2006 e se mantém estável nos dois anos seguintes, oscilando nos anos seguintes até fechar com leve queda em 2011, quando seu patamar chegou a 0,37. Este resultado reforça a afirmação de que o patamar encontrado é o mais próximo da desigualdade efetiva da riqueza gerada nos municípios, pois as transferências estaduais são devolução tributária.

Caso os municípios só possuíssem seus recursos próprios e as transferências condicionadas universais (federal e estadual) o patamar de desigualdade seria ainda

menor. Em 2006 o Coeficiente de Gini seria de 0,17, caindo para 0,16 em 2008 e alcançando, a partir de 2010, o patamar de 0,15, valor que se repetiu em 2011.

Os resultados acima podem ser, pelo menos parcialmente, explicados pela melhoria redistributiva que ocorreu na política de fundos da educação. O coeficiente de Gini dos municípios brasileiros, caso os mesmos possuíssem apenas o Fundef/Fundeb como recurso disponível, é esclarecedor. Em 2006, último ano do Fundef, o coeficiente estava em 0,24, já nos cinco primeiros anos do Fundeb este valor se iniciou no patamar de 0,25 em 2007 e caiu nos anos seguintes (0,23 em 2008, 0,22 em 2009, chegando a 0,21 em 2010) e voltou a ter alta em 2011 (0,23), mas ainda abaixo do patamar final do Fundef.

O novo formato instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que estabeleceu uma participação da União no Fundeb equivalente a 10% dos recursos bloqueados pelos fundos estaduais a cada ano e a impossibilidade dos recursos da complementação da União não poderem ser contingenciados, conforme a Lei nº 11.494 de 2007, favoreceram uma crescimento das Transferências Condicionadas Universais no total das Receitas Municipais.

Em tese aprovada recentemente na Universidade de São Paulo foram testadas quatro alternativas à política de fundos vigente (ARAUJO, 2013). O pano de fundo de todas as simulações realizadas foi a necessidade de redistribuir recursos tendo por base o custo aluno qualidade inicial². Esta premissa é coerente com a visão de que a provisão de serviços educacionais tendo por base apenas a capacidade tributária realmente existente entre os municípios não propiciaria igualdade mínima de condições de acesso ao direito à educação. O viabilizador desta premissa foi o conjunto de fatores de ponderação construídos a partir do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2010) e das demais contribuições consideradas na referida Tese (VERHINE, 2006; CARREIRA E PINTO, 2007; UNDIME, 2012).

Foram construídas quatro simulações. Todas elas mantiveram o mesmo percentual de contribuição para o fundo, os mesmos impostos e transferências hoje vinculados ao Fundeb. A primeira manteve a estrutura de 27 fundos estaduais, mas com alocação de recursos suficientes para garantir o Custo Aluno Qualidade Inicial de maneira plena (FUNDEB CAQI PLENO). A segunda, também baseada em fundos

²A Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ), metodologia desenvolvida como sinônimo de padrão mínimo de qualidade.

estaduais, mesmo utilizando os fatores de ponderação oriundos do CAQi, estabelece um limite de complementação da União em 1% do PIB (FUNDEB CAQi 1% DO PIB). A terceira simulação construiu um fundo único nacional e teve por base a implementação dos valores plenos do CAQi (FUNDO ÚNICO CAQi PLENO). E a quarta simulação, também de fundo único nacional, trabalha com o limitador de participação da União em 1% do PIB (FUNDO ÚNICO CAQi 1% DO PIB).

Antes de apresentar resultados das simulações de alternativas concretas, vale reafirmar que em uma federação assimétrica como a nossa a capacidade de incidir sobre as referidas desigualdades depende da União, pois a capacidade dos estados e, em especial dos municípios, de reverter as desigualdades territoriais somente seria viável com mudanças estruturais na política tributária e revisão profunda do pacto federativo existente. Pelo percentual de apropriação dos recursos do fundo público e pela capacidade legal e histórica de interferir nas políticas desenvolvidas pelos demais entes federados, cabe à União o papel fundamental na busca pela redução das distâncias entre os municípios.

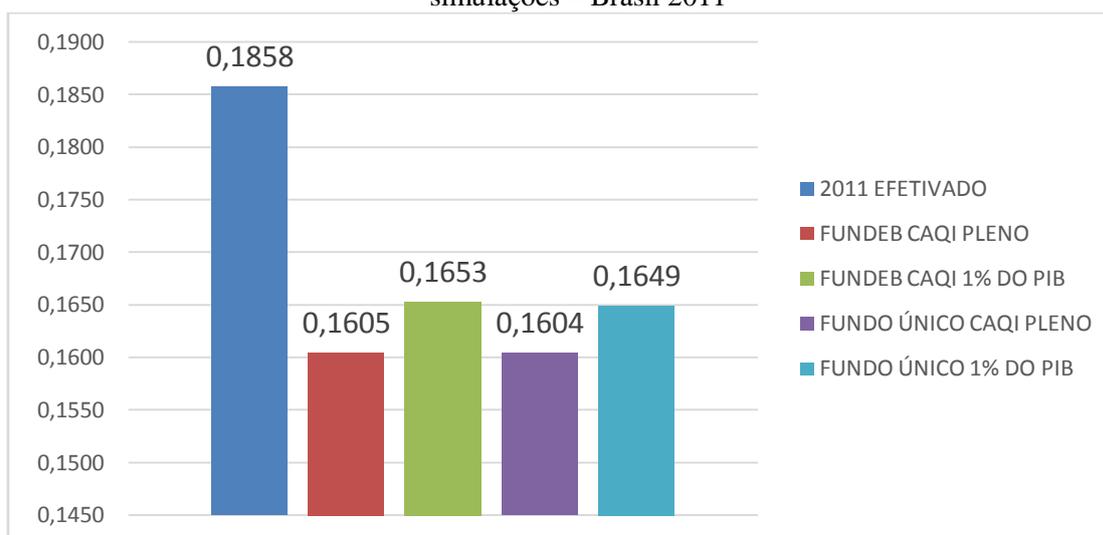
A comparação dos dados relativos ao Fundef e Fundeb confirma que um formato de regulação federal com baixa participação da União tende a diminuir os efeitos benéficos de uma política redistributiva. E, por outro lado, quanto maior a participação federal na complementação dos fundos estaduais (no caso de uma política de fundos como a atual), maior serão os resultados positivos. A participação desta política redistributiva no conjunto dos recursos disponíveis em cada município brasileiro cresceu, mas ainda girou em torno de 14% em 2011. O atual percentual representa um crescimento de 38,1% sobre a participação do Fundef nas Receitas Correntes municipais no último ano de sua vigência (10,2%).

Realizando simulações com maior aporte de recursos federais os indicadores de redução das desigualdades melhoraram em todos os indicadores selecionados pela pesquisa. Ao analisar a participação do fundo (Fundeb ou Fundo Único) no total das Receitas Correntes Municipais, o percentual saltou dos 14% encontrados no formato atual em 2011 para 19,6% na Simulação FUNDEB CAQi 1% DO PIB e para 19,7% na Simulação FUNDO ÚNICO CAQi 1% DO PIB. Nas Simulações FUNDEB CAQi PLENO e FUNDO ÚNICO CAQi PLENO o percentual de participação passou para 22,2%. Comparando estes resultados com os atuais, o acréscimo variou de 39,8% a 57,9%.

A contribuição do fundo, somadas as dotações oriundas das demais transferências condicionadas universais, as quais compartilham do formato redistributivo direcionado à diminuição das desigualdades territoriais, ajuda a tornar as TCU mais significativas no conjunto das finanças municipais, variando esta participação dentro das simulações de 29,5% a 31,7% contra o percentual de 24,6% realizado no ano base.

Foi utilizado o Coeficiente de Gini como caminho complementar para investigar a redução da desigualdade territorial entre os municípios Operada por cada uma das simulações. Esta análise ajuda a captar os reais efeitos das mudanças redistributivas testadas no conjunto dos municípios, levando em conta o conjunto dos seus recursos disponíveis e mensurando melhor os efeitos da variação positiva descrita nos parágrafos acima.

Gráfico 01 – Comportamento do Coeficiente de Gini nas Receitas Correntes Municipais nas simulações – Brasil 2011



Fonte: Dados do FINBRA. Elaboração própria.

Em 2006 o Coeficiente de Gini das Receitas Correntes Municipais foi de 0,212 e com a implantação do Fundeb e demais mudanças nas políticas públicas (não analisadas nesta pesquisa) chegou a 0,186 em 2011. A hipótese de que parte significativa desta redução, que foi de 12,2%, pode ser atribuída ao novo formato da política de fundos na área educacional é razoável, especialmente pela mudança de padrão da participação da União via complementação dos fundos.

As Simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO provocaram uma queda do indicador para 0,1605 e 0,1604 respectivamente, ou seja, caso implantadas contribuiriam com uma redução da desigualdade territorial de 13,6%

em relação à vivenciada em 2011. Este patamar representaria uma redução de 24,1% sobre o efetivado no último ano de vigência do Fundef.

As Simulações FUNDEB CAQI 1% DO PIB e FUNDO ÚNICO CAQI 1% DO PIB também são eficazes na redução do indicador de Gini. Na primeira simulação deste grupo ele vai para 0,1653, representando uma queda de 11% sobre o efetivado em 2011 e de 21,6% sobre 2006. Na segunda o indicador caiu para 0,1649, sugerindo uma queda de 11,2% sobre o efetivado em 2011 e de 22% sobre o ano de 2006.

Em resumo, o formato de participação da União possui alta incidência na variação do percentual de desigualdade entre os municípios. A mudança de padrão de participação da União do Fundef para o Fundeb contribuiu com a redução do Coeficiente de Desigualdade, mas a aplicação de uma das quatro simulações aqui apresentadas potencializaria a redução. Os melhores cenários são aqueles em que a complementação da União ficou condicionada à necessidade dos municípios (e dos estados) para alcançar o padrão mínimo de qualidade (CAQI), conforme parâmetros escolhidos pela pesquisa.

Um dos componentes a serem analisados é o peso da participação de cada ente federado nos recursos públicos circulantes na política de fundos em cada uma das quatro simulações.

No ano base da presente pesquisa (2011) foram transferidos para Estados, Distrito Federal e Municípios um montante de R\$ 99.879.878.993,83, sendo que a União contribuiu 9,1% do montante aplicado³. Os recursos disponíveis, seguindo os critérios redistributivos atuais (fatores de ponderação vigentes em 2011, no caso) foram apropriados na proporção de 46,8% pelos Estados e Distrito Federal e 53,2% pelos Municípios.

³ Tal percentual pode gerar certa confusão. A participação da União, conforme as regras constitucionais da Emenda Constitucional nº 53/2006 é de 10% do volume depositado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, depois de efetivado este depósito, a participação percentual dos recursos da União sobre o total realmente aplicado cai um pouco.

Tabela 05– Resultados financeiros das Simulações de Alternativas a Política de Fundos

	REALIZADO	CAQ PLENO	CAQ 1% PIB	ÚNICO CAQ PLENO	ÚNICO 1% PIB
ESTADOS/DF	46.694.229.107,57	62.793.561.325,46	53.840.584.860,15	62.827.334.834,81	53.833.779.549,16
MUNICÍPIOS	53.185.649.886,26	91.438.862.860,92	78.384.983.298,80	91.450.084.511,73	78.385.898.462,70
TOTAL DO FUNDO	99.879.878.993,83	154.232.424.186,38	132.225.568.158,95	154.277.419.346,54	132.219.678.011,87
PARTICIPAÇÃO UNIÃO	9.079.556.815,90	63.436.856.027,43	41.430.000.000,00	63.436.956.823,45	41.430.000.000,00
PART PERC ESTADOS	46,8%	40,7%	40,7%	40,7%	40,7%
PART PERC MUNICÍPIOS	53,2%	59,3%	59,3%	59,3%	59,3%
PART PERC UNIÃO	9,1%	41,10%	31,30%	41,10%	31,30%

Fonte: ARAUJO, 2013.

Nas Simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO o volume de recursos disponíveis teria um significativo acréscimo, sendo 54,4% maior do que o realizado em 2011. Isso acontece por que para alcançar o CAQI seriam necessários maiores recursos oriundos da União, com isso a participação deste ente federado passaria de 9,1% para 41,1% do total depositado nos fundos estaduais ou no Fundo Único, a depender do formato. Também haveria alteração na redistribuição dos recursos entre Estados e Municípios, sendo que os primeiros receberiam o equivalente a 40,7% e os segundos receberiam 59,3% do montante.

Nas simulações FUNDO ÚNICO, CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO 1% DO PIB o volume de recursos disponíveis também ocorreria um acréscimo, sendo 32,4% maior do que o realizado em 2011. Isso acontece por que as duas simulações estabeleceram um patamar fixo de contribuição da União em 1% do Produto Interno Bruto, com isso a participação deste ente federado passaria de 9,1% para 31,3% do total depositado nos fundos estaduais ou no Fundo Único, a depender do formato. No que diz respeito à participação percentual entre Estados e Municípios, como estas duas simulações utilizam os mesmos fatores de ponderação das simulações acima descritas, os resultados distributivos são idênticos.

Assim, nas quatro simulações ocorrem alterações importantes na participação dos entes federados na política de fundos. Por um lado, a participação da União se torna muito mais relevante e mais próxima dos patamares vivenciados em termos de arrecadação dos tributos do povo brasileiro. Por outro lado, a apropriação dos recursos entre os Estados e Municípios tem sensível melhora para estes últimos, mesmo que isso não represente perda de recursos existentes por parte dos Estados, devido ao maior aporte de recursos da União.

Desde 1996, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, nosso país convive com uma política redistributiva dos recursos da educação básica. Considerando que em termos nacionais o Fundef só entrou em vigor em 1998, são quinze anos de experimentação de um formato de repartição dos recursos, tendo por base o quantitativo de matrículas de cada ente federado. Nesse período os limites da política de fundos sempre estiveram vinculados ao formato de participação financeira da União na composição dos fundos estaduais.

A participação financeira da União teve sensível melhora após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 e a implementação do Fundeb, especialmente após o período de transição e a entrada em vigor da regra de aporte federal equivalente a 10% do montante depositado pelos demais entes federados. Mesmo assim, a redução da desigualdade proporcionada por este modelo não sofreu melhorias significativas, mesmo que tenha conseguido cair do coeficiente de Gini no intervalo de tempo, que é objeto deste estudo.

As quatro simulações trabalharam com uma dupla mudança no formato de participação financeira da União.

Há, em primeiro lugar, nas simulações FUNDEB CAQI PLENO e FUNDO ÚNICO CAQI PLENO, uma proposta de vinculação de participação financeira da União com a necessidade de alcance do padrão mínimo de qualidade. Ou seja, ao invés de um percentual dos depósitos, a participação estaria atrelada a necessidade de complementar os fundos estaduais (ou o fundo único) com os valores suficientes para remunerar o CAQI de cada ano.

Nas simulações FUNDEB CAQI 1% DO PIB e FUNDO ÚNICO CAQI 1% DO PIB, a lógica seria de valor percentual pré-estabelecido, mas em patamar vinculado ao comportamento do Produto Interno Bruto. Acatando proposta aprovada na Conae (2010) as duas simulações estabeleceram que este patamar seria de 1% do PIB. Convertendo a complementação realizada em 2011 para valores referenciados no PIB a mesma seria de apenas de 0,22%.

Somente com um crescimento significativo do aporte financeiro da União é possível alcançar o padrão mínimo de qualidade. O formato de fundos estaduais conseguiu um valor mínimo que representou apenas 60,33%. Caso o parâmetro fosse a criação de um Fundo Único Nacional com o mesmo aporte atual, o valor mínimo possível seria de 69,3% do CAQI, valor conseguido via migração de recursos de doze estados para as demais unidades federadas.

A maior participação financeira da União conseguiria elevar o patamar percentual de participação do Fundo da Educação Básica e das Transferências Condicionadas Universais (TCU) no montante das Receitas Correntes Municipais e teria como consequência uma maior capacidade de redução dos indicadores de desigualdade territorial.

No dia 31 de dezembro de 2020 se encerrará a vigência da Emenda Constitucional nº 53/2006 e antes deste prazo será necessário que o Estado Brasileiro, com a participação de todos os entes federados e da sociedade civil, apresentem não somente um balanço dos efeitos de 24 anos de política de fundos (dez do Fundef e quatorze do Fundeb), como também qual será o formato redistributivo para o próximo período. As reflexões deste artigo apresentam alguns caminhos para que o novo formato incida positivamente na redução das desigualdades territoriais entre os municípios e consiga estabelecer um padrão mínimo de qualidade.

Referências

ARAÚJO, L. O Federalismo, os Fundos na Educação e a Diminuição das Desigualdades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, jan/jul 2012.

_____. Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. 416f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 set. 1996.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 2006.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

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

CARVALHO, D. Federalismo, reforma fiscal e desigualdades regionais. Papers do Naea (UFPA), Belém, v. 1, n. 118, p.1-25, dez. 1999.

GEMAQUE, R. O financiamento da educação. O Fundef no estado do Pará: feitos e fetiches. 2004. 370f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2004.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base 2009. Brasília, DF, 2012. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://tinyurl.com/6wnjmsw>>. Acesso em: fev. 2012.

VERHINE, R. Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa. Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília: Inep, 2006

DIREITO À EDUCAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL: DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO E DO ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL*

Maria Dilneia Espíndola Fernandes - UFMS/CCHS/PPGEdu
mdilneia@uol.com.br

Solange Jarcem Fernandes - UFMS/CCHS/EDU
solangejarcem@yahoo.com.br

Resumo

O trabalho analisa a garantia do direito à educação para a educação infantil, primeira etapa da educação básica brasileira, no município de Campo Grande pelas dimensões do financiamento no contexto das políticas de fundos (Fundef e Fundeb) e pela oferta de matrículas no período de 1998 a 2010. Trabalhou-se com dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, com documentos das Secretarias Estadual e Municipal de educação, com os Balanços Gerais Consolidados do Município de Campo Grande e a literatura concernente à temática. Constatou-se que as políticas de fundos promoveram importantes alterações para o valor *per capita* por aluno na educação infantil que se refletiram também no movimento das matrículas. Tal situação, contudo, ainda é insuficiente para garantir para parcelas importantes da população do município, na faixa etária adequada, o direito à educação.

Palavras-chave: Política educacional; Direito à Educação; Políticas de Fundos; Educação Infantil no município de Campo Grande.

Introdução

O objetivo deste trabalho foi desvelar se, no contexto das políticas de fundos, o valor *per capita* estimado e realizado para a educação infantil no município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, permitiu a ampliação do direito à educação a esta etapa da educação básica por meio da oferta de matrículas no período de 1998 a 2010.

Trabalhou-se com indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, das Secretarias Municipal e Estadual de Educação. Os indicadores financeiros foram trabalhados a partir dos Balanços Gerais Consolidados do Município de Campo Grande. Estes dois indicadores – educacional,

* Este trabalho vincula-se a pesquisa: Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do Fundeb e do PSPN, financiada pelo Edital n. 049/2012, MEC/INEP/CAPES, Programa Observatório da Educação.

auferido pelas matrículas, e financeiro, auferido pela despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em valor *per capita* por aluno –, possibilitou a análise do impacto do financiamento público por meio dos fundos de natureza contábil com vistas à garantia do direito à educação na esfera municipal.

Considera-se que o direito à educação, de acordo com o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988),

[...] reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social. Sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum (DUARTE, 2007, p. 697).

Diante disso, no âmbito da política educacional para o financiamento de MDE, o período de 1998 a 2006, foi marcado pela vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Em 2007, com prazo de existência até 2020, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

De fato, a reforma educacional engendrada pela reforma administrativa do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, provocou alterações significativas no padrão do financiamento para MDE. Tal processo de reforma para o setor educacional na esfera do financiamento iniciou-se com a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/1996, que foi regulamentada pela Lei n. 9.424/1996, e teve continuidade com a aprovação da Emenda Constitucional n. 53/2006, regulamentada pela Lei n. 11.494/2007 (BRASIL, 1996a, 1996b, 2006a, 2007).

Assim, as citadas Emendas à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), alteraram a trajetória dos recursos para o financiamento público de MDE, oriundos da receita de impostos e transferências, conforme estabelecidos em seu artigo 212¹.

Ainda, do percentual de impostos vinculados à MDE, a Constituição Federal de 1988 determinou, no artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que, durante os dez primeiros anos, a contar de 1989, no mínimo 50% dos

¹O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 dispôs que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

valores vinculados deveriam ser gastos na universalização do ensino fundamental e na eliminação do analfabetismo (BRASIL, 1988).

Não obstante tais dispositivos constitucionais, sua materialização não se efetivou em larga medida, porque a União não logrou cumprir parte de sua destinação para os gastos financeiros com a educação básica. Segundo Oliveira (2001), a União não destinou a parcela que era da sua responsabilidade para a aplicação dos recursos, por meio de manobras políticas na interpretação da lei, pois se cumprisse o estabelecido do percentual vinculado geraria aumento de despesas para a União, e esse aumento era contrário à orientação política e econômica dos governos brasileiros desde 1988.

Para Rodriguez (2001), a política do sistema tributário nacional imprimiu ao aparelho de proteção social brasileiro, uma política de restrições fiscais e o seu efeito produziram mais fraturas do que consensos ao sistema, ao delinear as responsabilidades dos entes federativos, sem o devido equacionamento do financiamento público e sem uma definição clara das competências que caberia a cada um.

Com isso, mesmo com a vinculação constitucional, que na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) elencou os percentuais vinculados para as receitas educacionais, não houve impacto na oferta educacional. Cada ente federado continuou a fazer um pouco de tudo, sem uma articulação entre as instâncias governamentais. Somam-se ainda inúmeros artifícios contábeis, que estados e municípios se utilizaram para justificar diferentes formas de desvios na execução orçamentária do recurso da educação para outras atividades do poder público (RODRIGUEZ, 2001).

Esse foi um quadro propício para que a União encontrasse respaldo para intervir nacionalmente no financiamento da educação por meio do Fundef, quando ocorrera nas alterações na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em relação aos dispositivos relacionados ao financiamento da educação pública. A legislação do Fundef, como política nacional, redefiniu as competências educacionais dos estados, municípios, Distrito Federal e da União, priorizando o financiamento do ensino fundamental.

Ainda, tornou mais clara as competências educacionais, definindo que caberia aos municípios a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental, e aos estados a responsabilidade pelo ensino fundamental e ensino médio, e, a União passou a ter a função supletiva e redistributiva, por meio da assistência técnica e financeira às esferas federativas.

A partir da operacionalização do Fundef, constatou-se por um lado, que o Fundo propiciou maior transparência para os gastos com a educação e que houve aperfeiçoamento no processo de gerenciamento orçamentário e financeiro (CASTRO, 1998) e, atenuou as grandes disparidades de gasto por aluno do ensino fundamental existente entre as redes estaduais e municipais no âmbito de um mesmo estado. Por outro lado, o Fundo cerceou a autonomia relativa das unidades subnacionais quando impôs os percentuais de gastos obrigatórios para o ensino fundamental e, ao promover acirradas disputas por matrículas dessa etapa de ensino entre os estados e seus municípios (FERNANDES, OLIVEIRA, 2011). Além disso, deixou de fora do financiamento do Fundo, as outras etapas e modalidades de ensino, entre elas a educação infantil.

O Fundef foi substituído pelo Fundeb em janeiro de 2007. Enquanto o Fundef financiava somente o ensino fundamental, o Fundeb resgatou, em termos de concepção, o conceito amplo de educação instituído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ao incorporar todas as matrículas da educação básica e instituir o fator de ponderação² na redistribuição dos recursos financeiros, que variam entre 0,7 a 1,3 pontos e servem como parâmetro para o cômputo dos valores *per capita* do Fundo, resultando em diferentes montantes para cada etapa e modalidade da educação básica. Definiu ainda que cada ente federativo só receberia os repasses dos recursos da sua área de atuação. Com essa regulamentação, dada pela legislação, o investimento da educação infantil passou a ser de competência do município.

Com o mecanismo de redistribuição de receita por meio da retenção e repasse dos recursos subvinculados às contas dos fundos, os governos, principalmente os municipais foram induzidos a aumentar o número de matrículas em suas redes para preservar a sua receita ou para ao menos recuperar a parcela que foi automaticamente retida. Dessa forma, as matrículas funcionaram como mecanismo de recuperação e/ou obtenção de receita adicional.

Diante deste contexto, analisar os efeitos do financiamento público nas matrículas da educação infantil e dos valores *per capita*, no período em que esta etapa de ensino não é contemplada pela política do Fundef (1998/2006) e quando ela começa

² Esse fator é utilizado na ponderação do número de alunos, para fins de distribuição dos recursos do Fundo, ou seja, representam as diferenças de valor por aluno/ano utilizadas para os dezenove segmentos em que a educação básica foi dividida, para fins de operacionalização do Fundeb, de forma que todos os segmentos encontram-se relacionados ao fator base 1,00 atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano segmento mais expressivo, em quantitativo de alunos da educação básica. (BRASIL, 2008a, p 12).

a receber financiamento específico do Fundeb, contribui para verificar a dimensão do direito à educação em âmbito municipal em interseção com a política de indução federal.

Valor per capita por aluno e matrículas na educação infantil no município de Campo Grande (1998 a 2010)

Campo Grande em 2010 tinha uma população de 787.204 habitantes, com uma população eminentemente urbana – com grau de urbanização de 98,6%. O município agregava $\frac{1}{3}$ da população do estado, isso significava que, de cada cem habitantes, trinta e três pessoas residiam na capital.

Em Campo Grande, com o Fundef (1998/2006), ocorreu um crescente processo de transferências de recursos da rede estadual para a rede municipal, em decorrência do aumento do número de matrículas do ensino fundamental na rede municipal. Esse aporte de recursos do Fundef para a rede municipal correspondeu a aproximadamente 60% do valor total operacionalizado pelo fundo no município (FERNANDES, 2013, p. 206).

Este aumento no quantitativo de matrículas levou a rede municipal no ano de 2002, à municipalização do ensino fundamental, processo este que pôde ser observado em decorrência de dois movimentos ocorridos no período, o primeiro como consequência da gestão do sistema por meio de induções descentralizadoras, e o segundo movimento, por meio da política de financiamento educacional, via Fundef.

Neste segundo movimento, houve transferências de recursos financeiros entre as redes públicas, e a rede estadual devido à sistemática de repasses automáticos que transferiu para as redes municipais do estado, valores *per capita*, do valor mínimo anual estabelecido pelo fundo, de acordo com as matrículas do ensino fundamental do ano anterior registradas no censo educacional.

Como o Fundef previa que dos 25% de alguns impostos e transferências vinculados à educação que passaram a compor a cesta do fundo, 15% deveriam ser gastos no ensino fundamental, as demais etapas e modalidades de educação que vinham sendo desenvolvidas nas redes de ensino tiveram que ser financiadas com o restante dos recursos vinculados. Os efeitos dessa política de focalização no ensino fundamental foram sentidos nas demais etapas e modalidades educacionais.

Especificamente em relação à educação infantil, os estudos sobre financiamento demonstraram que projetos e programas que eram implementados e as matrículas sofreram retração e isso repercutiu diretamente nas redes de ensino impactando

diretamente a questão da expansão da oferta de novas matrículas. No Brasil, o acesso à educação infantil sempre foi pequeno, principalmente no segmento de zero a três anos, a taxa de frequência deste segmento em 2007 era de apenas 17,1% da população desta faixa etária(CASTRO, 2009, p. 685).

No município de Campo Grande, constatou-se que o percentual de atendimento na educação infantil também foi pequeno, principalmente no segmento creche que expandiu de forma tímida sua oferta de matrículas até o último ano de implementação do Fundef, em 2006, conforme mostra a tabela 01.

Tabela 01 – Campo Grande: Matrícula total da educação básica e matrícula da educação infantil na rede municipal de ensino de Campo Grande (1998 a 2010)

Ano	Matrícula total da Educação Básica	Matrícula na Pré-Escola	% de atendimento da Pré-escola em relação ao total de matrículas	Matrícula na Creche*	% de atendimento da Creche em relação ao total de matrículas
1998	60.172	3.265	5,4%	-	-
1999	69.240	6.644	9,6%	2.327	3,4%
2000	71.293	5.735	8%	2.637	3,7%
2001	73.745	6.882	9,3%	3.047	4,1%
2002	76.369	7.385	9,6%	3.118	4%
2003	79.019	8.130	10,2%	3.654	4,6%
2004	83.000	8.971	10,8%	4.351	5,2%
2005	84.642	9.165	10,8%	4.756	5,6%
2006	85.859	9.065	10,5%	4.549	5,2%
2007	90.045	11.085	12,3%	8.025	8,9%
2008	93.944	6.309	6,7%	10.697	11,3%
2009	95.690	7.078	7,3%	11.680	12,2%
2010	96.272	7.233	7,5%	11.111	11,5%

Fonte: CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal de Campo Grande. Indicadores Educacionais da REME 2011. MATO GROSSO DO SUL: SEED (1998 e 1999).

* No ano de 1998, a creche municipal estava vinculada à Secretaria de Assistência Social do Município. Provavelmente por isso, não há registro do número de matrículas neste segmento neste ano.

Observou-se que durante o período de implementação do Fundef, o percentual de atendimento da educação infantil ficou abaixo dos 17% quando comparado ao total de matrículas da educação básica na rede municipal de ensino do município. Em 2007, primeiro ano do Fundeb, devido às mudanças ocorridas no financiamento da educação, imposto pelo fundo que determinou em seu artigo 9º, parágrafo 1º (BRASIL, 2007), que cada rede só receberia os recursos do fundo de acordo com a sua área de atuação prioritária, a rede municipal de ensino, por meio do Protocolo de Municipalização dos

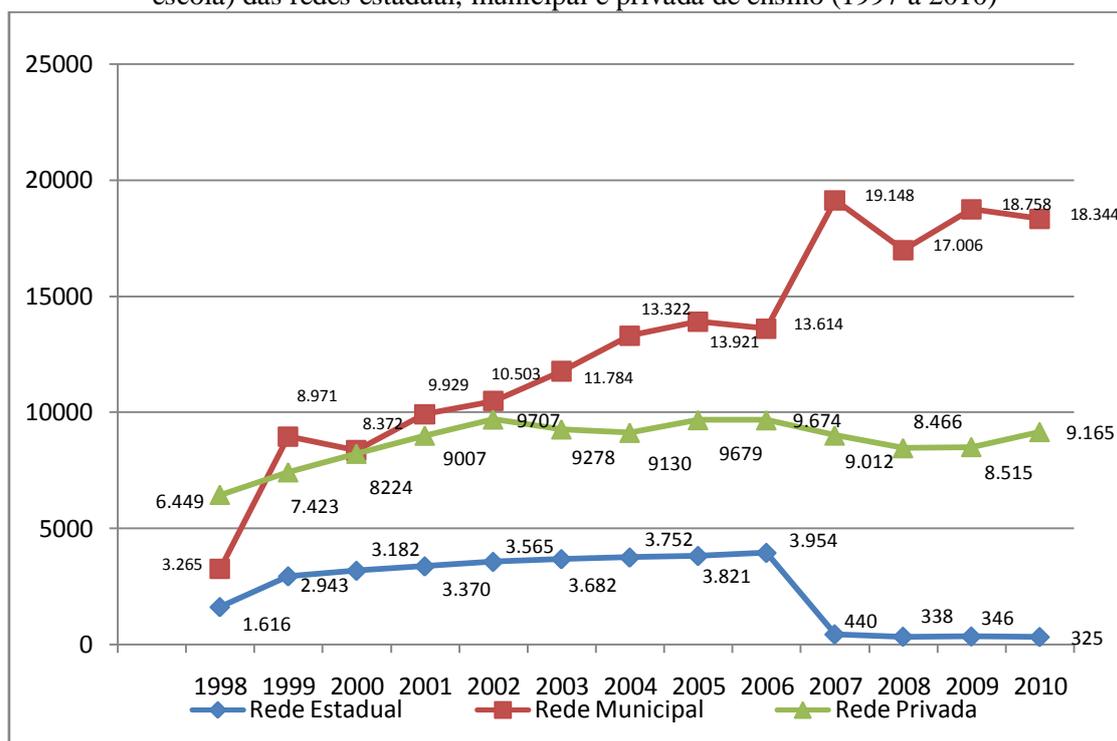
Centros de Educação Infantil³ recebeu da Secretaria de Estado de Educação a transferência de 29 Centros de Educação Infantil (CEI) com 3.790 matrículas juntamente com a cedência de 503 servidores efetivos que estavam lotados na Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária.

Ainda, a partir de 2007, com a educação infantil ao incorporar apenas parcialmente as matrículas e os recursos do Fundo, até o ano de 2010, já com o Fundeb operando plenamente e a rede municipal de ensino recebendo integralmente os valores *per capita* da educação infantil, o percentual de atendimento aumentou e ficou em torno dos 19% em relação à matrícula total da educação básica na rede municipal, inclusive com o segmento creche apresentando maior expansão que a pré-escola.

Quando comparado às matrículas da educação infantil entre as esferas administrativas públicas e a rede privada do município de Campo Grande, observa-se que a legislação do Fundef e do Fundeb induziu o atendimento na esfera municipal, pois no ano de 1998, o atendimento era majoritariamente da rede privada, conforme o gráfico abaixo.

³ A assinatura do Protocolo de Municipalização dos Centros de Educação Infantil teve como objetivo o cumprimento dos dispositivos do artigo 11º e 18º da Lei nº. 9.394/1996, e o artigo 18º da Medida Provisória nº 339/2006 que instituiu o Fundeb (BRASIL, 1996a, 2006c).

Gráfico 01–Campo Grande: Evolução da matrícula inicial da educação infantil (creche e pré-escola) das redes estadual, municipal e privada de ensino (1997 a 2010)



Fonte: CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal de Campo Grande. Indicadores Educacionais da REME 2011 a.MATO GROSSO DO SUL: SEED/MS (1998 e 1999). PMCG/Perfil Sócio Econômico de Campo Grande, 2011b.

Nota: Nos anos de 1998 as matrículas da Educação Infantil da Rede Municipal se referem a Pré-escola.

O Gráfico 01 mostra a tendência ascendente das matrículas municipal na educação infantil, mesmo com a aprovação da Lei nº 11.274/2006 (BRASIL, 2006), que diminuiu a idade de entrada no ensino fundamental obrigatório para seis anos de idade.

Em 1998, com a regulamentação do Fundef, as competências de cada ente federativo, foram definidas mais claramente e as matrículas da rede municipal aumentaram conforme observado no ano de 1999, e a partir do ano 2000, o crescimento continua, porém em percentuais menores.

Em 2007, observou-se aumento acentuado, quando esta etapa passa a receber financiamento do Fundeb e também houve um aporte de 5.534 novas matrículas na rede municipal. Este aumento significativo de matrículas municipais foi consequência do Protocolo de Municipalização firmado entre o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Campo Grande e também devido a abertura de novas vagas pelo município.

A rede privada, em 1998 atendia aproximadamente 59% das matrículas da educação infantil, apresentou crescimento no período do Fundef de 50% nas suas

matrículas. Em 2007, primeiro ano do Fundeb, o atendimento mantém-se estável em relação a 2006 e em 2010 este percentual em relação ao ano de 2007 cresceu apenas 1,7%.

A rede estadual, mesmo com a divisão de competências, na qual ficou responsável pelo ensino fundamental e ensino médio, durante o período de implementação do Fundef continuou expandindo as matrículas ainda que de forma tímida e somente em 2007, após o acordo entre o governo municipal e o estadual foi transferido os Centros de Educação Infantil (CEI) e as matrículas para o município, ficando a Rede Estadual somente com a gestão de creches e pré-escolas que atendiam seu funcionalismo público.

Apesar dos indicadores de matrículas apresentarem crescimento, o número de crianças da faixa etária da educação infantil (0 a 5 anos) no município em 2007 era de 62.578 crianças, dessas crianças 28.526 estavam matriculadas nas redes públicas e privada e 34.052 estavam fora do sistema de ensino. Em 2009, nessa faixa de idade havia 70.403 crianças, quando estavam matriculadas apenas 27.619 (CAMPO GRANDE, 2011a, p. 37).

Em relação ao financiamento, conforme explicitado anteriormente, durante o período do Fundef, para a educação infantil não era destinada receita específica do fundo, uma vez que o Fundef só cobria as matrículas do ensino fundamental. Para a composição da receita do Fundef era destinado 15% dos impostos e transferências. Para o financiamento das demais etapas e modalidades educacionais era utilizado os 10% restantes desses impostos vinculados para a educação e as transferências que não entravam na composição do Fundef.

Na composição dos recursos do Fundeb, ficaram de fora os impostos de origem municipal e acrescentou aos que faziam parte do Fundef, o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Bens e Direito (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto Territorial Rural (ITR), com valores percentuais aumentando gradativamente e em 2010, com o Fundeb operando plenamente com percentual de 20% da cesta de impostos.

A partir de 2007, a educação infantil passou a receber também valores *per capita* e as matrículas foram acrescidas conforme a legislação determinava. Assim, em 2009, a educação infantil passou a contar com a plenitude dos recursos do Fundeb. Observa-se que o valor por aluno da educação infantil aumentou gradativamente conforme mostra a tabela 02.

Tabela 02 – Campo Grande: Fundeb – valor por aluno da educação infantil recebidos pelo Fundeb(2007 a 2010)

Ano	Educação Infantil	Matrículas Consideradas	Fator de Ponderação	Valor per capita com receita realizada
2007	Creche	1.513	0,8	1480,02
	Pré Escola Integral	3.011,3 ¹	0,9	1665,02
	Pré Escola Parcial	0	0	0
2008	Creche	5.360	1,10	2.187,84
	Pré Escola Integral	3.858	1,15	2.287,28
	Pré Escola Parcial	3.499,3 ¹	0,9	1.790,05
2009	Creche	10.674	1,10	2.168,32
	Pré Escola Integral	3.435	1,2	2.365,43
	Pré Escola Parcial	2.851	1,0	1.971,20
2010	Creche	11.656	1,10	2.224,86
	Pré Escola Integral	3.308	1,25	2.528,28
	Pré Escola Parcial	3.780	1,0	2.022,60

Fonte: BRASIL: Portaria Interministerial n. 1.027/2008, n.788/2009 e n.538-A/2009. MEC: Portaria n° 777/2009. Valores indexados pelo INPC/IBGE Dezembro de 2010.

¹ Número fracionado equivale a 1/3 de matrículas de alunos em 2007 e 2/3 das matrículas em 2008 conforme a legislação determinou.

Os valores da tabela 02 foram calculados com a receita realizada do Fundeb do município de Campo Grande. Ressalta-se que o valor calculado pelo FNDE para os estados e o seu conjunto de municípios refere-se às receitas estimadas. No caso do município de Campo Grande no ano de 2010, a receita estimada foi superior à receita realizada, com isso, o valor aluno ano divulgado pelo FNDE em relação à receita realizada sofreu um decréscimo de 2%.

Houve crescimento do valor aluno ano do Fundeb de 2007 para 2010, em termos de receita e também em relação ao fator de ponderação. No cálculo do valor de 2007 no segmento creche, o fator de ponderação passou de 0,8 para 1,10, aumentou no Fundeb pleno 50,3%. O termo Fundeb pleno se refere ao fundo sendo operacionalizado com os 20% da cesta de impostos da sua composição e com todas as matrículas da educação básica.

Para o segmento pré-escola integral, o fator de ponderação passou de 0,9 em 2007 para 1,15 em 2008, 1,20 em 2009 e 1,25 em 2010 e representou ganho de 80%. A

pré-escola parcial passou de 0,9 em 2008 para 1,0, mesmo fator do ensino fundamental inicial urbano.

Tabela 03 – Campo Grande: Total dos recursos da subfunção⁴ Educação Infantil (365) e valores *per capita* gastos pela rede municipal de ensino – (2000 a 2010)

Ano	Subfunção 365 Educação Infantil (R\$)	Matrícula Total da Educação Infantil	Valor <i>per capita</i> (R\$)
2000*	14.357.927,92	8.372	1.714,99
2001	16.120.809,67	9.929	1.623,59
2002	19.004.094,13	10.503	1.809,39
2003	23.306.604,46	11.784	1.977,81
2004	25.905.152,43	13.322	1.944,53
2005	34.688.745,39	13.921	2.491,82
2006	42.484.048,91	13.614	3.120,61
2007	53.270.243,03	19.148	2.782,02
2008	59.825.454,48	17.006	3.517,90
2009	68.002.767,48	18.758	3.625,26
2010	73.102.681,77	18.344	3.985,10

Fonte: Balanços Consolidados do Município de Campo Grande (1998-1999-2000-2001-2002-2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010). Valores indexados pelo INPC/IBGE dez.2010.

* Devido ao fato da rede municipal de ensino não apresentar as matrículas do segmento creche nos anos de 1998, optou-se metodologicamente por apresentar os dados a partir do ano 2000.

Observando os gastos da subfunção 365, verifica-se que o gasto teve aumento contínuo no período analisado. Mesmo ao se considerar que neste gasto da subfunção estão embutidas as receitas vinculadas e as outras receitas da educação como, por exemplo, o recurso da merenda escolar, do salário educação e de projetos específicos para essa etapa da educação básica.

Porém, o valor *per capita*, apresenta algumas oscilações com diminuição nos anos de 2000 para 2001, 2004 em relação à 2003 e de 2006 para 2007, quando há o aporte de 5.534 novas matrículas oriundas das transferências de alunos entre as redes estadual e a municipal e a abertura de novas vagas no segmento creche da rede municipal o que fez o valor *per capita* que era de R\$ 3.120,61 diminuir para R\$ 2.782,02, ou seja, redução de 10,8%.

⁴ A subfunção é parte da Função Educação. Pela Portaria nº 42/1999, do Ministério da Fazenda, a Função é classificada como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público, representando o nível mais amplo do gasto. A subfunção representa uma partição da função com o objetivo de agregar um determinado subconjunto de despesas do setor público. (BRASIL: PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99).

Considerações finais

De fato, a partir de 2007 por meio do Fundeb, a educação infantil passou a receber valores por aluno ano, conforme observado na tabela 02. Tais valores tiveram aumento em termos monetários e também aumento do fator de ponderação.

A análise dos dados educacionais e financeiros da rede municipal de ensino de Campo Grande demonstrou como efeito da política de financiamento dois momentos distintos, a saber: o primeiro foi a partir de 1999, devido a definição das competências de cada ente administrativo quando o município teve que efetivamente assumir o atendimento na educação infantil por meio de matrículas. Tal atendimento durante a vigência do Fundef apresentou, a partir do ano 2000, um crescimento de 38,5% na oferta de matrículas, conforme mostra o gráfico 1.

O segundo momento ocorreu com a implantação do Fundeb, com a municipalização da educação infantil oficializada em 2007 por meio do Protocolo de Municipalização (CAMPO GRANDE, 2007), também induzido pela legislação que determinou que cada ente federativo somente receberia recursos do fundo de acordo com a sua área de atuação prioritária. A partir da vigência do Protocolo de Municipalização houve a inclusão dos Centros de Educação Infantil que estavam na rede estadual de ensino. Os dados mostraram que os valores *per capita*, da subfunção 365, nesse ano sofreu redução de 10,8%, e se recuperou nos anos de 2008, 2009 e 2010. Pode-se inferir que este aumento do valor *per capita* foi mais consequência da diminuição das matrículas como mostram o Gráfico 01 e a Tabela 03, induzida pela Lei 11.274/2006 (BRASIL, 2006b), que expandiu a obrigatoriedade do ensino fundamental para 9 anos, quando as crianças de 6 anos de idade deixaram de pertencer a etapa da educação infantil e passaram a ser computadas no ensino fundamental.

Acrescenta-se que a rede municipal apresentou uma demanda de matrículas não atendidas o que requer novos investimentos e aportes de mais recursos financeiros, uma vez que a operacionalização desta etapa necessita de recursos adicionais e políticas específicas. Dessa forma, verifica-se que uma política racionalizante, como é a política dos fundos contábeis, é insuficiente para resolver os problemas do financiamento da educação no seu conjunto, todavia representem importantes instrumentos de garantia ao direito à educação.

Há que se observar que as políticas de Fundos operam com o montante financeiro vinculado constitucionalmente para MDE o que não tem promovido aumento

de recursos de forma geral para o setor. Apenas que a redistribuição de recursos entre o estado e seus municípios pode promover margens de transferência de recursos entre um e outros e que podem incidir em menor ou maior montante dos mesmos a depender de onde estão alocadas as matrículas.

Assim, o Fundef, contribuiu para a resolução da questão do acesso ao ensino fundamental, mas deixou por uma década, no caso dos municípios, de direcionar recursos específicos à educação infantil, e também não resolveu o problema da qualidade na educação, porque, aos valores financeiros existentes, não foram adicionados novos recursos. O Fundeb, mesmo operando com 20% dos recursos para MDE também não adicionou receita nova aos recursos vinculados. Enquanto isso, a materialização do direito a educação infantil a um grande contingente populacional permanece no horizonte de lutas e conquistas no município em questão.

Referências

BRASIL. Banco Central do Brasil. Calculadora do Cidadão. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/calculadora>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996a. Disponível em: < [http://www. planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em: 4 ago. 2013.

_____. (Constituição). Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília: 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso: 4 ago. 2013.

_____. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. Brasília: 1996c. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 4 ago. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99). Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/primeira_infancia/images/docs/10%20Anexo%20C-%20Portaria%2042.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. (Constituição). Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao

art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília: 20 dez. 2006a.

_____. Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: 2006a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fundeb_mp.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília: 2006b. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 4 ago. 2013.

_____. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm >. Acesso em: 21 mar. 2012.

BRASIL/MF. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99. Disponível em:<<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/legcontabilidade.asp>>Acesso em: 13 fev.2014.

BRASIL/MEC. Manual de Orientação do Fundeb. Brasília:2008a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/publicações>>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de Agosto de 2008. Define novos parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb. Brasília, DF. 2008b. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br/legislações>>.Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Portaria Interministerial nº 788, de 14 de agosto de 2009. Define e Divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. Brasília: 2009a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legislações>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Portaria Interministerial nº 777, de 10 de agosto de 2009. Aprova a resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010. Brasília: 2009b. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br/legislações>>. Acesso em: 10 out. 2013.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 1998.

_____. Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 1999.

_____. Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2000.

- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2001.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2002.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2003.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2005.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2006.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2007a.
- _____. Diário Oficial do Município de Campo Grande. Decreto n. 10.000, de 27 de junho de 2007. Dispõe sobre o funcionamento dos Centros de Educação Infantil Municipalizados e as obrigações dos órgãos de Gestão Compartilhada. ed. nº. 2.339, sexta-feira, 13/07/2007b. Campo Grande: 2007b.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2008.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2009.
- _____.Secretaria Municipal de Receita. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande. Campo Grande: 2010.
- _____. SEMED. Indicadores Educacionais da REME. Campo Grande: SEMED, 2011a.
- _____.PMCG. Perfil Sócio-Econômico de Campo Grande (2011). Campo Grande: 2011b. Disponível em:<<http://www.capital.gov.br/publicações>>. Acesso em: 12 jul. 2011.
- CASTRO, J.A. de. Federalismo e gasto público com Educação no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 79, n.192, p. 92-100, mai/ago. 1998.
- _____.Educação e Desigualdade na Educação Brasileira. Revista Educação e Sociedade,Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-679, out. 2009.
- DAVIES, N. O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.
- DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 – [Especial], p. 691-713, out. 2007.

FERNANDES, M.D. E.; OLIVEIRA, R. C. Relações Federativas e Acesso Educacional. In: ANPED GT5, 2010. Curitiba: 2010. Disponível em: <<http://www.jpe.ufpr.br/8-8pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

FERNANDES, S. J. A Gestão dos Fundos Contábeis para o Financiamento do Ensino no Município de Campo Grande/MS. Tese (doutorado em educação), 2013, 283f. Programa de Pós-Graduação em Educação UFMS: Campo Grande, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Estatística Educacional de Mato Grosso do Sul 1996 a 2000 (mimeo).

OLIVEIRA, R. P. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, R. P. DE; ADRIÃO, T. (Orgs.) Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB na Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O Fundef e a Política de Descentralização. Cadernos Cedes, Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 42-57.

EQUIPARAÇÃO NAS CAPACIDADES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ÂMBITO DO FUNDEB: UMA EXPLORAÇÃO

Nalú Farenzena - UFRGS
nalu.farenzena@gmail.com

Resumo

O texto explora possibilidades de análise de um objetivo implícito do Fundeb, que é a promoção de maior equiparação na capacidade de financiamento da educação básica dos entes federativos subnacionais, por meio da apresentação de dados relativos a evoluções nas receitas do Fundeb e nos seus valores aluno/ano (2007 a 2012), assim como dados do Fundeb de 2006. Baseia-se no estudo de extenso conjunto de normas e informes sobre o Fundeb e o Fundef, as quais foram interpretadas de modo articulado. Os dados sistematizados apontam evolução positiva no volume de recursos do Fundeb, tanto nos recursos dos entes subnacionais como na complementação da União, assim como nos valores por aluno dos fundos estaduais, bem como maior aproximação dos valores por aluno entre os estados. Mesmo assim, é problematizado, nos comentários finais, um dos principais parâmetros da implementação da política: a formação dos fundos com recursos da MDE de cada ente, do que decorre o montante de recursos a ser disponibilizado pela União.

Palavras-chave: Fundeb; Financiamento da Educação; Política Educacional; Políticas Públicas.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) passou a vigorar em 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Seus objetivos explícitos são: manter e desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais docentes da educação. De modo implícito, pode também ser considerado seu objetivo a maior equiparação na capacidade de financiamento da educação básica dos entes federativos.

É um fundo contábil e redistributivo, composto por uma parte dos recursos da receita resultante de impostos dos estados e dos municípios vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e por recursos complementares da União. Essa complementação é a transferência de recursos a fundos estaduais cujos recursos

próprios do governo estadual e das prefeituras não permitem atingir o valor mínimo nacional por aluno. Portanto, a complementação da União visa equiparar disponibilidades financeiras para o financiamento da educação básica.

O valor da complementação da União ao Fundeb deve corresponder a, no mínimo, 10% dos recursos de contribuição dos governos estaduais e das prefeituras. Na verdade, é o valor e o processo de distribuição da complementação efetuados a cada ano que terminam por definir o valor mínimo nacional por aluno.

Exponho neste texto dados relativos à receita do Fundeb e seus valores aluno/ano, visando discutir algumas possibilidades de análise do objetivo implícito do Fundeb acima mencionado – promoção de maior equiparação na capacidade de financiamento da educação básica dos entes federativos. É uma exploração preliminar, no intuito de contribuir para futuras avaliações no que concerne a um dos objetivos da política.

Utilizei como fonte um extenso conjunto de normas e informes sobre o Fundeb, o que exigiu um esforço considerável de articulação entre os diferentes documentos e de checagem contínua da validade e coerência entre as informações. Em várias sistematizações, foi necessária a inclusão de dados do Fundef, pelo qual a pesquisa cobriu o período 2006-2012.

No primeiro segmento do texto, registro uma compreensão do Fundeb como política pública. Na sequência, apresento uma sistematização de dados de um extenso estudo de resultados do Fundeb em termos de evolução das receitas e dos valores aluno/ano.

Algumas notas sobre o Fundeb como política pública

A criação de um fundo redistributivo para a *educação básica*, portanto, não restrito ao ensino fundamental, foi proposição apresentada no Congresso Nacional já durante a tramitação da proposta de emenda constitucional que criou o Fundef. De acordo com Machado (2007), no período que vai da aprovação do Fundef (1996) à aprovação do Fundeb (2006), várias emendas constitucionais propondo alterações no Fundef foram protocoladas no Congresso Nacional. A criação do Fundeb esteve, assim, na agenda legislativa do Congresso durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso e foi proposta assumida pelo PT no programa de governo da sua candidatura à presidência nas eleições de 2002.

O Fundeb foi proposto e criado numa certa linha de continuidade com o Fundef, pela avaliação de suas virtudes e de suas limitações (FARENZENA e MACHADO, 2010). Opto por expor nos próximos parágrafos uma sintética caracterização do Fundeb como política pública. Não será possível contemplar aqui uma caracterização da composição, critérios e operacionalização da política, o que pode ser consultado no estudo de Martins (2012).

O Fundeb tem como objetivos explicitados na legislação: a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua remuneração condigna. Faz parte da própria *natureza* do Fundeb a promoção de maior equiparação da capacidade de financiamento educação básica entre os entes.

Podem ser apontados como princípios do Fundeb: a vinculação/alocação de recursos à educação básica; a (re)distribuição de recursos conforme as responsabilidades e atendimento de cada governo; a cooperação intergovernamental.

O Fundeb é uma política que envolve e envolve uma pluralidade de atores na sua formulação (período inicial e reformulações constantes) e na sua implementação. Há atores governamentais: executivos, legislativos, do sistema de justiça, tribunais de contas, conselhos, comissões; há também intervenção de atores não governamentais, como sindicatos, movimentos, partidos, associações, instituições particulares de educação.

O *sistema* da política Fundeb contempla: um permanente e regulado processo decisório quanto a critérios que determinam a distribuição dos recursos e a alocação dos recursos; planejamento orçamentário; aplicação dos recursos; *accountability* (prestação de contas, controle e responsabilização); publicização e transparência de informações.

Como toda *policy*, o Fundeb tem suas questões controversas e disputadas, pelo qual a política concebida sofre reformulações na sua trajetória. Há, portanto, uma agenda de deliberação sobre o Fundeb. Entre outros pontos dessa agenda, sublinho: a definição das ponderações entre etapas, segmentos, modalidades e situações de oferta; a contagem de matrículas da rede particular de ensino e uso dos recursos nessa rede; a aplicação dos 10% da complementação da União em programas e ações de qualificação da educação, ao que se liga o pagamento do piso salarial profissional nacional do magistério das redes estaduais e municipais de ensino.

Um "início de conversa" sobre trajetórias dos recursos e dos valores anuais por aluno no âmbito do Fundeb é realizado nos próximos dois segmentos do texto.

Evoluções nas receitas do Fundeb

No estudo que deu origem a esse texto, foi feito levantamento, registro e sistematização das receitas do Fundef (2006) e do Fundeb (2007 a 2012), discriminadas por estado e por categoria de receita (recursos dos governos estaduais e das prefeituras) e recursos da complementação da União. Para a escrita deste texto, foram feitas algumas escolhas, visando ilustrar tendências.

Tabela 1- Evolução da Receita do Fundeb, por Estado - 2007-2012

Estados/Anos	Ano Base: 2007					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Acre	100	124	136	136	151	154
Alagoas	100	123	145	167	182	186
Amazonas	100	128	146	166	187	192
Amapá	100	125	139	138	155	159
Bahia	100	126	152	170	182	183
Ceará	100	128	152	171	187	186
Distrito Federal	100	123	143	145	154	155
Espírito Santo	100	124	132	129	145	146
Goiás	100	124	141	150	173	179
Maranhão	100	127	155	177	198	200
Minas Gerais	100	127	138	148	156	158
Mato Grosso do Sul	100	125	139	138	154	154
Mato Grosso	100	127	116	137	149	153
Pará	100	132	156	182	204	208
Paraíba	100	124	147	161	178	177
Pernambuco	100	129	157	175	192	192
Piauí	100	127	155	176	190	189
Paraná	100	124	144	145	159	163
Rio de Janeiro	100	122	146	158	164	168
Rio Grande do Norte	100	114	127	132	147	147
Rondônia	100	124	142	148	167	159
Roraima	100	115	137	129	142	137
Rio Grande do Sul	100	127	146	153	161	162
Santa Catarina	100	122	145	155	171	171
Sergipe	100	123	137	143	158	159
São Paulo	100	127	148	155	163	163
Tocantins	100	124	134	135	155	154
Total	100	126	146	156	168	170

Fonte: informes e normativas do FNDE (ver referências)

Nota: as células sombreadas indicam recebimento de recursos da complementação da União

Na Tabela 1, o ano de 2007 foi considerado como base. Vemos que, nos anos posteriores, em comparação com 2007 a variação sempre é positiva. Em 2009, quando todos os recursos próprios dos estados e municípios já integravam o Fundeb, e quando todas as matrículas já eram computadas, a receita total foi 46% maior que em

2007. Entre os estados, apenas Mato Grosso e Rio Grande do Norte tiveram um acréscimo menor que 30%. Oito estados ficaram entre 31% e 40% de aumento, outros 11 tiveram aumento de receita entre 41% e 50% e em seis estados a receita do Fundeb de 2009 foi superior a 50% da receita do Fundeb de 2007; desses últimos, seis são estados que receberam complementação da União. Em 2011, ano em que a complementação da União ao Fundeb passou a representar 10% da receita, os recursos totais do Fundeb foram 68% superiores aos de 2007.

No que concerne às variações de cada ano em relação ao ano anterior (dados que não apresento aqui discriminados como os anteriores), a maior variação de aumento foi em 2008, quando a receita total do Fundeb foi 26% maior do que em 2007. Nos anos de 2010 a 2012, a proporção de acréscimo se torna relativamente menor, são anos em que o Fundeb já está integralizado (com todas as fontes de contribuição em 20% da receita).

Esses sucintos comentários evidenciam a necessidade de estudarmos o comportamento das fontes de recursos do Fundeb para podermos explicar certas variações, tanto no total da receita quanto nas diferentes unidades da federação.

Outro ângulo para analisarmos as receitas do Fundeb é o comportamento da complementação da União. No Gráfico 1 encontra-se a representação da evolução dessa complementação. Em valores constantes, os recursos da complementação foram os seguintes: 2,6 bilhões em 2007, 3,9 bilhões em 2008, 6,3 bilhões em 2009, 9 bilhões em 2010, 9,7 bilhões em 2011 e 9,8 bilhões em 2012.

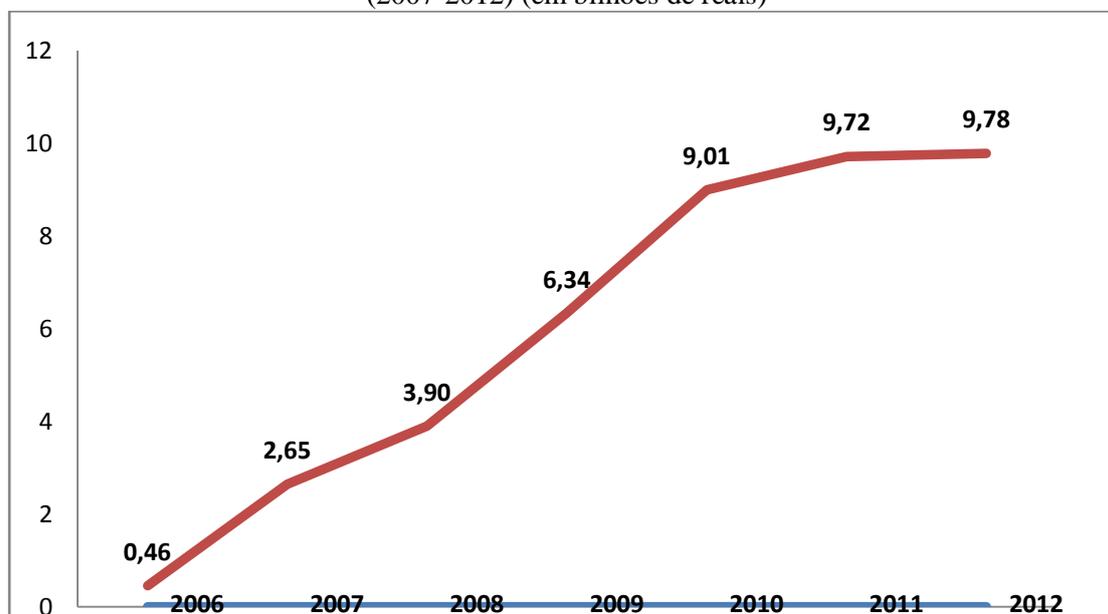
Em 2007 e 2008, eram oito estados que recebiam complementação: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí; de 2009 em diante o Amazonas também passou a receber complementação e o Rio Grande do Norte acessou esse recurso a partir de 2010.

Tomando por base 2012, o maior volume da complementação é destinado aos fundos da Bahia, Maranhão e Pará (quase 70%). O Ceará fica com 12% da complementação e o restante se distribui entre Pernambuco (6%), Alagoas (5%) Amazonas e Piauí (4% cada), Paraíba (2%) e Rio Grande do Norte (0,1%) No Fundeb do Maranhão, a complementação da União representou, em 2011, 49% dos recursos e no Pará representou 42%; nos fundos do Piauí, Ceará, Bahia e Alagoas, a complementação representou proporções de 24% a 31%; no Amazonas, Paraíba e Pernambuco, representou entre 10% e 17%. É mais residual no RN (1%).

Outra perspectiva é a representatividade dos recursos da complementação da União em cada estado: em 2012, por exemplo, 49% e 42% dos recursos dos fundos do

Maranhão e do Pará, respectivamente. Na Bahia, Ceará, Alagoas e Piauí, representou entre 25% e 30%; nos estados do Amazonas, Pernambuco e Paraíba, representou entre 10% e 17% e, no Rio Grande do Norte, a proporção dos recursos da União foi de apenas 1%.

Gráfico 1– Evolução dos Recursos de Complementação da União – Fundef (2006) e Fundeb (2007-2012) (em bilhões de reais)



Fonte: informes e normativas do FNDE (ver referências)

Nota: valores constantes, atualização pelo INPC (dez. 2012)

Cabe dar destaque aqui a uma regra de alocação de uma parcela dos recursos da complementação. O inciso VI do art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias, reiterado pela lei nº 11.494/07, faculta a distribuição de até 10% do valor da complementação para programas direcionados à melhoria da qualidade da educação. De acordo com essa lei citada, cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixar o percentual e os critérios de distribuição. Mesmo assim, a Lei nº 11.494/07 estabelece de antemão algumas condições para que os entes se habilitem a receber essa parcela para programas de melhoria da qualidade da educação: a apresentação de projetos em regime de colaboração por estado e respectivos municípios ou por consórcios municipais; o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar; o esforço fiscal dos entes federados e a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

Podem ser encontradas decisões da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade sobre esse assunto para os anos de

2009, 2011 e 2012: em 2009, distribuir 100% dos recursos da complementação da União pelos critérios usuais de repartição; em 2011 e 2012, destinar os recursos aos estados beneficiários da complementação da União ao Fundeb, para serem usados na remuneração do magistério público, a fim de contribuir para integralizar o pagamento do piso salarial profissional nacional. Os recursos deveriam ser destinados aos entes que demonstrassem impossibilidade orçamentária para pagamento do piso, com uma série de condições estabelecidas para tal. De fato, nesses dois anos, segundo informações obtidas junto ao FNDE, a parcela vem sendo distribuída por ocasião do ajuste anual do Fundeb (em geral no primeiro quadrimestre do ano seguinte), pelos mesmos critérios e coeficientes do restante da complementação.

Não encontrei informações quanto à efetiva e integral utilização dos recursos disponibilizados no ajuste anual na remuneração do magistério. De todo modo, fica pendente de apreciação o impacto que esses recursos podem ter na integralização do piso. Ademais, essa situação expõe desafios para o estabelecimento de parâmetros e procedimentos para o aporte de recursos da União aos entes subnacionais no bojo da política de valorização salarial do magistério via garantia do piso salarial profissional nacional do magistério, e na observância dos planos de carreira.

Evoluções nos valores por aluno no âmbito do Fundeb

Dentre tantas observações que poderiam ser feitas em relação à evolução nos valores por aluno/ano (VA) dos fundos estaduais (Tabela 3), sublinho inicialmente a evolução positiva de maior expressão nos estados que recebem complementação da União.

No ano de 2011, nove desses estados tiveram um VA quase 60% superior ao VA de 2007, em valores reais. Nos demais estados não se encontram variações tão significativas e, quando comparamos cada ano em relação ao anterior, há casos de decréscimo, o que não é de estranhar, uma vez que houve aumento de recursos ecômputo de um número bem maior de matrículas.

Tabela 2 - Valor por Aluno Efetivo do Fundef e do Fundeb, Séries Iniciais do Ensino Fundamental Urbano, por Estado - 2006-2012

Em valores constantes (R\$ 1,00)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Acre	2.463,54	2.313,82	2.542,85	2.349,33	2.235,74	2.460,30	2.441,04
Alagoas	1.058,00	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Amazonas	1.364,59	1.313,84	1.521,74	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Amapá	2.614,13	2.433,14	2.711,67	2.544,62	2.460,97	2.699,46	2.753,82
Bahia	1.088,49	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Ceará	1.088,53	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Distrito Federal	2.564,53	2.309,25	2.376,14	2.445,63	2.388,94	2.539,49	2.573,99
Espírito Santo	2.374,22	2.682,05	2.867,20	2.622,72	2.569,20	2.930,75	2.914,49
Goias	1.589,16	1.652,03	1.863,04	1.923,33	2.049,53	2.360,97	2.499,91
Maranhão	997,75	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Minas Gerais	1.597,70	1.629,00	1.860,64	1.804,90	1.936,56	2.065,72	2.105,00
Mato Grosso do Sul	2.088,55	2.086,13	2.289,44	2.199,02	2.167,31	2.397,08	2.383,92
Mato Grosso	1.744,10	1.705,43	2.013,01	1.663,24	1.889,21	2.059,16	2.067,03
Pará	997,75	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Paraíba	1.220,41	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Pernambuco	1.261,63	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Piauí	1.130,29	1.239,43	1.442,50	1.533,61	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Paraná	1.852,73	1.716,69	1.802,12	1.830,78	1.848,83	2.033,37	2.137,44
Rio de Janeiro	1.763,06	1.620,62	1.757,86	1.833,13	2.006,83	2.145,20	2.254,16
Rio Grande do Norte	1.739,61	1.566,03	1.705,82	1.666,29	1.733,92	1.975,19	2.020,79
Rondônia	1.859,32	1.788,16	2.005,16	2.009,96	2.044,71	2.338,68	2.233,85
Roraima	3.277,92	3.171,24	3.332,21	3.390,62	3.172,57	3.265,01	3.104,05
Rio Grande do Sul	2.174,83	2.003,61	2.248,52	2.341,68	2.475,77	2.622,18	2.652,94
Santa Catarina	2.029,70	1.886,85	2.032,07	2.110,95	2.236,12	2.458,25	2.470,15
Sergipe	1.754,58	1.680,49	1.871,16	1.822,32	1.938,00	2.225,36	2.269,28
São Paulo	2.657,13	2.407,26	2.588,08	2.566,62	2.709,80	2.859,96	2.878,57
Tocantins	2.220,33	2.083,55	2.291,27	2.200,54	2.208,56	2.513,46	2.510,04

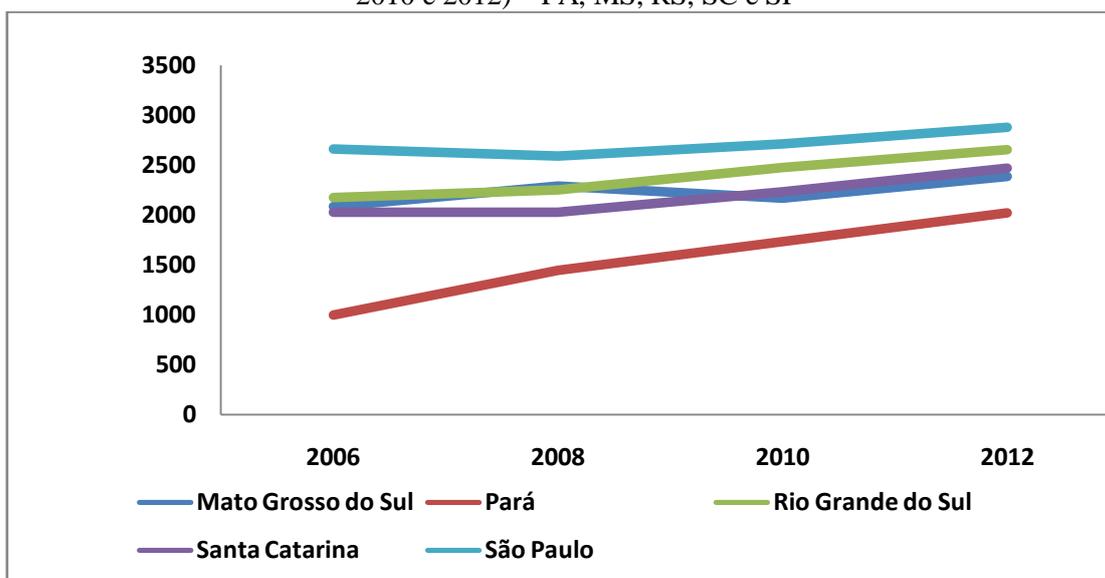
Fonte: dados fornecidos pelo FNDE (2006 a 2011)

Notas: valores monetários atualizados pelo INPC (dez. 2012); as células sombreadas indicam que o estado recebeu complementação da União; os valores nominais utilizados foram os resultantes do ajuste anual (valores efetivos) e não as estimativas.

De todo modo, o Gráfico 2, mais adiante, demonstra a maior equiparação entre os valores aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano no âmbito do Fundeb.

Em 2006, último ano de vigência do Fundef, dez estados brasileiros tinham um VA superior em 100% ao VA mínimo nacional. Em 2012, nenhum VA chega a essa proporção, apenas três estados tiveram um VA de mais de 40% do mínimo nacional: Espírito Santo, São Paulo e Roraima. O movimento de aproximação do VA do Pará (correspondente ao mínimo em todos os anos) com os demais estados se destaca.

Gráfico 2 – Evolução de Valores Mínimos Aluno/Ano do Fundef (2006) e do Fundeb (2008, 2010 e 2012) – PA, MS, RS, SC e SP



Fonte: informes e normativas do FNDE (ver referências)

Notas: os valores são do ensino fundamental urbano – anos iniciais; os valores monetários foram atualizados pelo INPC (dez. 2012)

Ao longo da vigência do Fundeb, os valores mínimos por aluno cresceram bem mais nos estados que recebem complementação da União. Se olharmos a Tabela 3 atentos a essa perspectiva, encontramos que: nos estados beneficiários da complementação, os VA de 2012 tiveram um acréscimo, em relação a 2006, de 16% (RN) e de 48% a 103% nos demais estados (em seis desses o acréscimo foi de mais de 60%). Na maioria dos outros estados, resultam desse confronto proporções mais modestas: em dois houve decréscimo ou os VA se igualam (AC, RR, DF); crescimento entre 5 e 10% se verifica em SP e AP, entre 10% e 30%, em TO, RO, PR e MS, ES, RJ, RS, SC, SE. Em apenas dois estados o aumento foi de mais de 30%: Minas Gerais (32%) e Goiás (57%).

Alguns pontos de destaque para finalizar

1. O Fundeb tem como um de seus objetivos implícitos a promoção de maior equiparação da capacidade de financiamento educação básica entre os entes subnacionais. Portanto, em estudos que se proponham a realizar avaliações de resultados da política, esse é um objetivo que pode ser levado em conta no planejamento dos indicadores a serem gerados e analisados.
2. Uma avaliação deste tipo pode partir dos recursos do Fundeb, mas precisa ir além e considerar o total dos recursos da educação, pois assim será possível olhar de modo

mais refinado e detalhado o efeito redistributivo do Fundeb, seja entre os estados, seja no interior de cada estado.

3. Os dados que foram apresentados neste texto evidenciam um movimento crescente de aproximação na capacidade de financiamento da educação entre os estados brasileiros na vigência do Fundeb, e considerando exclusivamente os recursos do Fundeb. Essa aproximação, se deve ao aumento nos recursos de complementação da União.

4. Embora tenha havido aumento no volume de recursos (tanto naqueles próprios dos estados e prefeituras quanto naqueles de complementação da União), o principal parâmetro a reger as contribuições de cada ente ao Fundeb continua sendo o mesmo previsto na legislação do Fundef: os recursos da MDE de cada ente, do que decorre o montante de recursos a ser disponibilizado pela União. Na verdade, a legislação do Fundef continha determinações mais incisivas no sentido de que as contribuições dos entes evoluíssem para a garantia de valores por aluno correspondentes a padrões mínimos de qualidade da educação. Ademais, o valor mínimo nacional por aluno do Fundeb não chega à média que era preceituada na legislação do Fundef, fica em torno de 13% a menos; se fosse a média, 15 estados receberiam complementação.

5. Na prática da política, porém, o Fundeb conta com recursos muito maiores de complementação da União do que o efetivado na vigência do Fundef. Mesmo assim, o estabelecimento de novos parâmetros para a formação do Fundeb, ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a (re)distribuição dos recursos, continua na agenda de deliberação da política educacional do país. Neste cenário, o custo aluno qualidade inicial e o custo aluno qualidade são propostas fortes e que representam, essas sim, uma possibilidade de concretizar aspirações de equidade efetiva na capacidade de financiamento dos estados e municípios, por meio dos seus recursos e dos recursos federais.

Referências

Documentos Normativos Gerais

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundeb, de que trata o artigo 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 09 de junho de 2004, 10.845, de 5 de março de 2004 e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art17

_____. **Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...] altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo [...]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm#art13

_____. **Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm#art8

_____. **Decreto n. 6.571, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. [revogado]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6571.htm#art6

_____. **Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm

_____. **Decreto n. 6.278, de 29 de novembro de 2007**. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6278.htm#art3

Receitas do Fundef, por estado, em 2006

Ministério da Fazenda. **Portaria nº 40, de 03 de março de 2006**. Complementação da União ao Fundef em 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 18.10.2012.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Fundef União – valores distribuídos aos estados [2006]. **Estatísticas: Transferências constitucionais – relatórios consolidados por unidade da federação**. Brasília, 2006a. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp. Acesso em: 18.10.2012

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Fundef União – valores distribuídos aos municípios [2006]. **Estatísticas: Transferências constitucionais – relatórios consolidados por unidade da federação**. Brasília, 2006b. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp. Acesso em: 18.10.2012

Receitas do Fundeb, por estado, de 2007 a 2012

MEC. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.462, de 1º de dezembro de 2008** [inclui Anexo 1]. Divulga demonstrativo final da distribuição dos recursos do Fundeb do exercício de 2007. Brasília: MEC, 2008. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 10.10.2012

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 386, de 17 de abril de 2009** [inclui Anexo]. Divulga demonstrativo final da distribuição dos recursos do Fundeb do exercício de 2008. Brasília: MEC, 2009. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 10.10.2012

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.174, de 23/9/2010**[inclui Anexo]. Retifica o demonstrativo do ajuste anual do FUNDEB/2009. Brasília: MEC, 2010. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 10.10.2012.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 380, de 06/4/2011**[inclui Anexo]. Divulga demonstrativo final da distribuição dos recursos do Fundeb do exercício de 2010. Brasília: MEC, 2011. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 10.10.2012.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 437, de 20 de abril de 2012**[inclui Anexo]. Divulga demonstrativo final da distribuição dos recursos do Fundeb do exercício de 2011. Brasília: MEC, 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 10.10.2012.

_____. Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o ajuste anual da distribuição dos recursos do [...] Fundeb, no exercício de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-legislacao/item/4427-portaria-mec-n%C2%B0-344,-de-24-de-abril-de-2013>. Acesso em 02/5/2013.

Valor aluno/ano do Fundef e do Fundeb no âmbito de cada estado – de 2006 a 2012 (valores depois do ajuste anual)

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5.690, de 13 de fevereiro de 2006**. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art.6o, §1o,d a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Valor aluno/ano do Fundeb ajustado – 2007-2011**. Brasília, FNDE, 2012 [digitado em arquivo excel, material disponibilizado pelo setor Fundeb do FNDE].

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Valor aluno/ano do Fundeb ajustado – 2012**. Brasília, FNDE, 2012 [digitado, em texto de mensagem de correio eletrônico, enviada por Borba David Coimbra e Vander Gomes, técnicos do FNDE, em 03.05.2012].

Normas ponderações do Fundeb

MEC. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 932, de 30 de julho de 2008**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009. Brasília, 2008.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 777, de 10 de agosto de 2009**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010. Brasília, 2009.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 873, de 1º de julho de 2010**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 1.322, de 1º de julho de 2010**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 873, de 1º de 21 de setembro de 2011**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. Brasília, 2012. Brasília, 2011.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Resolução nº 08, de 25 de julho de 2012**. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2013. Brasília, 2012.

Textos Acadêmicos

FARENZENA, Nalú e MACHADO, Maria Goreti Farias. FUNDEB e FUNDEF: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. In: GONÇALVES, Ruth Prestes; LIMA, Osmarina Guimarães de; MOREIRA, Elizeu Vieira (Org.). **As políticas públicas educacionais: visões críticas na atualidade**. Manaus: Fundação Universidade do Amazonas, 2010, p. 95-120.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta do FUNDEB do executivo federal: interlocuções na formulação da política**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011. Coedição com a Faculdade de Educação da UNB.

EXPECTATIVAS E FRUSTRAÇÕES: A INCLUSÃO DA EJA NO FUNDEB.

Rosilene Vieira - FEUSP

Resumo

O nosso objetivo ao apresentar este texto é tomar parte nas discussões acerca dos impactos da recente implementação do FUNDEB no cenário das políticas educacionais brasileiras, tendo como parâmetro de discussões o enfrentamento das desigualdades educacionais constatadas atualmente, a cuja origem histórica tem-se somado equivocadas políticas educacionais. Para a análise da repercussão do FUNDEB nas políticas de EJA, o texto é composto pelo cruzamento de dados secundários relacionados a demanda e ao atendimento em cursos de educação de jovens e adultos, referentes a um recorte temporal que antecede sua criação até os dias atuais. Finalmente, apresentamos algumas hipóteses que pretendem explicar a relação existente entre a permanência da política de fundos e a atual configuração do atendimento à modalidade em nosso país.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; Política Educacional; Financiamento Educacional.

Educação de Jovens e Adultos no Brasil: contextualizando o desafio

Neste texto, pretendemos tomar parte na discussão sobre o financiamento da educação de jovens e adultos no Brasil nas últimas duas décadas, em especial no que tange às interfaces entre a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a redução das desigualdades educacionais na oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Entendemos a EJA como uma modalidade da educação básica, voltada especificamente às pessoas jovens, adultas e idosas que não concluíram esse nível educacional devido principalmente à falta ou inadequação da oferta de ensino fundamental e médio durante as fases de infância e adolescência e que demandam atualmente atendimento educacional especializado, que contemple suas especificidades de pertencimento de gênero, regional, geracional, étnico, bem como sua relação com o chamado Mundo do Trabalho. Para contextualizar nossa discussão, apresentamos alguns dados educacionais que dimensionam o desafio que constitui hoje ao Estado brasileiro, em suas três esferas de governo, oferecer educação básica a todos que não a possuem.

Ao compararmos os dados dos Censos de 2000 e 2010, sistematizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constamos uma redução bastante tímida, constante até 2011, nos índices de analfabetismo. Entre as pessoas com idade a partir de quinze anos, verificamos que em 2000 haviam mais de 16 milhões de pessoas na condição de analfabetos, que, segundo critérios estabelecidos pelo IBGE, são aquelas que se auto declaram incapazes de ler ou escrever um bilhete simples. Esse contingente equivalia a aproximadamente 13% da população total nesta faixa etária em 2010. Uma década depois, o novo Censo nos indica que cerca de 14 milhões de pessoas na mesma faixa etária permanecem nessa condição, totalizando 9,6% da população.

A população brasileira analfabeta, que distribui-se por todos os grupos etários, constitui apenas uma parcela do contingente de pessoas que compõem a chamada demanda potencial por EJA. Ao utilizarmos esse indicador, não pretendemos endossar uma visão limitada do que devem ser os objetivos e possibilidades da Educação de Jovens e Adultos, restringindo sua atuação aos cursos de alfabetização. Não acreditamos ser possível, contudo, dimensionar a demanda por EJA sem explicitar que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012 surpreendeu a todos com a informação de que o número de pessoas analfabetas no país saltou de 12,9 milhões em 2011 para 13,2 milhões em 2012, do que deriva um aumento na taxa de analfabetismo de 8,6% em 2011 para 8,7 no ano seguinte. *Trata-se de imenso contingente* de brasileiros e brasileiras alijados do mínimo acesso à apropriação da linguagem escrita, em uma sociedade que pode ser classificada como grafocêntrica e que tem se apoiado no uso de diferentes tecnologias para a realização de atividades cotidianas.

A Pnad 2012 também indica uma média de anos de estudos de 7,5 anos entre a população de 15 ou mais anos de idade, quantidade inferior ao número de anos correspondente ao ensino fundamental no Brasil, que é de nove anos. Se considerarmos também a duração de três anos do ensino médio, torna-se ainda mais insatisfatória essa média de anos de estudos. Ainda de acordo com a Pnad 2012, mais de 45 milhões de pessoas com mais de dez anos de idade não possuem escolaridade equivalente ao ensino fundamental completo. Esses indicadores nos convidam a pensar em que moldes ocorreu o tão propalado processo de universalização do acesso ao ensino fundamental no Brasil, uma vez que o número de brasileiros aos quais o Estado não garantiu nem a etapa mínima de formação aproxima-se do total de matrículas na educação básica das redes públicas do país nesse mesmo ano de coleta, que foi de aproximadamente 42

milhões, segundo dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Nossa principal expectativa, ao aludir a esses dados de demanda potencial é a de contestar o senso comum, muitas vezes utilizado por governantes municipais e estaduais, como no caso paulista, segundo o qual ocorre um movimento de declínio na demanda pela modalidade justificado por questões demográficas ou pela superação da necessidade de atendimento.

A diminuição sistemática das matrículas em EJA é facilmente constatada quando nos debruçamos sobre os dados do INEP/MEC. Buscando favorecer a análise dos dados considerando o FUNDEB, apresentaremos duas tabelas. A primeira tabela apresenta dados de matrícula desde 1997, ano do início da vigência da LDBEN/96 até 2007, e a segunda apresenta os dados desde 2008, primeiro ano da vigência do fundo, até 2013:

Em relação às matrículas no ensino fundamental, verifica-se uma queda constante, a partir do ano de 2007 e que tem chamado atenção dos pesquisadores da área, inclusive do próprio INEP. Existem algumas hipóteses que buscam explicar esse fenômeno, sobre as quais nos deteremos a seguir. O que fica evidente é que a influência do FUNDEB sobre essas matrículas não foi tão positiva quanto se esperava.

Ano	Número de matrículas
1997	2210333
1998	2081710
1999	2112214
2000	2272114
2001	2636888
2002	2788113
2003	3315887
2004	3419675
2005	3395550
2006	3516225
2007	3084718

Ano	Número de matrículas
2008	3295240
2009	3094524
2010	2860230
2011	2681776
2012	2561013
2013	2447792

Em relação ao ensino médio, observa-se uma tendência ao crescimento do número de matrículas, até o ano de 2010, seguida pelo início do movimento de declínio nos três anos seguintes. É preciso problematizar esses dados e explorar todas as possibilidades de explicação, uma vez que, frente aos dados de demanda anteriormente apresentados, eles representam um percentual de atendimento inferior a 5%, o que posiciona a redução das desigualdades educacionais, no tocante à essa modalidade de ensino, em um horizonte cada vez mais longínquo.

Ano	Número de matrículas
1997	390925
1998	516965
1999	656572
2000	873224
2001	987376
2002	874001
2003	980743
2004	1157593
2005	1223859
2006	1345165
2007	1278690

Ano	Número de matrículas
2008	1650184
2009	1566808
2010	1427004
2011	1364393
2012	1345864
2013	1324878

Quem são os responsáveis pelo enfrentamento deste desafio?

A contradição que envolve o atendimento à EJA frente a demanda potencial existente intensifica-se quando inserimos na discussão a fundamentação legal que contempla a oferta desta modalidade de ensino. O compromisso do Estado brasileiro com a oferta da EJA consta em documentos legais em âmbito nacional e internacional. Em relação aos documentos internacionais, podemos destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (Art. 26), a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) e o conjunto de documentos elaborados durante as Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confinteia), seis até o presente momento (2014), através dos quais os participantes, representantes dos governos nacionais e das

entidades civis vinculadas à EJA, incitam os governos nacionais a garantirem que ela seja compreendida e efetivada como direito de todas as pessoas jovens, adultas e idosas.

A legislação nacional, compartilhando dessa compreensão, reafirma este compromisso. É importante para nossa análise discutir quatro aspectos relacionados à obrigatoriedade da oferta de EJA estabelecida pela CF/88. Um primeiro aspecto é a definição do Ensino Fundamental, em seu artigo 208, como direito público subjetivo, que caracteriza-se como inerente aos sujeitos que potencialmente o demandam. Esses potenciais demandantes podem exigir do Estado que o efetive. Além disso, ele está acima da questão da discricionariedade administrativa, o que significa, grosso modo, que a Administração Pública não pode esquivar-se dessa responsabilidade alegando possuir outras prioridades na agenda de governo. Segundo Oliveira (1999, p.11), esta ampliação da compreensão acerca de quais sujeitos são demandantes do direito à educação, limitada até então às crianças e adolescentes com idades entre 7 e 14 anos, constitui um importante diferencial da CF/88.

Um segundo aspecto relevante para a garantia da oferta de EJA, encontra-se no 3º inciso do artigo 208, e consiste na responsabilidade dos governantes em recensear e fazer a chamada pública dos educandos do ensino fundamental. No caso da EJA, tanto o recenseamento quanto a chamada pública representam a possibilidade de identificar e mobilizar a demanda real pela modalidade, fundamentando a elaboração de políticas educacionais que a atendam de maneira satisfatória, em termos quantitativos e qualitativos.

Como terceiro aspecto relevante da CF/88, destacamos o estabelecimento de responsabilidades concorrentes, em seu Artigo 23, para as áreas de intervenção governamental que competem a dois, ou três, entes federados, como saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico e combate à pobreza, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Cruz, 2009, p. 90)

Por fim, lembramos que o esforço nacional para o enfrentamento do analfabetismo na população brasileira consta como uma das prioridades do Ato das disposições transitórias da CF/88.

A legislação infraconstitucional reafirma essa definição e procura detalhar a sua regulamentação. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Nº 8069, de 1990, contempla a EJA em seu 5º capítulo, exortando o Estado a garantir que a oferta dos cursos de EJA seja compatível com o público adolescente que constitui parte significativa dos educandos da modalidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal Nº 9394, de 1996, LDBEN/96, contempla em seus artigos 4º e 5º a modalidade no conjunto das etapas e modalidades da Educação Básica e de forma específica em seu artigo 37, ao estabelecer a necessidade de uma oferta adequada às especificidades do público da EJA. Além disso, regulamenta a realização de exames de certificação em seu artigo 38.

O financiamento da EJA antes do FUNDEB

A atuação da União no financiamento da EJA é importante na história das políticas voltadas para esta modalidade de ensino. Já em 1942, a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário determinava a aplicação pelos estados de 25% dos repasses federais para ações de alfabetização e educação de jovens e adultos¹⁷, na época denominado como ensino supletivo. Durante os anos de Governo Militar, o Movimento Brasileiro de Alfabetização, o Mobral, era financiado com recursos da União e teve um papel indutor na implantação de políticas de EJA nos estados e municípios, através da obrigatoriedade da criação de suas comissões estaduais e municipais.

Décadas depois, já nos anos 1990, o Programa Alfabetização Solidária, embora fosse gerido por uma ONG e contasse com o trabalho de educadores leigos, que recebiam uma bolsa- auxílio para o desempenho de suas atividades, recolhendo doações da sociedade civil através de campanhas publicitárias que pediam a “adoção” de um adulto não alfabetizado, também contava com recursos da União. Segundo Di Pierro (2002), entre os anos de 2001 e 2002 o PAS contou com cerca de 20% dos recursos totais destinados à EJA pelo Governo Federal.

Os recursos destinados à EJA sempre representaram parcela pouco significativa dos orçamentos federais. Tais recursos costumam ter como destinatários os Estados com menores condições econômicas e mais baixos indicadores sociais, opção geralmente justificada pela busca da redução das desigualdades educacionais entre as regiões. Esta opção, embora seja legítima, coloca o estado de São Paulo fora do conjunto dos estados priorizados por essas ações focalizadas. Embora reconheçamos que uma das funções da União em nosso pacto federativo é a de redistribuir os recursos a fim de compensar desigualdades regionais, acreditamos que seria necessária uma atuação mais incisiva nos estados que, embora sejam considerados desenvolvidos economicamente, como no

caso de São Paulo, apresentam sob essa aparência de progresso , profundas desigualdades no acesso aos direitos sociais, dentre eles a educação.

Outro aspecto relevante é a forma como essa cooperação da União se articula nos estados. As ações de cooperação técnica e financeira, que muitas vezes se dão através da celebração de convênios e da adesão aos programas federais, que asseguram o repasse de recursos viam transferências voluntárias, nem sempre se dão diretamente com os governos estaduais ou municipais. Muitas vezes, como no caso do Programa Alfabetização Solidária ou na primeira fase do Programa Brasil Alfabetizado, entidades da sociedade civil, dos mais variados perfis, tornaram-se parceiras diretas do Governo Federal. Esta opção dificulta a institucionalização de políticas públicas estruturadas de forma que se garanta sua continuidade, transparência e gestão democrática.

Importante ressaltar a pouca visibilidade dos gastos na modalidade, uma vez que tanto órgãos públicos quanto entidades da sociedade civil disponibilizam insuficientemente para o público em geral informações sobre os montantes de recursos recebidos e sua aplicação, o que dificulta consideravelmente a consulta a dados. Além disso, ainda hoje ocorre o apontamento de despesas com EJA agregadas a outras despesas do Ensino Fundamental dito regular.

Trataremos brevemente das recentes políticas de financiamento da modalidade, em âmbito federal. Em sua análise dos mandatos de FHC, Pinto (2002) elenca três aspectos fundamentais para a compreensão da opção feita pelo então governo em priorizar outras áreas da definição das prioridades orçamentárias, em detrimento da área educacional, em geral, e da educação de jovens e adultos, em especial. São eles a legislação educacional aprovada no período, o FUNDEF – sobre o qual trataremos a seguir - e o conjunto de compromissos financeiros assumidos com organismos internacionais para a realização de programas educacionais.

Os retrocessos impostos pelo Governo ao projeto original da LDBEN/96 impactaram diretamente no financiamento da educação nos seguintes pontos:

- Maior flexibilidade em relação à destinação de recursos públicos para escolas da rede privada;
- Inclusão de programas de transporte escolar e de distribuição de material didático no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Indefinição acerca da forma de contabilização dos gastos com aposentados;
- Manutenção da alíquota do salário-educação em 2,5% da folha de pagamento das empresas, ao invés dos 3,5% propostos na versão originalmente enviada ao legislativo;

- Reprovação da proposta de criação da quota municipal do salário educação, bem como do salário-creche;
- Retirada do estabelecimento de um número máximo de estudantes por turma;
- Exclusão de vários pontos relacionados à valorização dos profissionais da educação. (PINTO, 2002, p.113)

Sobre o FUNDEF, ação que maior repercussão teve no conjunto da política educacional de FHC, lembramos que se trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional No 14/96, e que consistiu, grosso modo, em um fundo contábil, formado por diversas fontes de arrecadação, cujos recursos deveriam ser repassados às redes públicas de ensino para oferta de ensino fundamental, em valores proporcionais ao número de matrículas informadas no Censo Escolar do INEP.

Quando da aprovação do FUNDEF, um dos vetos impostos pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso foi justamente em relação a este ponto, e a justificativa para tal veto baseou-se na hipótese de que uma virtual procura massiva por matrículas na EJA pudesse comprometer o sucesso do novo Fundo. Apresentamos aqui a íntegra da justificativa presidencial para a exclusão da EJA do Fundef:

Considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiveram a oportunidade de frequentar o ensino regular, é temerário do ponto de vista da precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor: a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos; b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo. c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de frequência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno. d) O aluno do ensino supletivo não será considerado, apenas, para efeito da distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê o caput do art. 2º do projeto. (BRASIL. Mensagem de veto nº 1439, de 24 de dezembro de 1996, grifo nosso)

Passados quase vinte anos desse posicionamento, ainda choca um Chefe de Estado alegar incompetência técnica para identificar a demanda por EJA, frente a sua atribuição enquanto responsável por toda a educação nacional, bem como diante de tantos dados oficiais disponíveis para a consulta. Da mesma forma, estarrece a argumentação de que somente as matrículas nessa modalidade não seriam passíveis de verificação, nem dignas de fé pública. Quanto ao último argumento, do item d, o que se verificou nos anos de vigência do FUNDEF foi o comprometimento da oferta de vagas. Os impactos desse veto podem ser observados por dois movimentos diferenciados: por um lado, o de ajustes feitos pelos gestores públicos para não perderem recursos, passam a contar com alunos da EJA como em classes de aceleração, as quais poderiam ser computadas para o repasse de recursos do Fundo; por outro, o de reivindicação, pois as dificuldades de manutenção de matrículas em EJA fizeram com que governadores das Regiões Norte e Nordeste cobrassem do governo federal uma solução, sendo que a resposta a essa demanda foi a criação do Programa Recomeço. (Machado, 2009. p.23)

O Programa Recomeço – Supletivo de Qualidade, foi implementado durante o segundo Governo FHC, no ano de 2001, ou seja, após quatro anos de vigência do FUNDEF sem nenhuma ação de cooperação com estados e municípios para além do Programa Alfabetização Solidária.

Durante os anos de 2001 e 2002, este programa consistiu no repasse de recursos, de acordo com o número de matrículas em EJA das redes participantes, para os estados e municípios que aderissem ao programa e se enquadrassem nos critérios estabelecidos para participação, ligados ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Os valores desses repasses foram de R\$230,00 (duzentos e trinta reais), em 2001 e R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) em 2002. Foram selecionados para esta fase do programa 14 estados. (Di Pierro, 2002, p.4)

Em 2003, o novo Governo renomeia o programa, como Programa Fazendo Escola, e inicia a gradual mudança de sua abrangência, que passa a ser nacional no ano de 2005, mantendo, todavia, a utilização do IDH como parâmetro de diferenciação dos valores dos repasses entre os Estados da Federação. O programa funcionou entre os anos de 2003 e 2007, quando foi suspenso, em virtude da aprovação do FUNDEB, para o qual passam a ser destinados parte de recursos, como parcela da contribuição da União para a composição do Fundo (Machado, 2010, p. 111).

Uma inclusão excludente...

Com o início do Governo Lula, em 2003, a expectativa por parte dos movimentos sociais de educação pela derrubada dos vetos do FUNDEF, inclusive os referentes à EJA, logo deu lugar à frustração, diante da posição do novo governo em mantê-los, sob a justificativa de estar em processo a elaboração de um novo modelo de Fundo, mais abrangente. Durante três anos, o modelo que esse novo fundo assumiria, bem como a forma como a Educação de Jovens e Adultos seria por ele contemplada estiveram em disputa.

Em 2007, após um longo trâmite no Congresso, durante o qual os movimentos sociais ligados à educação exerceram pressão sobre os legisladores no intuito de garantir a presença da EJA entre as modalidades e etapas de ensino a serem cobertas pelo FUNDEB, ocorre sua aprovação, através da Lei No 11.494, de 20 de junho de 2007.

Nova frustração acompanhou essa medida, uma vez que a EJA foi duramente discriminada em sua regulamentação, através da determinação dos chamados fatores de ponderação, da imposição do sistema de inclusão progressiva das matrículas de EJA e do chamado teto de aplicação de recursos em EJA no novo fundo.

Os chamados fatores de ponderação foram estabelecidos no Artigo 10 e especificados no Artigo 36 da Lei do FUNDEB. Da mesma maneira que aconteceu com a educação infantil, à EJA coube um fator de ponderação inferior ao parâmetro 1,0, atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, e o menor fator entre os dez estabelecidos, 0,7.

A imposição dos fatores de ponderação explicitou a marginalização da modalidade no novo fundo e, conseqüentemente, na política de financiamento do Governo Federal. Ora, qual a base científica para tal medida? Não foram citados nessa regulamentação estudos que comprovassem que um estudante de EJA necessite, por definição, de condições mais precárias de atendimento educacional.

Assim, não há justificativa, por exemplo, para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer- lhe uma educação de baixa qualidade. (PINTO, 2007, p.892)

Segundo Vander Borges, coordenador geral de operacionalização do FUNDEB e de acompanhamento e distribuição da arrecadação do Salário Educação (CGFSE/FNDE), em declaração feita durante uma videoconferência organizada pela

DPEJA/SECAD para tentar explicar o impacto do FUNDEB na EJA, a adoção dos fatores de ponderação pode ser assim justificada:

Sabe-se que a educação não tem o mesmo custo para todos os segmentos, daí a necessidade de se estabelecer diferenciações. Essas diferenciações, portanto, têm a função de fazer com que seja assegurado, para um determinado segmento, um valor compatível com aquele custo. Se a educação é mais cara, naturalmente o fator de ponderação será mais elevado. Se o custo, em tese, é mais barato, o fator naturalmente vai ser menor para aquele segmento e assim por diante. Na prática, eu costumo até estabelecer um paralelo, para efeito didático de compreensão: esta variável, fator de ponderação no financiamento da Educação Básica Pública, sabemos nós que os recursos da educação básica em nosso país hoje passa quase todo pelo Fundeb, portanto essa diferenciação vai calibrar a destinação dos recursos para a educação, de tal sorte que você pode contemplar ou beneficiar um segmento ou outro dos dezenove segmentos que nós consideramos na educação básica, privilegiando um ou outro ... trabalhando com os fatores de ponderação. Mas isso é feito aleatoriamente?

A lei já estabelece a regra legal, para que você tenha definição desses fatores de ponderação. Há uma comissão intergovernamental, formada por representantes de estados, que são cinco membros, representantes de municípios, que são mais cinco membros, e um representante do MEC, totalizando 11 membros. É este segmento, este colegiado, que tem a responsabilidade de definir os fatores de ponderação que serão utilizados na distribuição dos recursos do Fundeb. Esses fatores, que é uma Portaria do MEC, que também está disponível na internet, para os senhores que, eventualmente, desejarem conhecê-los um a um. (Borges, 2009, s/n Apud VIEIRA, 2011)

A história de negação sistemática dos direitos educacionais à essa parcela da população brasileira, bem como a prioridade estabelecida em nossa legislação para a garantia do acesso à escolarização obrigatória não justificariam um esforço histórico que, materializado no financiamento, e, no caso do FUNDEB, na atribuição dos fatores de ponderação, explicitasse essa priorização?

Segundo essa mesma lei, em seu 13º artigo, cabe à acima citada Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), composta por representantes do MEC, CONSED e UNDIME, definir quais são os fatores de ponderação que irão reger as diversas modalidades contempladas pelo fundo. Ao buscar os registros das discussões realizadas neste fórum, no intuito de compreender qual a natureza da argumentação em torno da definição dos fatores de ponderação, não encontramos referências aos estudos que fundamentaram as mudanças nos fatores de ponderação ao longo dos anos de 2008 e 2009. A Resolução CIFEBQ No 1, de 10 de julho de 2008, referendada pelo ministro em 30 de julho de 2008, indica para o

exercício de 2009 o aumento dos fatores de ponderação da EJA (de 0,7 para 0,8 no caso da EJA presencial com avaliação no processo e de 0,7 para 1,0 no caso da EJA integrada à educação profissional do ensino médio). Já a Resolução No 3, de 31 de julho de 2009, posteriormente referendada pelo ministro em 10 de agosto do mesmo ano, apenas anuncia para a EJA a manutenção dos fatores de ponderação. A Resolução N° 2, de 23 de janeiro de 2009, referendada pela Portaria No484, de 28 de maio de 2009, trata especificamente da fixação da parcela de complementação da União para o exercício de 2009. Diante das informações disponíveis, podemos questionar o cumprimento real das atribuições técnicas desse fórum colegiado, tão enfaticamente defendidas pelo citado técnico do FUNDEB.

O limite de aplicação de recursos do FUNDEB na EJA foi imposto pela União aos dirigentes estaduais e municipais através de dois mecanismos. O primeiro diz respeito ao total de recursos advindos do FUNDEB que poderiam ser aplicados em EJA. O 11º Artigo da Lei impõe um percentual máximo de 15% dos recursos totais do fundo para aplicação na educação de jovens e adultos. Já a progressão do percentual das matrículas em EJA que poderiam ser computadas para o recebimento dos recursos nos três primeiros anos de vigência do fundo está regulamentada no Artigo 31, segundo o qual o percentual de matrículas dessa modalidade deveriam ser gradualmente incluídas no cômputo de recebimento de recursos. Assim, no primeiro ano, 1/3 das matrículas poderiam ser computadas, 2/3 no segundo ano e, a partir do terceiro ano de vigência do fundo, a integralidade das matrículas.

Esse conjunto de travas impostas ao financiamento da Educação de Jovens e Adultos é a materialização da manutenção de uma visão equivocada de política educacional, que se fundamenta no desrespeito ao direito à educação e que reforça a marginalização que a modalidade EJA sofre reiteradamente nos momentos de decisão governamental no que tange a financiamento. Se esta foi mais uma medida pautada no senso comum de que a modalidade EJA é sistematicamente campo de matrículas fantasmas, ou se foi orientada pelo medo de uma explosão incontrolável da demanda existente por vagas em seus cursos, esta é uma questão para a qual não há uma resposta oficial.

A EJA no FUNDEB: das frustrações às possibilidades

A gestão de fundos contábeis como o FUNDEB pode ser considerada um esforço por parte do Governo Federal em cumprir sua função equalizadora na garantia de educação de qualidade a todos os brasileiros e brasileiras. Ainda há, contudo, um longo caminho a ser percorrido até que possamos afirmar que a União tem cumprido de fato suas obrigações no funcionamento da engrenagem do federalismo brasileiro.

O declínio constante das matrículas em EJA indica que o propalado aumento vertiginoso e incontrolável da procura pela modalidade, a ser impulsionado pela sua inclusão no FUNDEB, de fato não ocorreu. O fato de haver um repasse de recursos, per si, não tem sido suficiente para que governos municipais e estaduais se mobilizem para desenvolver políticas que contemplem as necessidades educacionais dos jovens e adultos pouco escolarizados. Esse investimento na EJA poderia, a curto prazo, garantir a ocupação da totalidade das vagas oferecidas atualmente e, a médio e longo prazos, impulsionar a expansão e o aprimoramento dessas políticas.

Acreditamos, assim como outros pesquisadores da área, que existem duas hipóteses principais que, combinadas, explicam o fenômeno da queda sistemática das matrículas em EJA, a despeito de sua inclusão no FUNDEB.

A primeira hipótese seria a de que governos municipais e estaduais vêm, sistematicamente, priorizando outras etapas da educação básica, em detrimento da EJA. Dessa forma, em um cenário de redução da atuação do Estado na oferta de políticas educacionais, por um lado, e de aumento da pressão política exercida por parte da sociedade civil, incluindo-se a mídia e o poder judiciário, pela expansão do atendimento na educação infantil – no caso dos municípios - e do ensino superior - no caso dos estados, muitos governantes têm ignorado a dimensão subjetiva do direito à EJA e aplicado a discricionariedade administrativa contra ela. Essa hipótese guarda relação com questões complexas que envolvem a maneira com a qual as pessoas pouco escolarizadas convivem com essa condição, enfrentando a dicotomia entre necessidade da garantia da sobrevivência e do cumprimento de diversas responsabilidades e a disponibilidade para frequentar a escola. Some-se a esta dicotomia a incipiente cultura política do nosso país.

Carecemos de pesquisas científicas que nos ajudem a compreender e superar os fatores que contribuem para que um pai ou mãe pouco escolarizado a organize-se para reivindicar os direitos educacionais de seus filhos e filhas mas não o faça em defesa de

seus direitos educacionais. Além disso, os movimentos populares apenas recentemente têm instituído como prática sistemática a busca através dos mecanismos legais pela responsabilização do Estado pelo não atendimento da EJA, em experiências pouco exitosas.

A segunda hipótese diz respeito ao que tem-se chamado de inadequação da oferta de EJA. Relaciona-se ao modelo de política que tem sido ofertado pelas redes públicas no Brasil em termos de disponibilidade, acessibilidade, organização, qualidade e relevância. (Di Pierro e Ximenes, 2011). Tanto o formato, geralmente muito pouco flexível, quanto as propostas pedagógicas desses cursos não tem conseguido mobilizar a demanda potencial, muitas vezes desmotivando e até mesmo inviabilizando a participação dos educandos, que não se sentem contemplados em suas múltiplas especificidades nesses espaços formais de educação.

Ao contrário da primeira hipótese apresentada, há sobre a inadequação da oferta de EJA vasto conjunto de pesquisas na área, que podem contribuir significativamente para o avanço da política educacional. Esse conjunto de pesquisas contempla desde o estudo de propostas metodológicas que tiveram êxito ao integrar os cursos de EJA à formação educacional até a busca de propostas pedagógicas diferenciadas, passando por detalhadas pesquisas sobre as especificidades do educando jovem, adulto e idoso e sua relação com os processos de escolarização.

Concluimos esse texto enfatizando a necessidade de continuarmos pressionando o Estado brasileiro, em suas três esferas de governo, para o incremento do financiamento da modalidade, pois reconhecemos a impossibilidade de implementar qualquer política educacional que se pretenda séria sem a garantia de recursos. Essa necessidade ganha força ao considerarmos que os recursos da EJA têm representado cerca de 1% das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino na maioria dos estados brasileiros (VIEIRA, 2011). No entanto, é preciso que a pressão social volte-se também para a garantia de que esse incremento não prescindia de criteriosos estudos e discussões com a sociedade civil sobre como alocar os recursos, sob pena de desperdiçá-los com a implementação de políticas inócuas, que não alterarão a realidade de milhões de pessoas jovens e adultas que continuam aguardando sua oportunidade de estudar.

Referências Bibliográficas

CRUZ, Rosana Evangelista da. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/>>. Acesso em: 2014-04-10.

DI PIERRO, Maria Clara; XIMENES, Salomão Barros. Políticas e direitos educativos dos jovens e adultos no Estado de São Paulo: notas de pesquisa e relato de intervenção. São Paulo, 2011.

FÓRUM DE EJA/SP. IV Relatório atualizado sobre representações encaminhadas ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Dezembro de 2011. Arquivo eletrônico, disponível em <http://forumeja.org.br/sp/node/141>.

OLIVEIRA, Romualdo Portella de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. Trabalho apresentado na XXI Reunião Anual da ANPED, Caxambu, setembro de 1998, baseado na tese de doutoramento do autor intitulada “Educação e cidadania: o Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil”.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro de 2002. p. 108-135.

_____. A Política de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 877-897, outubro de 2007.

_____. O financiamento da Educação no governo Lula. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 25, n. 2, p.323-340, mai/ago de 2009.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. O direito a educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.

VIEIRA, Rosilene. O Regime de colaboração entre União e Estado de São Paulo na oferta de políticas de EJA no período 2003-2009: a relação entre SECAD/MEC e a Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo São Paulo, 2011.

O PACTO DE FEDERALIZAÇÃO E A RESPONSABILIDADE PELO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL.

Sandro Coelho Costa - UFMG
sandrocoelhocosta@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe uma discussão em torno das responsabilidades de cada ente da federação brasileira pela oferta de matrículas nas duas primeiras etapas da educação básica: educação infantil que fica a cargo das matrículas na faixa etária de zero a cinco anos e ensino fundamental que abrange o ensino ofertado às crianças e adolescentes entre seis e quatorze anos de idade para a frequência em idade regular. Para isso utiliza-se dos dados do Censo Educacional realizado anualmente e disponibilizado pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão vinculado ao MEC – Ministério da Educação responsável pela organização das informações e estatísticas na área educacional. Por meio da análise desses dados e com base em estudos sobre a federalização e financiamento da educação no Brasil, Abrucio(1998); Abrucio e Franzese (1998); Franzese (2010); Costa (1994); Cury (1997); (2012); Oliveira (2006); Farenzena e Vieira (2005); Duarte (2005); Bassi, (1996);Adrião (2007); Adrião, Borghi, (2008) buscou-se compreender como a distribuição de funções e atribuições estão articuladas nos três níveis da federação brasileira: União, Estados e Municípios. E, como essa configuração interfere na conjuntura das políticas educacionais no País. As desigualdades na distribuição dos recursos dos fundos são intensificadas pelas relações desiguais da federação. Sendo que os municípios respondem a praticamente 100% das matrículas na educação infantil e 55% do ensino fundamental público.

Palavras-chave: Educação infantil; Ensino fundamental; Pacto federativo e financiamento.

O pacto de federalização: impasses e desafios

Dentre outros aspectos, o pacto federativo estabelece regras para a distribuição de recursos entre os entes federados. O que o pacto deveria propor é o equilíbrio fiscal, porém esse pacto está ultrapassado de acordo com a posição e porte financeiro dos estados e municípios. Os governadores alegam que a maior parte dos estados possuem hoje dívidas impagáveis.

Diante dessa constatação, foi criada no senado nacional uma comissão formada por especialistas que tem por objetivo elaborar e propor uma nova proposta de pacto

federativo com vistas a corrigir as distorções existentes na relação, principalmente financeira, entre União e demais entes federados. Haja vista que a política de fundos praticada até então por meio do Fundef e Fundeb não têm contribuído de forma satisfatória para a redução das desigualdades de investimentos na educação pelos quase 6.000 entes federados.

Durante a entrega de um relatório parcial, elaborado por essa comissão ao presidente do Senado da época, Sr. José Sarney em outubro de 2012, Nelson Jobim, ex-presidente do STF – Superior Tribunal Federal classificou o atual sistema de federalismo do Brasil como “predatório”¹ Uma vez que as desigualdades do pacto federativo brasileiro foram estabelecidas historicamente.

Para efeitos dessa reflexão serão abordados aspectos marcados pela retomada democrática do país. Fato ocorrido com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconhece o Brasil como uma República Federativa, “formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal [...]” (art. 1º, CF/1988).

Esse desenho federativo serviu de pano de fundo para todo um processo político que refletiu nas políticas públicas adotadas no Brasil, inclusive na área educacional. De acordo com Abrucio e Franzese (1998) a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada País. Dentre os fatores que impactam a ação estatal, eles citam a “organização territorial do poder, o que, no caso brasileiro, diz respeito à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais” (p.1).

Com o movimento instaurado pela redemocratização do país com a promulgação da CF de 1988 e recentes políticas de descentralização, principalmente a partir da década de 1990 (COSTA, 1994; CURY, 1997; OLIVEIRA, 2006), os gestores das demais esferas de governo, que compõe o pacto, têm sido convocados a retomar cada vez mais o poder local e decidir sobre os rumos das políticas nos territórios sob sua responsabilidade.

Assim, nos últimos 26 anos esses entes federados, Municípios e Estados tem seu campo de atuação em constante crescimento, principalmente no que se refere às políticas sociais. De acordo com estudo que propõe o novo pacto federativo foi constatado que os recursos não cresceram proporcionalmente às obrigações assumidas por eles (SENADO FEDERAL, 2012). Compreender esse complexo jogo que envolve

¹ Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/10/30/senado-recebe-sugestoes-de-especialistas-para-revisao-do-pacto-federativo> consultado em 26/03/2014

poder e territorialidade constitui em um desafio se pensar a política de fundos e financiamento da educação brasileira.

Uma particularidade da federação brasileira e da CF/1988 é que pela primeira vez na história, em seu artigo 18, conferido os limites nela fixados, foi concedida autonomia a todos os entes federados, inclusive aos municípios, o que torna “a federação brasileira singular no plano internacional” (Senado federal, 2012, p. 13). Mesmo a constituição reconhecendo essa autonomia, é preciso considerar a existência no Brasil de tamanha diversidade e níveis diferenciados de desenvolvimento e autonomia, fato que requer tratamento específico, conforme assegurado constitucionalmente no art. 3º, inciso III que menciona como um dos objetivos fundamentais da república “erradicar a pobreza e a marginalização a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A professora Cibele Franzese propõe uma nova abordagem para o federalismo brasileiro que vai para além da dicotomia centralização e descentralização das políticas. Para Franzese (2010) o compartilhamento federativo pode ser visto mais como uma negociação governamental e nessa perspectiva propõe a análise dos sistemas de políticas públicas enquanto arranjos institucionais que permitem a combinação de nacionalização de políticas sociais, com fortalecimento da negociação federativa.

Para Abrucio (1998) um arranjo federal é uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p. 5 apud ABRUCIO, 1998, p. 26). Este contrato precisa ser referendado por seus signatários que desejam manter parte dos seus antigos direitos e garantir outros necessários a boa convivência da União formada por eles. Essa nova União precisa ser capaz de manter a paz entre eles interna e externamente. “Ressalte-se que este contrato federativo somente se sustenta ao longo do tempo caso haja instituições fortes para protegê-lo.” (ABRUCIO, 1998, p. 27)

O federalismo pressupõe a democracia, por meio dele as nações subnacionais podem ser diferentes e compor um todo que constitui um País. O federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, no ano de 1787 com a junção das 13 colônias americanas que abrem mão de parte da sua autonomia para formarem uma União indenitária político-econômico. A constituição é que materializa o pacto federativo. (ABRUCIO & FRANZESE, s/d)

Um arranjo federativo eficiente pode contribuir para a redução das desigualdades internas no que tange o desenvolvimento econômico e social das partes que compõe a federação. Para isso é necessário constituir mecanismos democráticos e republicanos, “os quais estão, de modo geral, ausentes da experiência federativa brasileira recente”. (ABRUCIO, 1998, p. 26). Na época o país ainda não contava com a política de fundos, que poder uma estratégia eficiente na redução das desigualdades, pelo menos no que se refere à política de financiamento da educação.

Abrucio (1998) analisa o papel dos Estados no desenho federativo brasileiro e afirma que ora vivemos em períodos marcados pelas irresponsabilidades dos Estados, ora vivemos fortes momentos de centralizações, por muitas vezes autoritária, e em ambos os casos não conseguimos estabelecer relações intergovernamentais cooperativas e de controle mútuo. O autor ainda classifica nossa relação federativa de “perversa” por não contribuir com o equilíbrio regional, pois é marcada por uma distribuição de poder desigual. Nesse sentido, o contrato de federalização brasileiro é bem fragilizado.

A dinâmica federativa: O papel desempenhado por Municípios e Estados no funcionamento de um arranjo institucional.

Uma inovação do federalismo brasileiro está no número de entes federados, se antes de 1988 prevalecia o sistema dual e somente os Estados e a União eram considerados entes federados agora além dos Estados e Distrito Federal todos os 5.565 municípios são integrantes autônomos da federação. De acordo com Cury (2012)

A Constituição de 1988 optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e de tomada de decisão. (p. 32)

A entrada de todos esses entes federados no arranjo institucional brasileiro traz consigo uma demanda de formação necessária para o conhecimento mútuo e atuação de forma autônoma no federalismo cooperativo implantado. O portal federativo² disponibiliza aos municípios cartilhas e documentos que ajudam na compreensão das

² www.portalfederativo.org.br

obrigações e nas relações com órgãos da União. Os materiais servem de apoio principalmente para aqueles prefeitos que estão no exercício do seu primeiro mandato.

Analisando o comportamento dos municípios Abrucio e Teixeira (1996) apud Abrucio (1998) afirmam que os “anões do orçamento” não aprenderam a fazer a política em Brasília e que, pelo contrário, esses atores partem primeiramente das esferas de governos locais da federação e só depois de bem sucedidos politicamente é que concorrem a cargos na União. Assim Brasília é o último estágio de um longo aprendizado sobre as relações federativas.

Com a ampliação das responsabilidades municipais para com o atendimento educacional, decorrente da municipalização induzida do ensino fundamental e responsabilização quase que exclusiva da oferta de matrículas na educação infantil, muitos municípios enfrentam dificuldades para compor um quadro técnico em condições de assumir satisfatoriamente a gestão local da educação. Tal situação, senão conduz à dependência político-pedagógica frente a outros sistemas de ensino mais organizados, em geral os estaduais, induz à busca por apoio junto ao setor privado (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Uma pesquisa desenvolvida pelo período de 1997 a 2006 identificou três modalidades principais de parcerias público-privada na oferta da educação básica nas redes municipais do Estado de São Paulo, são elas: a compra de sistemas de ensino privados; a oferta de vagas em instituições de educação infantil privada subvencionada pelo poder público; e a assessoria para a gestão educacional. (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2012).

No modelo de redemocratização quatro causas explicam o fortalecimento dos estados no pacto federativo “O modo de transição política ocorrida no País, a alteração da estrutura federativa, o desmantelamento do Estado-Nacional-Desenvolvimentista e a formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos Estados” (ABRUCIO, 1998, p. 21-22)

A força interna dos Estados, nesse momento político denominado “federalismo estadualista” no plano federal, provocou também o que Abrucio (1998) denominou ultrapresidencialismo estadual brasileiro. Nesse sistema de poder interno o executivo dos Estados controlava todo o poder decisório, o governador comanda todo o poder

decisório não havendo o que ocorria no plano nacional que é a divisão de poder entre presidente e ministros³.

A transição política ocorrida foi marcada pela atuação regional dos partidos políticos que eram, no momento, frágeis e menos nacionalizados. A queda do regime militar concedeu espaço para que novos atores se destaquem no cenário político nacional. Além disso, a crise do Estado-Nacional-Desenvolvimentista também contribuiu para o empoderamento dos Estados, o esgotamento do antigo padrão de intervenção estatal, somado a fatores externos levaram a crise financeira do Governo Federal, o que também acabou beneficiando os governadores. Assim a lógica de atuação regional foi a mais favorecida no novo cenário político que se abria. Abrucio (1998) aponta que na época da redemocratização do país, formou-se então um “federalismo estadualista” (p. 23).

No “federalismo estadualista” os estados se fortaleceram sem estabelecer um poder consensual no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político da União. Isso não seria tão grave se ainda não convivêssemos com situações em que essa centralização de poder levasse os governadores a agirem de forma contrária aos anseios da Constituição Federal da União.

Desde a CF/1988 que os percentuais mínimos de investimento na educação foram estabelecidos em 18% dos impostos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o que foi reafirmado pelo art. 69 da LDBEN, Lei nº 9.394, de 1996.

No entanto, Davies (2007) adverte que a vinculação constitucional de recursos para a educação, embora seja um avanço legal, não é nenhuma garantia de que eles sejam realmente aplicados nos fins devidos legalmente, mostrando que um dos principais problemas da educação não é apenas o de falta de verbas. Existe uma proposta de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional - LRE que tramita no congresso nacional onde são propostas penalidades para políticos que não realizassem os investimentos necessários para melhoria da qualidade educacional, nos moldes da já estabelecida Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

³ As pressões partidárias e regionais obrigam o presidente a formar uma grande coalizão para governar, formando um conjunto de ministérios bem heterogêneo.

Retrato da oferta de educação infantil e ensino fundamental nos Estados e Municípios brasileiros.

Este item trata da relação de reciprocidade existente entre federalismo, financiamento e políticas de educação no Brasil. Nessa perspectiva a negociação intergovernamental seria a base para a implementação de políticas do governo federal na educação básica. A relação federalista brasileira, no que se refere a educação, foi desenhada pela CF/1988 e também pela lei 9.394/1996. As legislações citadas atribuem as competências dos sistemas de ensino de cada ente federado na oferta da educação básica e aponta para a universalização de grande parte dela. Desde a EC de 59/2009 somente a creche responsável pela educação de crianças de zero a três anos não constitui como educação básica obrigatória.

No Brasil, o sistema educacional público vive o seguinte dilema: as três esferas de governo municipal, estadual e federal registram matrículas nas três etapas que compõe a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O problema é que a desigualdade econômica instaurada reflete no atendimento aos alunos, ou seja, de repente o aluno estadual é mais bem assistido que o municipal ou vice-versa.

O ideal seria se a unidade federada construísse mecanismos para eliminar tais diferenças relacionadas ao financiamento da educação. Indiferente da esfera de governo responsável pela gestão das matrículas na instituição de ensino, a qualidade dos serviços prestados deveriam ser equivalentes em todo o país. Duarte (2005) analisa a receita municipal subvinculada ao FUNDEF por aluno matriculado nas redes municipais do ensino fundamental e afirma que “o limite redistributivo do FUNDEF no âmbito de cada estado perpetua desigualdades intersistemas, que a complementação da União é insuficiente para superar” (p.831).

Mecanismos como o FUNDEF implantado em 1997, substituído pelo FUNDEB em 2008 tenta redistribuir os recursos de forma mais igualitária, porém ainda longe de serem propostas equitativas que levem em consideração a diferença já estabelecida entre os entes federados.

Os planejamentos como o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e Plano Nacional de Educação - PNE são instrumentos que propõem um tratamento da política educacional como uma política de Estado e não de governo, buscando superar as barreiras impostas pela dicotomia partidária. Os planos propõem metas em longo prazo, o PDE se desdobra até 2022 e o PNE até 2020. Ou seja, superam o período de

duração dos governos e, além disso, o PNE é resultado de intensas discussões realizadas em todo território nacional, por meio da realização de conferências municipais, estaduais e nacionais.

Cada um dos Estados (27), Municípios (5.565) e União são responsáveis pela gestão sistemas de ensino. Lembrando que, no caso dos municípios, lhes é facultada a opção de se associar ao Estado e compor com ele um único sistema de educação ou gerir seu próprio sistema. De acordo com a CF/1988 os Estados e municípios são todos entes federados autônomos e como tal, cabe a eles a gestão de suas redes de ensino dentre outras políticas sociais. Suas ações devem ser pautadas pelas diretrizes e bases da educação nacional - Lei 9394/1996 e na própria constituição. Assim, o “modo de regulação do sistema educacional brasileiro envolvia o desafio de coordenar e articular ações em mais de cinco mil municípios e nas suas escolas.” (DUARTE, 2005, p. 829)

Porém, reconhecer a autonomia de cada ente federado não foi medida suficiente para transpor o desafio nacional de universalizar o ensino fundamental e ampliar o atendimento em outras etapas da educação básica. A implementação do financiamento, atualmente o FUNDEB, vai justamente propor uma equalização do valor repassado às redes de ensino por aluno. O valor repassado por meio do Fundo é o mesmo para Estados e Municípios propondo assim maior equidade na distribuição de recurso. Porém, tal iniciativa não foi suficiente para romper com a desigualdade regional instaurada no País. De acordo com especialistas, os valores repassados não condizem com o custo aluno ideal para uma educação de qualidade nas distintas realidades sócio-econômicas dos entes federativos. (BASSI, 1996; FARENZENA; VIEIRA, 2005; FARENZENA; MACHADO, 2006;)

Estudo encomendado pelo INEP revela as diferenças de aplicação de recursos em escolas do Sul e do Sudeste do país é de cinco vezes mais:

[...] em termos de valor nominal do custo/aluno/ano, as diferenças se impõem, bastando observar a diversidade existente entre os custos das redes estaduais e municipais dos estados que têm realidades socioeconômicas díspares. Um exemplo esclarecedor da situação se refere ao fato do custo/aluno/ano médio da amostra de escolas da rede estadual de educação do Rio Grande do Sul, R\$ 1.991,16, ser quase cinco vezes maior que o custo/aluno/ano médio da amostra do Piauí, R\$ 413,14. Situação similar ocorre com as escolas da amostra das redes municipais, visto que o Rio Grande do Sul tem um custo/aluno/ano médio de R\$ 2.586,09, que supera em mais de cinco vezes o custo/aluno/ano médio das escolas municipais do estado do Ceará que é de R\$ 496,404. (FARENZENA; VIEIRA, 2005, p. 208)

De acordo com o Instituto a reflexão apresentada não tem por objetivo questionar os custos praticados nos estados mais estruturados economicamente, uma vez que a pesquisa evidenciou que os mesmos procuram garantir melhores condições de oferta educacional, mas aponta para a necessidade urgente de maior investimento público nos estados que apresentaram os menores valores do custo/aluno/ano.

O estudo ainda afirma as grandes diferenças entre os investimentos realizados pelos entes da federação e afirma que o custo/aluno é maior na educação infantil:

[...] no âmbito das diferenças do custo/aluno/ano entre as esferas administrativas, em geral, as escolas da amostra da rede federal apresentaram maiores custos, com uma média de R\$ 5.323,87, enquanto que as municipais ficaram com R\$ 1.418,53 e as estaduais com R\$ 933,35. Evidentemente que esses custos médios não consideraram as diferenças entre as etapas e modalidades específicas da Educação Básica. Ao se considerar o tipo de atendimento realizado nas escolas da amostra, é possível verificar a tendência de que as creches e pré-escolas exigem um maior custo do que os demais tipos. (FARENZENA; VIEIRA, 2005, p. 209)

De acordo com a proposta de PNE em tramitação no Congresso Nacional, especificamente a meta, 20 que trata da ampliação do financiamento da educação estipula como uma das estratégias para tal feito a elaboração do custo/aluno/qualidade: “20.5 Definir o custo-aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação”. (PL 8.035 de 2010)

No intuito de organizar o atendimento em função da etapa de educação básica a LDBEN define responsabilidades para cada ente federado. Além disso, os recursos do FUNDEB serão destinados exclusivamente ao investimento na etapa da educação priorizado pelo ente federado conforme art. 211 da CF/1988. É permitido ao ente federado atuar em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de atuação e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao apontar a ação colaborativa, atribuir competências, formas de colaboração a LDBEN ainda deixa em aberto aspectos do pacto federativo que a própria constituição apontava que seriam definidos por lei complementar. Nesse sentido Cury (2012) comenta:

O Congresso, até a presente data, ainda não normatizou esse aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta

importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. (p.34)

A definição desses aspectos em abeto no pacto federativo definiria melhor as competências de cada ente federado, facilitaria a coordenação das ações no sentido de se atingir os objetivos comuns colocados para a União Federativa.

O inciso VI do art. 30 da CF/1988 destaca como atribuição dos municípios “manter programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.” Cury (2012) avalia que isso configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público. O que o autor avalia como sendo a “cooperação recíproca” que contrapõe ao sistema dualista e hierárquico em funcionamento na época da proclamação desta Constituição Federal de 1988.

Na Tabela 1, são apresentadas as matrículas na educação básica brasileira e sua distribuição pela esfera pública e privada no período de seis anos.

TABELA 1- Distribuição das matrículas na educação básica brasileira por esfera administrativa - Brasil (2007-2012).

Ano	Total Geral	Pública			Privada	
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219

Fonte: MEC/INEP

Nesses dados verifica-se a preponderância da oferta pública de ensino, sendo o município o ente federado com o maior número de matrículas na educação básica em todos os anos. Em 2012 as matrículas municipais representaram cerca de 55% do total contabilizado na educação básica pública. A União e Estados foram responsáveis pelos outros 45%, sendo que há registro de um aumento de matrículas da União, que tem investido na ampliação da oferta do ensino técnico federal por meio da expansão das unidades dos Institutos Técnicos Federais – IFETs distribuídos pelo território nacional.

A redução do total das matrículas pode ser explicada pela queda da demanda conforme demonstrado em levantamento realizado pelo IBGE (2009) que aponta para

uma redução da população na faixa de escolarização obrigatória (4 a 17 anos). Esse fato não é acompanhado pelo aumento do número de idosos, situação que acarretaria mais despesas com previdência social e saúde. Paralelamente evidenciamos uma grande camada de população economicamente ativa. De acordo com o professor José Marcelino Rezende Pinto esse fenômeno é conhecido por “Bônus Populacional, pelo qual países da Europa já passaram”⁴.

O aumento registrado no atendimento da rede privada pode ser atribuído em grande parte pelo aumento da rede privada no atendimento à educação infantil. Na tabela 2, está demonstrado o número de matrículas na educação infantil, primeira etapa da educação básica brasileira no período de 2008 a 2012.

TABELA 2 – Distribuição de matrículas na educação infantil por ente federado no período de 2008 a 2012.

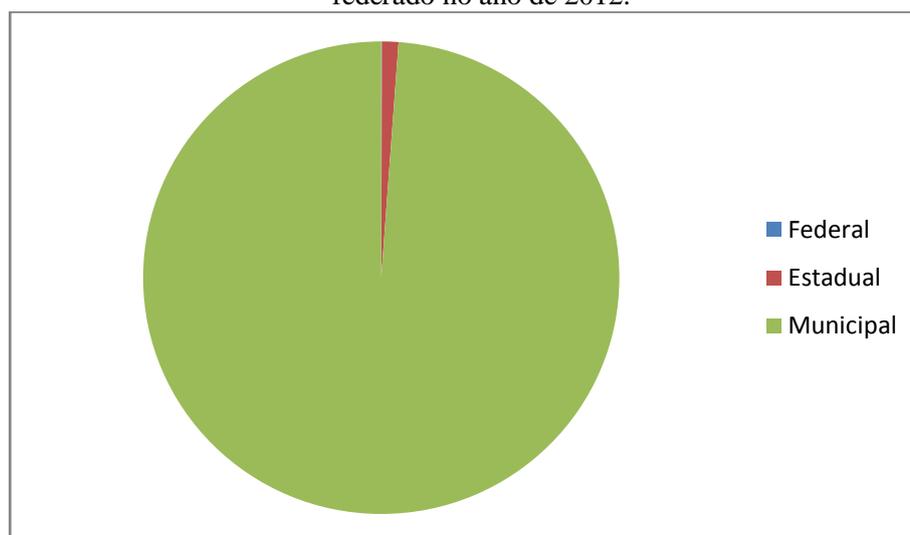
Ano	Pública			Privada
	Federal	Estadual	Municipal	
2008	2.238	112.546	4.878.475	1.726.002
2009	2.454	76.971	4.909.091	1.774.115
2010	2.437	71.302	4.853.761	1.829.198
2011	2.552	64.652	4.954.341	1.958.507
2012	2.554	57.825	5.129.749	2.105.384

Fonte: INEP/MEC

Os dados demonstram a tendência à municipalização da educação infantil, fato previsto na LDBEN 9.394/1996, que atribuiu aos municípios a reponsabilidade pela oferta de matrículas nessa etapa da educação básica. Das 5.190.128 matrículas atendidas pela rede pública em 2012, os municípios são responsáveis por cerca de 99% do atendimento como demonstrado no gráfico 1.

⁴ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-taquigrafica-25-05-2011> acessado em 02/04/2014.

GRÁFICO 1 – Distribuição das matrículas referentes à educação infantil pública por ente federado no ano de 2012.



Fonte: INEP/MEC

Outro aspecto relevante é a crescente privatização na educação infantil, fato corroborado pelo crescente número de matrículas registradas na rede privada. O aumento do atendimento privado na educação infantil é uma situação peculiar em toda a educação básica. Na tabela 1 é evidenciado que a rede privada foi responsável por cerca de 16% das matrículas da educação básica brasileira. No entanto na tabela 2 é evidenciado um aumento constante dessa rede na oferta de matrículas na educação infantil, perfazendo uma soma de 2.105.384 o que corresponde a quase 29 % do total das matrículas registradas em 2012 que somam cerca de 7.295.512.

A participação da rede privada na oferta da educação infantil é praticamente o dobro do registrado na educação básica como um todo e representa $\frac{1}{4}$ do atendimento total. Tal situação pode ser explicada, em parte, por quatro fatores que caracterizam a política de atendimento educacional às crianças de zero até seis anos no Brasil:

- I. Por uma questão histórica, devido à ausência do poder público na área, muitas organizações sem fins lucrativos, com origem em movimentos sociais, se mobilizaram para realizar o atendimento em creches desde meados da década de 1970;
- II. Política de conveniamento com instituições privadas. Os governos assinam Termos de conveniamento onde repassam recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos;

- III. A implantação do FUNDEB, que a partir de 2008 direcionou recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos. Sobretudo para a creche, pois desde 2012 somente a matrícula das crianças de até três anos são contabilizadas para o repasse;
- IV. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF levou os municípios a implantarem estratégias, com a terceirização, visando não ultrapassar o percentual máximo permitido para gasto com folha de pagamento;
- V. Por fim, o currículo da rede privada, geralmente atende a ansiedade das famílias oferecendo maior sistematização do processo de alfabetização. De acordo com texto do PNE a alfabetização ocorrerá em até três anos de frequência da criança no ensino fundamental.

TABELA 3 – Distribuição de matrículas em creche e pré-escola por ente federado no período de 2008 a 2012.

Ano	Pública						Privada	
	Federal		Estadual		Municipal		Creche	Pré-escola
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola		
2008	1.121	1.117	7.365	105.181	1.134.944	3.743.531	608.306	1.117.696
2009	1.215	1.239	6.819	70.152	1.244.731	3.664.360	643.598	1.130.517
2010	1.248	1.189	7.308	63.994	1.345.180	3.508.581	710.917	1.118.281
2011	1.359	1.193	8.114	56.538	1.461.034	3.493.307	828.200	1.130.307
2012	1.245	1.309	6.433	51.392	1.603.376	3.526.373	929.737	1.175.647

Fonte: MEC/INEP

A redução do número de matrículas na pré-escola ofertada pela rede estadual a partir de 2009 pode ser explicada, em parte, pela implantação do ensino fundamental de nove anos⁵ que incorporou as matrículas das crianças de seis anos.

Na tabela 4 serão descritos os atendimentos ao ensino fundamental pelos entes federados no período de 2008 a 2012.

⁵ Lei nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006.

TABELA 4 – Distribuição de matrículas no ensino fundamental regular no período de 2008 a 2012.

Ano	Pública			Privada
	Federal	Estadual	Municipal	
2008	25.622	11.000.916	17.442.158	3.618.004
2009	25.005	10.572.496	17.329.638	3.778.389
2010	25.425	10.116.856	16.921.822	3.941.238
2011	25.096	9.705.014	16.526.069	4.102.461
2012	24.704	9.083.704	16.323.158	4.270.932

Fonte: INEP/MEC

Constata-se que os dados apresentados são reflexos das políticas educacionais em andamento no país. Um aspecto relevante na análise dos dados se encontra no número total de matrículas registradas nos dois últimos anos 2011 e 2012. Nesses dois anos ocorre uma redução no número de matrículas nas redes públicas e um pequeno crescimento da rede particular de ensino. Além dos aspectos mencionados na análise da redução do total registrado na educação básica. A queda registrada no ensino fundamental também pode ser justificada por dois fatores:

- I. Houve registros no período de transferências de crianças do sistema público para a rede privada. Esse comportamento se deve a uma tentativa de se esquivar das implicações das DCNEI/2009 que orienta a matrícula no ensino fundamental de crianças com seis anos completos até 31 de março do ano corrente. Orientação seguida pela rede pública e como a lei ainda era dotada de uma flexibilidade a rede privada ainda seguiu orientações anteriores que autorizava a matrícula de crianças que completam seis anos em datas diferentes desta estipulada nas Diretrizes baixadas por meio de Resolução do CNE.
- II. Ou fator que pode explicar em parte é a correção do fluxo escolar, ou seja, a redução da distorção idade/ano de escolaridade das crianças no ensino fundamental.

Em relação à atuação dos entes federados na oferta do ensino fundamental, a tabela 4 demonstra uma estabilidade da esfera federal na oferta dessa etapa da educação

básica. Sendo que o atendimento atribuído a União não chega a 1% das matrículas registradas em 2012. Esse dado confirma uma tendência observada no cenário educacional, principalmente após a promulgação da LDBEN 9.394/1996, que consiste na ampliação e manutenção, pela União, de matrículas no ensino superior e técnico profissional.

Outra observação relevante desse movimento federativo reside no afastamento/congelamento da esfera estadual no atendimento ao ensino fundamental. Mesmo sendo etapa de atuação prioritária dos Municípios, o atendimento é previsto em regime de colaboração com os Estados, conforme redação dos artigos 10 e 11 da LDBEN 9.394/1996. No entanto, registra-se maior recuo da esfera estadual em relação à esfera municipal conforme demonstrado na tabela 5.

Do total de matrículas registradas em 2012 no ensino fundamental 29.702.498 os municípios foram responsáveis por 55%, ficando os Estados, União e rede privada gestando os outros 45%. Esses dados demonstram a preponderância dos municípios no atendimento ao ensino fundamental, além de quase exclusividade na oferta da educação infantil.

TABELA 5 – % de redução das matrículas do ensino fundamental por ente federado nos anos de 2008 a 2012.

Ano	Estadual	% redução	Municipal	% redução
2008	11.000.916		17.442.158	
2009	10.572.496	4,0%	17.329.638	1,0%
2010	10.116.856	4,0%	16.921.822	2,0%
2011	9.705.014	4,0%	16.526.069	2,0%
2012	9.083.704	6,0%	16.323.158	1,0%

Fonte: INEP/MEC

Em média as matrículas da esfera estadual na educação básica reduziram cerca de 4,5% enquanto nos municípios essa taxa correspondeu a 1,5%.

Do total de matrículas registradas em 2012 no ensino fundamental 29.702.498 os municípios foram responsáveis por 55%, ficando os Estados, União e rede privada gestando os outros 45%. Esses dados demonstram a preponderância dos municípios no

atendimento ao ensino fundamental, além de quase exclusividade na oferta da educação infantil.

Na próxima tabela serão apresentadas as matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental por ente federado referente aos anos 2010, 2011 e 2012. Essa tabela irá permitir a reflexão sobre em quais anos do ensino fundamental cada ente federado tem atuado.

TABELA 6 – Matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental por ente federado nos anos de 2010 a 2012.

Ano	Pública					
	Federal		Estadual		Municipal	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
2010	7.281	18.144	3.044.341	7.072.515	11.459.246	5.462.576
2011	7.084	18.012	2.872.378	6.832.636	11.138.287	5.387.782
2012	7.164	17.540	2.610.030	6.473.674	10.916.770	5.406.388

Fonte: INEP/MEC

Os dados da tabela 5 confirmam maior cobertura dos municípios nos anos iniciais e dos Estados no atendimento às matrículas dos anos finais. Sendo que as matrículas nos anos iniciais dos Municípios correspondem à 80 % do total e a rede Estadual corresponde à 55% do atendimento total nos anos finais do ensino fundamental. Fica evidente a relação desigual dos entes federados no atendimento ao ensino fundamental, sendo que os municípios respondem em maior proporção pelo atendimento na primeira fase do ensino fundamental e respondem de forma significativa pelas matrículas na segunda fase, o equivalente a 44% do total na rede pública.

Regulação, Financiamento e Federalismo: alguns apontamentos.

A política adotada pelos Fundos de Financiamento subordinou a distribuição dos recursos das transferências obrigatórias ao número de matrículas, o que possibilitou à União induzir iniciativas de ampliação de atendimento à Educação Básica em todo o País. Porém não houve avanços no que se refere à qualidade dos serviços educacionais prestados pelos entes federados.

Há mais registros de instituições privadas atuando na educação infantil do que em outras etapas da educação básica. Movimento instaurado pela política de convênio vigente desde a década de 1980 e agravada pela LRF e seus desdobramentos em relação à limitação de despesas com pagamento de recursos humanos.

Além disso, a rede privada registrou pouca evolução de matrículas no ensino fundamental e por isso o setor tem investido na educação infantil e nos serviços de consultoria como demonstrado nas pesquisas.

Os municípios correspondem a mais da metade das matrículas na educação básica brasileira e o mesmo comportamento não acontece em relação aos recursos. Não são os municípios os entes federados que detém maior volume de recursos sob sua gestão. Muitos, inclusive dependem de transferência da União para manter suas escolas, conforme corroborado por Duarte (2005) que realizou estudo sobre o financiamento da educação e revelou que “a grande maioria dos municípios brasileiros é tradicionalmente dependente das transferências intergovernamentais para a composição de sua cesta de recursos”. (p. 827)

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, criado em 1995 e que se configura pelo repasse de recursos financeiros diretamente às escolas por meio do FNDE/MEC é um exemplo clássico do movimento de descentralização das políticas educacionais e o misto de autonomia, responsabilização. Ao analisar o PDDE, Duarte (2005) avalia que “esses programas, acompanhados dos critérios de distribuição dos recursos de transferências obrigatórias, constituem importantes dispositivos na regulação do sistema educacional brasileiro.” (p. 829)

O efeito das recentes reformas de descentralização tem se traduzido no aumento das responsabilidades dos municípios sem a devida formação desses. Os sistemas municipais de educação têm agora mais alunos e mais recursos à sua disposição sem um preparo técnico. A transferência de recursos para um nível local levou a decisões sobre a alocação de despesas que parecem responder melhor às necessidades educacionais. Faltam mais formação e estratégias de equidade na distribuição dos recursos.

É urgente a necessidade de revisar o regime de colaboração no financiamento da educação, uma vez que as desigualdades regionais só podem ser resolvidas com uma distribuição mais equitativa dos recursos. Os Fundos implantados até então não foram eficazes para reduzir as desigualdades constadas desde a proposição do pacto federativo em vigor.

Referências

ADRIAO. T., GARCIA. T., BORGHI. R., ARELARO. L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012

ABRUCIO, F. Os barões da federação: os governadores e a federação brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998

ABRUCIO. F. L. & FRANZESE. C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. s/d disponível em http://www.defesasocial.rn.gov.br/content/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf acesso em 26/03/2014

ADRIAO. T., GARCIA. T., BORGHI. R., ARELARO. L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012

BASSI, M. E. Política educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 1996.

COSTA, M. Crise do Estado e crise da educação. Influência neoliberal e reforma educacional. Educação e Sociedade, Campinas, n. 49, ano XV, p. 501-523, dez. 1994.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187 – 1209, set./dez. 2008.

_____. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, F. L. RAMOS, M. N. (org.) Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, Ed. Moderna 2012

DAVIES, N. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documento oficial. Cadernos de Pesquisa. n. 113, p. 113-128, julho 2001.

_____. O desafio de obrigar os governos a aplicarem a verba legalmente devida em educação: os casos das prefeituras fluminenses do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. Jornal de Políticas Educacionais. Vol. 1, N° 1, março de 2007, pp. 3-20

DUARTE. M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005.

FRANSEZE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2010.

OLIVEIRA, J. dos S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de vagas na educação infantil. R. bras. Est. pedag. RBPE, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013.

POLÍTICA DE FUNDOS E A DEFINIÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Simony Rafaeli Quirino - UFPR
simonyrafaeli@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho demonstra as diferenças e semelhanças no tratamento das metas para a educação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba em anos correspondentes ao período do FUNDEF (2001 e 2006) e em anos referentes ao período do FUNDEB (2007 e 2009). Para isso analisa as metas planejadas para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental séries iniciais por meio de categorias. A avaliação dos dados permite verificar quanto aos efeitos da política de fundos na definição destas metas que tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB provocaram pouco impacto. Outra questão observada no que se refere aos fundos, é que apesar de alguns municípios perderem recursos com os mesmos, em alguns anos, isto não impactou em diminuição de metas para a educação.

Palavras-chave: FUNDEF; FUNDEB; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Metas para a Educação.

Introdução

Os recursos destinados às diferentes políticas públicas encontram-se sistematizados nos orçamentos públicos dos entes federados. Assim, se quisermos saber a forma como determinado ente federativo prioriza ou não determinada política pública, o termômetro é seu orçamento. Ele é o documento que o espelha, demonstrando suas prioridades, seus aspectos econômico, político e social (VIAN, MELLO e BOEIRA, 2002, p. 15).

O orçamento público, dessa forma, deixa de ser apenas uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, um mero documento formal, para se transformar na tradução das orientações e opções políticas (Idem).

Neste sentido e de acordo com Salvador (2010, p. 172) o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois este reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do

financiamento dos gastos orçamentários. E esse dimensionamento, segundo o autor, permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

No presente trabalho procura-se demonstrar as diferenças e semelhanças no tratamento das metas para a educação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais) em anos correspondentes ao período do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (2001 e 2006) e em anos referentes ao período do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (2007 e 2009)¹.

A análise foi realizada a partir das metas planejadas para a Educação Infantil - EI e para o Ensino Fundamental - EF séries iniciais por meio de categorias definidas a partir do grau de incidência de seus temas nas LDOs. Assim, trabalhamos com as categorias merenda, transporte, imóveis, infraestrutura, ações, programas, convênios, profissionais da educação e materiais didáticos e afins².

É importante ressaltar que a elaboração do orçamento público no Brasil obedece a um ciclo integrado ao planejamento de ações que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compreendem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), contudo a opção pela análise apenas das LDOs relaciona-se ao fato de procurarmos verificar como ocorre o tratamento das metas para a educação em alguns anos específicos e pela LDO ser a lei que define as diretrizes e metas para os orçamentos anuais atuando como uma “ponte” entre as diretrizes gerais definidas no PPA e o que realmente será efetivado na LOA.

FUNDEF X FUNDEB

O FUNDEF caracterizou-se como um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo: federal, estadual e

¹Destaca-se que este artigo demonstra algumas das análises realizadas na dissertação de mestrado da autora em questão intitulada “Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as leis de diretrizes orçamentárias dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba”.

²Categorias estas também trabalhadas por Jokasta Pires Vieira Ferraz em seu trabalho de iniciação científica.

municipal. Sua criação pela Emenda Constitucional n.º 14/96 e regulamentação pela Lei n.º 9.424/96 vinculou recursos para o ensino fundamental.

O Fundo era composto pelas seguintes fontes de recursos:

Quadro 1 - Fontes de recursos que compõem o FUNDEF.

FONTE	PERCENTUAL
Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração de Exportações (Lei Complementar n.º 87/96).	15%

Fonte: Lei n.º 9.424, de 24/12/1996.

Além disso, integravam os recursos do Fundo, a complementação da União para os Estados e Municípios que não alcançassem o valor mínimo nacional por aluno-ano fixado para cada exercício.

A distribuição dos recursos se dava na proporção do número de alunos matriculados, anualmente, no ensino fundamental público regular nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino. Sendo considerada também para a distribuição dos recursos, como componentes do custo-aluno, uma diferenciação de custos que levava em conta as seguintes variáveis: alunos de 1ª a 4ª séries, de 5ª a 8ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

Tanto a EC n.º 14/96 quanto a Lei n.º 9.424/96 estabeleciam restrições sobre o uso dos recursos, assegurando que pelo menos 60% da receita recebida por estados e municípios fossem utilizados para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental. Sendo permitido, conforme a Lei de regulamentação do Fundo, nos primeiros 5 anos, a utilização de parte destes recursos da parcela de 60% para a capacitação de professores leigos.

Além disso, a Lei n.º 9.424/96 exigia a aplicação exclusiva dos recursos no ensino fundamental público, excluindo, portanto, as escolas de cunho confessional, comunitária e filantrópica.

Outra exigência desta Lei era a elaboração de Planos de Carreira e Remuneração do Magistério³, estabelecendo que os mesmos priorizassem a remuneração condigna para os professores do ensino fundamental, em efetivo exercício; estímulos ao trabalho

³ Exigência que foi suspensa pelo Conselho Nacional de Educação.

em sala de aula; melhoria da qualidade do ensino e a capacitação, em 5 anos, dos professores leigos.

A fiscalização dos recursos do Fundo deveria ser realizada pelos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios e pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS do FUNDEF.

De acordo com a Lei n.º 9.424/96, era incumbência desses conselhos: fiscalizar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; supervisionar o censo escolar anual e acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - PAED, neste caso recebendo e analisando as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos dos projetos federais e encaminhando-os ao FNDE.

O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional n.º 53/06 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/07.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil que possui caráter provisório, com prazo de vigência de 14 anos. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal devem investir os recursos do Fundo na manutenção e desenvolvimento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e na remuneração de seus profissionais.

Além dos impostos e transferências que já faziam parte do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e Lei Complementar n.º 87/96), o FUNDEB, incorporou outros três: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos - ITCMD e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, com um percentual de subvinculação de 20% a partir do 3º ano de vigência do Fundo, pois sua base de incidência obedeceu a uma implantação gradual, conforme demonstrado no quadro 2:

Quadro 2 - FUNDEB: fontes e percentuais.

FONTES	FUNDEB		
	1º ANO (2007)	2º ANO (2008)	3º ANO EM DIANTE (2009/2020)
ICMS	16,66%	18,33%	20%
FPE/FPM	16,66%	18,33%	20%
IPI – Exportação	16,66%	18,33%	20%
LC 87/96	16,66%	18,33%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%
ITR	6,66%	13,33%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%

Fonte: Emenda Constitucional n.º 53/06 e Lei n.º 11.494/07.

Além disso, integram os recursos do Fundo a complementação da União para os Estados e Municípios que não alcançarem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente para cada exercício observando-se também a seguinte progressividade: 2 bilhões de reais no primeiro ano de vigência (2007); 3 bilhões de reais no segundo ano (2008); 4,5 bilhões de reais no terceiro ano (2009) e a partir do quarto ano (2010), 10% do total de recursos do novo Fundo. Também passa a ser vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição do salário-educação na complementação da União ao Fundo e o não cumprimento por parte da União desses quesitos importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

A distribuição dos recursos do Fundo ocorre pela proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica presencial, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, aplicando-se ainda fatores de ponderação diferenciados de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, fixados anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica.

Quanto à utilização dos recursos recebidos por estados e municípios, tanto a EC n.º 53/06 quanto a Lei n.º 11.494/07 determinam que no mínimo 60% dos recursos sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. O restante dos recursos deve ser utilizado, segundo a lei regulamentadora do Fundo, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70 da LDB n.º 9394/96.

Além disso, a Lei n.º 11.494/07 admite a distribuição de recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. Neste sentido, considera o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; pelo prazo de 4 anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas que atendam às crianças de quatro e cinco anos; assim como, o cômputo das matrículas da educação especial, com atuação exclusiva na modalidade.

A Lei n.º 11.494/07 exige, ainda, a implantação de planos de carreira que deverão contemplar capacitação profissional, especialmente, voltada à formação continuada, com vistas à melhoria da qualidade do ensino e a remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: a remuneração condigna dos profissionais da educação básica da rede pública; integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola e a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Além disso, determina que o poder público deverá fixar piso salarial profissional nacional aos profissionais do magistério público da educação básica.

Quanto à fiscalização dos recursos do Fundo, a Lei n.º 11.494/07 determina que esta deve ocorrer por meio dos órgãos de controle interno; pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União e pelos CACS do FUNDEB nos três níveis de governo.

A Lei n.º 11.494/07 expressou a preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional destes conselhos, sendo criada, inclusive, uma série de impedimentos para que parentes de membros do Executivo, prestadores de serviços, pais que ocupem cargos ou funções de confiança integrem os conselhos, com o objetivo de dificultar o controle do Executivo sobre os mesmos. Neste mesmo sentido criou-se a proibição de que o representante do governo gestor dos recursos do fundo, em cada esfera de governo, ocupe a presidência do órgão, a qual deve ser eleita pelos conselheiros.

Na esfera municipal, a lei faculta a transformação do conselho em câmara do Conselho Municipal de Educação – CME, o que possibilitaria ao CACS FUNDEB a participação nas discussões acerca da elaboração das políticas públicas indo além de seu papel apenas de fiscalizador dos recursos.

Cria-se, também, uma série de novas exigências relativas à composição dos conselhos para viabilizar sua atuação, tornando-os mais amplos e representativos.

Houve um fortalecimento da representação dos usuários da escola, além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal. Também foram previstas a indicação dos conselheiros pelos sindicatos e a eleição pelos pares.

A legislação estabeleceu, ainda, a disponibilização de instrumentos mais efetivos de fiscalização como a convocação dos secretários da educação, a realização de visitas *in loco*, a manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do fundo e a requisição ao Poder Executivo de cópia de documentos referentes à licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do fundo, folhas de pagamento dos profissionais da educação, convênios e outros documentos necessários ao desempenho de suas funções.

Também foram ampliadas as atribuições dos conselhos, os quais, além de fiscalizar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo; supervisionar o censo escolar anual e acompanhar a aplicação dos recursos e a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos têm como nova função supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual.

Em síntese, analisar os efeitos da política de fundos nas LDOs implica verificar se as metas planejadas seguiram os principais objetivos dos mesmos.

Nesse sentido, cabe verificar se nas LDOs analisadas, correspondentes ao período do FUNDEF, houve priorização do Ensino Fundamental nas metas planejadas, se havia metas relacionadas à valorização do magistério do EF (em especial com relação à remuneração), se havia na LDO 2001 metas direcionadas à capacitação de professores leigos, bem como se havia planejamento de metas relacionadas à constituição dos CACS FUNDEF, visto que, este fundo era direcionado apenas ao financiamento do EF, restringia 60% de seus recursos para remuneração dos profissionais do magistério no EF, admitia nos cinco primeiros anos, o uso de parte dos 60% destinados à remuneração dos profissionais do magistério do EF à capacitação de professores leigos e determinava entre outras instâncias de fiscalização do fundo o controle social por meio da constituição dos CACS FUNDEF.

Já nas LDOs referentes ao período do FUNDEB cabe verificar se as metas planejadas foram direcionadas tanto para o EF quanto para a EI, se houve planejamento de metas relacionadas à valorização dos profissionais da educação (remuneração, implantação de planos de carreira e capacitação profissional), se havia metas relacionadas a convênios e a criação dos CACS FUNDEB, visto que, este fundo é

direcionado ao financiamento de toda a Educação Básica; restringe 60% de seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública; determina a implantação de planos de carreira que deveriam contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada e à remuneração dos profissionais da Educação Básica; admite a distribuição de recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público, considerando o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches e por quatro anos o cômputo das matrículas das pré-escolas e determina entre outras instâncias de fiscalização do fundo o controle social por meio da criação dos CACS FUNDEB.

Além disso, cabe verificar nas LDOs se, o fato de alguns municípios perderem recursos com os fundos, provocou impacto na diminuição de metas para a educação naquele determinado ano.

Política de fundos e a definição das metas para a educação nas LDOs

A análise das categorias nos permitiu verificar que embora o FUNDEF tivesse como foco apenas o financiamento do EF, sua influência para a definição das metas destinadas apenas a esta etapa da educação se limitou a algumas metas de poucas categorias. Pudemos identificar tal influência na categoria imóveis no que se relaciona ao tratamento das metas de reforma e de aquisição de áreas para construção que apresentaram priorização do EF nas LDOs referentes ao fundo. Além disso, nessa mesma categoria no que se refere ao tratamento das metas de construções, apesar de não haver uma priorização de metas apenas para o EF nas LDOs, observamos sua influência na priorização de metas voltadas para a melhoria das condições das escolas para o EF por meio do planejamento de metas de construção de quadras de esportes, bibliotecas entre outros e o mesmo não ocorrendo com a EI que teve suas metas mais relacionadas à garantia da oferta de vagas. Sua influência também se fez presente na categoria infraestrutura no que se relaciona ao tratamento das metas de recursos tecnológicos com a priorização do EF. No restante das categorias a maioria das metas era direcionada a ambas as etapas.

Tal situação nos faz refletir sobre a os efeitos do FUNDEF no planejamento orçamentário dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba, pois como muito discutido na área do financiamento da educação, um dos efeitos negativos do

FUNDEF ao focalizar apenas o financiamento do EF foi o efeito de redução de gastos com EI ou pelo menos ampliação tímida destes gastos por parte das prefeituras, uma vez que esses alunos não eram contabilizados para receber recursos do fundo. Contudo, o que verificamos nas categorias de análise é que a maioria das metas, nas LDOs referentes ao período do FUNDEF, era direcionada a ambas as etapas. Assim sendo, tem-se como hipótese que esses municípios realizaram um esforço muito grande para dar conta destas metas com os recursos próprios ou estas ficaram apenas no planejamento sem efetivação na prática. Tal análise caberia a outra pesquisa que procurasse verificar a articulação entre o planejado nas LDOs e o realmente efetivado.

Além disso, verificamos que apesar do FUNDEF priorizar a valorização do magistério do EF, as metas referentes a estas temáticas, principalmente, as relacionadas à capacitação não apresentaram focalização apenas no EF e nem mesmo apenas nos profissionais do magistério, pois identificamos metas direcionadas a ambas as etapas na maioria dos municípios e voltadas também a outros profissionais da educação. Os únicos municípios que apresentaram meta de capacitação apenas aos profissionais do magistério do EF, no período do FUNDEF, foram Campo Magro (2006) que planejou a capacitação de professores por meio de viagem de estudos e formação continuada e Colombo (2006) que previu a capacitação dos professores para atendimento nos laboratórios de informática. Também observamos que foi no período do FUNDEF, especialmente, na LDO 2006, que se fizeram presentes metas de planos de carreira, contudo apenas os municípios de Campo Magro, Colombo e Pinhais (2006) que planejaram metas de planos de carreira apenas ao EF, o restante dos municípios que planejaram tal meta a direcionavam a ambas as etapas.

Outra questão que nos chamou atenção foi que apesar do FUNDEF direcionar 60% de seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério no EF não encontramos metas relacionadas à valorização salarial dos professores. Identificamos apenas uma meta relativa a manutenção da folha de pagamento em Fazenda Rio Grande (2002 e 2006), contudo relacionada a ambas as etapas. Além disso, apesar da Lei que regulamenta o fundo permitir, nos 5 primeiros anos, a utilização de parte dos recursos dos 60% destinados a remuneração dos profissionais do magistério no EF para a capacitação de professores leigos, verificamos que na LDO 2001 (ainda dentro desse prazo) apenas Pinhais planejou uma meta voltada a viabilizar aos professores da rede municipal de ensino habilitação específica em nível de graduação.

Outra questão que nos chamou atenção foi que embora a Lei que regulamenta o FUNDEF determinasse entre outras instâncias de fiscalização do fundo o controle social por meio dos CACS FUNDEF, verificamos que poucos municípios previram metas relativas a estes conselhos, como Curitiba (2001) que planejou a implementação do Conselho do FUNDEF; Campo Magro (2006) que previu o apoio técnico e financeiro ao Conselho do FUNDEF e Pinhais (2006) que planejou a manutenção do Conselho do FUNDEF.

A análise das categorias também nos permitiu verificar que nas LDOs referentes ao período do FUNDEB, que tem por objetivo financiar toda a educação básica, a predominância das metas era direcionada a ambas as etapas. Contudo, algumas adversidades foram encontradas no planejamento das metas para a educação nas LDOs correspondentes ao período deste fundo.

Na categoria transporte, por exemplo, na LDO 2007, verifica-se um maior número de municípios direcionando a meta de oferta de transporte escolar para o EF. Na categoria imóveis no que se refere ao tratamento das metas de construção identificamos que o município de Quatro Barras continuava priorizando metas de construção apenas para o EF e no que se relaciona ao tratamento das metas de reforma verificamos que havia um número maior de municípios direcionando as metas apenas ao EF, assim como no tratamento das metas de aquisição de imóveis em que havia uma leve predominância para o EF. Na categoria infraestrutura no que se relaciona ao tratamento das metas de recursos tecnológicos averiguamos a priorização do EF e na categoria profissionais da educação o município de Quatro Barras direcionava a meta de capacitação apenas ao EF.

Além disso, conseguimos verificar que nas LDOs referentes a este fundo houve planejamento de metas relacionadas à valorização dos profissionais da educação, principalmente no que se refere à capacitação desses profissionais por meio de formação continuada. E, apesar da Lei que regulamenta o fundo determinar a implantação de planos de carreira verificamos esta meta apenas no município de Campo Largo (2007) para ambas as etapas. Outra questão que nos chamou atenção foi que apesar do fundo restringir 60% de seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica não observamos o planejamento de metas relacionadas à valorização salarial dos professores. Identificamos apenas que Fazenda Rio Grande (2007 e 2009) e Campo Magro (2008) planejaram a manutenção da folha de pagamento para ambas as etapas. Além disso, identificamos uma meta em Quatro Barras (2008 e 2009)

relacionada a ações para manutenção e valorização do magistério com recursos do FUNDEB 60%, contudo direcionada apenas ao EF e sem definição do que seriam essas ações.

Verificamos também que apesar da Lei que regulamenta o Fundo admitir a distribuição de recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público, considerando o cômputo das matrículas efetivadas na EI oferecida em creches e por quatro anos o cômputo das matrículas da pré escola, apenas quatro municípios apresentavam metas de convênios para esta etapa da educação.

Outra questão que nos chamou atenção foi que apesar da Lei do FUNDEB determinar entre outras instâncias de fiscalização do fundo o controle social por meio da criação dos CACS FUNDEB, não encontramos em nenhum município meta relativa a tal conselho. Apenas no município de Pinhais (2007) que identificamos uma meta referente à implementação e manutenção do Conselho do FUNDEF, o que nos leva a pensar que ocorreu um erro de digitação ou que o município não se atentou a mudança do fundo já para esta LDO.

A análise das categorias também nos permitiu verificar que apesar de alguns municípios perderem recursos com os fundos – Araucária (2001 e 2006 – FUNDEF) e (2007 e 2009 – FUNDEB); Quatro Barras (2006 – FUNDEF) e (2007 – FUNDEB) e São José dos Pinhais (2009 – FUNDEB) – os mesmos não apresentaram diminuição das metas para a educação. Tanto que Araucária e São José dos Pinhais figuraram entre os municípios que apresentaram predomínio de metas específicas e diversificadas. Tal fato também pode ser explicado por esses municípios, no caso Araucária e São José dos Pinhais, possuírem capacidade de arrecadação alta, possibilitando aos mesmos planejarem metas para além das previstas com os recursos do FUNDEF/FUNDEB.

Considerações Finais

No que se refere aos efeitos da política de fundos na definição destas metas verificamos que o FUNDEF provocou pouco impacto, pois a focalização do Ensino Fundamental limitou-se a poucas metas, não houve priorização apenas aos profissionais do magistério no que se refere à capacitação, apenas um município previu meta de capacitação de professores leigos, poucos municípios previram metas relacionadas aos

conselhos do FUNDEF e não houve o planejamento de metas relacionadas à valorização salarial dos professores.

O mesmo acontecendo nas LDOs referentes ao período do FUNDEB, pois apesar de verificarmos a predominância de metas para ambas as etapas e o planejamento de metas relacionadas à capacitação dos profissionais da educação, apenas um município apresentou meta de planos de carreira, poucos municípios apresentaram metas de convênios para a Educação Infantil e não houve o planejamento de metas relacionadas à valorização salarial dos professores e aos conselhos do FUNDEB.

Outra questão observada no que se refere aos fundos, é que apesar de alguns municípios perderem recursos com os mesmos, em alguns anos, isto não impactou em diminuição de metas para a educação.

Referências

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Lei nº 772/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2001.

_____. **Lei nº 1369/2008.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA. **Lei nº 1188/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2001.

_____. **Lei nº 1609/2005.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2006.

_____ para o exercício de 2007.

_____. **Lei nº 1931/2008.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE DO SUL. **Lei nº 25/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2001.

_____. **Lei nº 022/2005.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2006.

_____. **Lei nº 39/2007.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração do orçamento do município de Campina Grande do Sul, para o exercício financeiro de 2008.

_____. **Lei n.º 23/2008.**
Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração do Orçamento do Município de Campina Grande do Sul, para o exercício financeiro de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO. **Lei n.º 1493/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2001.

_____. **Lei n.º 1838/2005.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2006.

_____. **Lei n.º 1906/2006.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2007.

_____. **Lei n.º 2057/2008.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO MAGRO. **Lei n.º 130/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2001.

_____. **Lei n.º 319/2004.** Dispõe sobre ações prioritárias da administração pública municipal, metas, diretrizes gerais para elaboração da proposta orçamentária, normas de execução orçamentária e financeira a serem executadas pelo Município de Campo Magro, no exercício de 2005.

_____. **Lei n.º 398/06.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2007 do Município de Campo Magro.

_____. **Lei n.º 446/2007.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE COLOMBO. **Lei n.º 809/01.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2002.

_____. **Lei n.º 923/2005.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Colombo, para o exercício de 2006.

_____. **Lei n.º 961/2006.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Colombo, para o exercício de 2007.

_____. **Lei n.º 1067/2008.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Colombo, para o exercício de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei n.º 9910/00.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2001.

_____. **Lei n.º 11.466/2005.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006.

_____. **Lei nº 11.859/2006.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual para 2007.

_____. **Lei nº 12.837/2008.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual para 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE. **Lei n.º 052/2001.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2002.

_____. **Lei n.º 318/2005.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006.

_____. **Lei n.º 412/2006.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2007.

_____. **Lei n.º 646/2008.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. **Lei n.º 415/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2001.

_____. **Lei nº 695/2005.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2006.

_____. **Lei nº 744/2006.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2007.

_____. **Lei nº 899/2008.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAQUARA. **Lei n.º 491/00.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2001.

_____. **Lei n.º 786/05.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2006.

_____. **Lei n.º 858/06.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para exercício financeiro de 2007.

_____. **Lei n.º 976/2008.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATRO BARRAS. **Lei n.º 20/2000.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2001.

_____. **Lei n.º 25/2005.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2006.

_____. **Lei n.º 175/2007.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2008.

_____. **Lei n.º 407/2008.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual relativas ao exercício de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei n.º 50/2000.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de São José dos Pinhais, para o exercício de 2001.

_____. **Lei n.º 750/2005.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2006.

_____. **Lei n.º 930/2006.** Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2007.

_____. **Lei n.º 1.255/2008.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: abr. 2014.

_____. **Emenda Constitucional n.º 14/96.** Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: abr. 2014.

_____. **Emenda Constitucional n.º 53/06.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: abr. 2014.

_____. **Lei n.º 9.394/96.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: abr. 2014.

_____. **Lei n.º 9.424/96.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: abr. 2014.

_____. **Lei n.º 11.494/07.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: abr. 2014.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as leis de diretrizes orçamentárias dos municípios do**

primeiro anel metropolitano de Curitiba. 2012. 213 f. Mestrado em Educação – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

VIAN, Maurício; MELLO, José Carlos Garcia de; BOEIRA, Carlos. **Orçamento & Fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente.** Brasília: Focus Gráf. Ed., 2002.

A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA À LUZ DOS PCCRs: DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES

Adriana Marinho Pimentel¹ - UFPA
adriorix@hotmail.com

Eldra Carvalho da Silva² - UFPA
eldcar@ig.com.br

Resumo

O objetivo do artigo é descrever e analisar as principais alterações na composição da remuneração dos professores da rede municipal de ensino do município de Oriximiná-PA a partir da implantação do novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR). O estudo resulta do processo de elaboração da dissertação de Mestrado em Educação que tem como título “A configuração da carreira dos professores da rede municipal de ensino do município de Oriximiná-PA no contexto do FUNDEB e do PSPN. A pesquisa, de cunho qualitativo, caracteriza-se como um Estudo de Caso único por focalizar a remuneração dos professores de um município específico. Para atingir o objetivo deste trabalho, foram analisados o PCCR de 1998 e o de 2010 à luz da legislação educacional que dispõe sobre a remuneração dos professores da Educação Básica. O resultado do estudo revelou que o PCCR em vigor apresenta alterações em relação ao anterior, especialmente na composição da remuneração docente, objeto central deste artigo.

Palavras-chave: Remuneração; PCCR; Valorização docente.

Introdução

A baixa qualidade da educação pública oferecida à maioria dos cidadãos brasileiros e a desvalorização profissional dos professores, são problemas crônicos em nosso país. Estudo realizado por Alves e Pinto (2011) revelou que no ranking socioeconômico, em que foi considerado o nível de rendimento mensal domiciliar *per*

¹ Pedagoga, Mestranda em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), com Bolsa OBEDUC/CAPES. Membro do Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação (UFPA), sob coordenação da Professora Doutora Rosana Maria Oliveira Gemaque Rolim.

² Pedagoga, Mestre em Educação e Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA) - Campus de Altamira-PA.

capita de 32 profissionais das ciências e da arte, o professor da educação básica ocupa a 27ª posição. A pesquisa revelou ainda que 10,5% desses profissionais, como meio de aumentar a renda mensal, possuem uma segunda ocupação de trabalho fora do ensino.

Assim, um dos grandes desafios para a almejada valorização do magistério está, sem dúvida, relacionado à remuneração dos professores da educação básica. Essa valorização, na concepção de Dutra Júnior *et al* (2000), requer a elevação dos padrões de remuneração³ dos profissionais da educação, de forma integrada com a elaboração de planos que expressem uma nova concepção de carreira, em que a profissionalização do magistério esteja articulada à melhoria da escola pública brasileira.

Porém, para além de melhorias na remuneração, é preciso ainda maiores investimentos na formação inicial e continuada do professor, que se ofereça a esse profissional uma carreira atrativa e condições adequadas de trabalho. Todos esses aspectos precisam ser considerados de forma articulada para que possam refletir positivamente na melhoria da qualidade da educação, visto que investir na melhoria da remuneração de forma isolada, não é suficiente para se alcançar uma educação de qualidade.

Devido à complexidade dessa discussão, iremos nos limitar, neste artigo, a descrever e analisar as principais alterações na remuneração dos professores da rede municipal de ensino do município de Oriximiná-PA, a partir da implantação do novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR)⁴.

Para tanto, à luz de considerações sobre a legislação educacional e o princípio de valorização do magistério público, foram analisados os dois PCCRs existentes no município de Oriximiná, com intuito de construir um quadro comparativo, por meio do qual foi possível verificar a composição da remuneração em cada plano, a fim de identificar as principais diferenças e aproximações nos insumos que compõe a remuneração docente. Após fazer essa comparação, foram analisadas as principais alterações trazidas pelo novo plano e, por fim, tecidas algumas considerações sobre os achados da pesquisa.

³ Remuneração, de acordo com Dutra Júnior (2000), é o vencimento, retribuição pecuniária paga pelo exercício de determinado emprego ou cargo público, somado a outras vantagens. Essas vantagens podem ser pagas como adicionais, gratificações ou indenizações.

⁴ Trata-se de um documento que contém as “normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira, e estabelece a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração” (DUTRA JÚNIOR *et al*, 2000, p. 36).

A Legislação Educacional e o princípio de Valorização do Magistério Público

A legislação educacional no Brasil vem apresentando, nos últimos vinte anos, significativos avanços ao dispor sobre diferentes mecanismos de valorização docente. Apesar disso, a desvalorização do professor ainda é uma perversa realidade que nos estimula a investigar os obstáculos que impedem os diferentes sistemas públicos de ensino de cumprirem as determinações legais.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 206, inscreve a valorização docente como um dos princípios sob os quais o ensino no país deve ser ministrado, garantindo planos de carreira para o magistério público, piso salarial nacional e ingresso exclusivo por meio de concurso público de provas e títulos.

Na avaliação de Dutra Júnior *et al* (2000), esse artigo da Constituição expressa o reconhecimento, por parte dos amplos setores da sociedade brasileira, da baixa qualidade da escola pública e da desvalorização profissional vivenciada pelos professores. Com isso, a valorização do profissional do magistério passa a ser condição indispensável para a melhoria da qualidade da educação pública em nosso país.

Diante desse desafio era preciso, evidentemente, assegurar recursos para que os governos estaduais e municipais tivessem condições de cumprir com o disposto na Constituição Federal.

Assim, em 12 de setembro de 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional N° 14/96 instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse Fundo tinha como um de seus objetivos viabilizar as condições necessárias para o desenvolvimento de políticas de valorização do magistério público, de forma a garantir a remuneração condigna para os professores do ensino fundamental público.

Em seguida, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n° 9394/96⁵. Em seu art. 67, a LDBEN reafirma o disposto no art. 206 do texto constitucional, dispõe que os sistemas de ensino têm o dever de garantir estatutos e planos de carreira para o magistério público, e define em seus incisos as diretrizes que esses planos devem contemplar.

Eis o artigo citado na íntegra:

⁵ A LDBEN n. 9394/96 foi aprovada em 20 de dezembro de 1996.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Dessa forma, fica claro que todas as diretrizes definidas nos incisos do art. 67 da LDB nº 9394/96 precisam constar nos Estatutos e nos Planos de carreira do magistério público de modo a promover a valorização dos profissionais da educação.

Alguns dias depois da aprovação da LDBEN nº 9394/96, o FUNDEF foi regulamentado⁶ pela Lei nº 9424/96. No art. 7º, a Lei do FUNDEF determinou que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo seria usado para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Além disso, em seus artigos 9º e 10º estabeleceu que:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Para viabilizar a implantação dos Planos de Carreira, conforme determinado pela CF, pela LDB e pela Lei do FUNDEF, foi aprovado, em 1997, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), o Parecer nº 10/97, que após ter sido homologado pelo Ministro da Educação, deu origem a Resolução nº 3/97, que fixou as Diretrizes para os novos Planos

⁶ A Lei nº 9424/96 foi regulamentada em 24 de dezembro de 1996.

de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No que se refere à remuneração docente, a Resolução CNE/CEB nº 3/97, dispôs que a remuneração dos docentes do ensino fundamental deveria ser definida em uma escala cujo ponto médio teria como referência o custo-médio aluno de cada sistema estadual ou municipal (art. 7º); que a remuneração média mensal dos docentes deveria ser equivalente ao custo médio aluno-ano, para uma função de 20 (vinte) horas de aula e 05 (cinco) horas de atividades, para uma relação média de 25 alunos por professor, no sistema de ensino (art. 7º, inciso III); e ainda que a renda dos docentes do ensino fundamental, estabelecida no artigo 7º, deveria servir de referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio (art. 7º, inciso V).

Em 2006, em substituição ao FUNDEF, foi criado, por meio da EC nº 53/2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A própria denominação do novo Fundo revela que diferente do FUNDEF, que priorizou o Ensino Fundamental e a valorização do magistério público, o FUNDEB é mais amplo por abranger toda a Educação Básica⁷ e por se referir à valorização não apenas do magistério, mas dos profissionais da educação.

A Lei nº 11.494/07, que regulamentou o FUNDEB, reafirmou a necessidade de valorização dos profissionais da educação e estabeleceu, em seu art. 22, que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos deveria ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Foi determinado, no art. 40, desta mesma lei, que os estados, Distrito Federal e municípios deveriam implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública. Para isso, no art. 41, determinou que o poder público, deveria fixar, até 31 de agosto de 2007, em lei específica, piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Todavia, o prazo estabelecido na lei do FUNDEB não foi cumprido. A lei que dispôs sobre o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério

⁷ De acordo com inciso, art. 21, da LDBEN nº 9394/96, a Educação Básica compreende as etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.

Público da Educação Básica (PSPN) - Lei n. 11.738/08 - somente foi aprovada em 16 de junho de 2008.

A lei do Piso, como ficou conhecida, fixou o piso salarial nacional para os professores com formação em nível médio, na modalidade normal (art. 2º), e determinou o prazo até 31 de dezembro de 2009 para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem ou adequassem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério (art. 6º).

Assim, para dar cumprimento a esses novos dispositivos, foram fixadas, por meio do Parecer CNE/CEB nº 9/09 e da Resolução CEB/CNE nº 02/09, as novas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério Público nos estados, municípios e Distrito Federal.

A referida Resolução reafirma a obrigatoriedade dos entes federados instituírem planos de carreira para os seus profissionais do magistério de acordo como alguns princípios, entre estes:

Art. 4º [...]

II- acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

III- remuneração condigna para todos e, no caso dos profissionais do magistério, com vencimento ou salário iniciais nunca inferiores aos valores correspondentes ao Piso Salarial Profissional Nacional, nos termos da Lei nº 11.738/2008.

IV- reconhecimento da importância da carreira dos profissionais do magistério público e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreira profissionais de forma semelhante;

V- progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

VI- valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo;

VII- jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais;

VIII- incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Para a adequação dos planos de carreira aos dispositivos da Lei nº 11.494/07 (FUNDEB) e da Lei nº 11.738/08 (PSPN), a Resolução CEB/CNE n. 02/09 apresentou as seguintes diretrizes:

Art. 5º [...]

VI- diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-

graduando lato sensu, e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

VI- assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. (BRASIL, 2009).

Todo esse aparato legal, resumidamente aqui exposto, colocou os diferentes sistemas de ensino diante da complexa tarefa de elaborar ou revisar os planos de carreira e remuneração do magistério público, de forma a fazer com que estes estejam comprometidos com a valorização do magistério, e conseqüentemente, com a melhoria da educação em nosso país.

A composição da remuneração dos professores da rede municipal de ensino do município de Oriximiná-PA: um olhar sobre o antigo e o novo PCCR.

Em Oriximiná, município localizado na região Oeste do Estado do Pará, o primeiro PCCR - Lei Nº 6.087, de 16 de novembro de 1998 – foi elaborado e implantado por iniciativa do Poder Executivo e sem a participação da categoria dos professores.

Os objetivos da Lei nº 6.087/98 (PCCR), foram assim definidos:

Art. 1º [...]

I- Instituir o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica do Município de Oriximiná;

II- Valorizar e profissionalizar o servidor, através da participação em programas de capacitação e aperfeiçoamento profissional;

III- Viabilizar a integração de interesses profissionais da Educação e do Sistema de Ensino Municipal;

IV- Assegurar o estabelecimento de remuneração pontual e condigna com a formação do profissional e grau de importância;

V- Assegurar a progressão e ascensão na carreira obedecida à qualificação crescente;

VI- Incentivar a livre organização da categoria, como forma de valorização do Magistério participativo;

VII- Melhoria da qualidade de ensino (ORIXIMINÁ, 1998, grifos nossos)

É importante destacar que esses objetivos estavam em consonância com os aspectos de valorização estabelecidos tanto na LDBEN nº 9.394/96, quanto na lei que regulamentou o FUNDEF, uma vez que o Plano considerou, nesses objetivos, os aspectos formação, remuneração condigna e condições adequadas de trabalho como fundamentais para a valorização do trabalho docente. No entanto, somente por meio da

análise do desdobramento desses objetivos, na prática, é possível verificar se estes foram concretizados com rebatimentos positivos na valorização do professor.

No que diz respeito ao primeiro PCCR, a remuneração do professor era composta de *vencimento básico e pelas seguintes vantagens*:

Vantagens	Percentual (%)
Escolaridade	10%, 20% e 30%
Regência de classe ou ‘pó de giz’	10 %
Regência de classe na Educação Especial	30%
Regência de classe fora da sede do município	20%
Tempo de serviço	2% a cada biênio
Titularidade	10%, 20% e 30%
Prolabore	20 %

Segundo o que consta no art. 85 do PCCR em questão, **a gratificação de Escolaridade** era concedida no percentual de 10% ao professor com habilitação em segundo grau Magistério (conforme nomenclatura da legislação anterior à LDB), de 20% ao professor com outros cursos superiores e de 30% ao professor com habilitação em licenciatura plena.

A **Regência de classe ou “pó de giz”** foi uma gratificação de 10% sobre o vencimento base, paga ao professor com efetivo exercício de regência de classe (art. 86). Ao professor em regência de classe em escola da zona rural, foi assegurada a gratificação de **Regência de classe fora da sede do município**, com percentual de 20% (art. 87, parágrafo único). A gratificação de **Regência de classe na Educação Especial** foi assegurada, com percentual de 30%, ao professor da educação básica com efetivo exercício de regência de classe na Educação Especial (art. 87). A gratificação por **Tempo de Serviço** foi concedida, na base de 2%, a cada dois anos (art. 88).

Em relação à gratificação de **Titularidade**, foi estabelecido que o cálculo fosse feito à razão de 10% para possuidores de curso com carga horária igual ou superior a 360 horas, 20% para possuidores de diplomas de Mestrado e 30% para os que possuísem o diploma de Doutorado.

O **prolabore**, segundo Silva (2010), em pesquisa realizada sobre a política salarial dos professores da educação básica no contexto do FUNDEB, envolvendo os municípios de Oriximiná e Óbidos, era um abono que não aparecia descrito no PCCR e em nenhuma outra legislação específica. Porém, com base em informações da Diretora dos Recursos Humanos, da prefeitura do município de Oriximiná, a autora explica que

essa gratificação correspondia aos trabalhos de hora atividade do professor, na qual também estava incluso o abono FUNDEF, agora FUNDEB. Essa gratificação corresponde a 25% sobre o vencimento base, destacando que não havia distinção de valor segundo a formação do professor, ou seja, tanto o professor licenciado como o professor com formação de nível médio recebia, de acordo com antigo PCCR, esse mesmo valor.

Outro esclarecimento importante, também destacado por Silva (2010), foi em relação à gratificação de titularidade. Embora o Plano tenha estabelecido um valor, o município pagava oitenta por cento (80%) de gratificação de titularidade para os professores licenciados plenos. Essa situação é explicada a partir da Lei 6.116/99, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único do Município, cujo art. 75 estabelece que o adicional de escolaridade seja devido ao titular do cargo para cujo exercício a lei exija habilitação correspondente à conclusão de grau universitário, calculado no percentual de 80% a incidir sobre o vencimento base da função. Com fundamento nesse artigo, em 2000, os professores licenciados que ganhavam 30% de gratificação de nível superior entraram na justiça para igualar a gratificação percebida aos demais profissionais com formação em nível superior e tiveram, em suas impetrações, ganho de causa.

Todas essas vantagens, é importante frisar, variam de acordo com a situação específica de cada professor. Assim, a título de exemplo, apresentamos a tabela abaixo, por meio da qual podemos observar a composição da remuneração de um professor da Educação Básica (nível médio), no contexto do primeiro PCCR, o que nos permite, grosso modo, observar sua implantação e ainda a identificar possíveis alterações na remuneração do professor após implantação do PCCR vigente.

Tabela 01: Professor do município de Oriximiná/ CH: 20 h semanal/ nível médio/ 10 anos de tempo de serviço.

COMPOSIÇÃO E	Maio/2009
REMUNERAÇÃO SALARIAL	
Vencimento Básico	465,00
Gratificação Tempo de Serviço	46,50
Pó de Giz (10%)	46,50
Prolabore (20%)	144,15
Grat. de Magistério (10%)	60,91
Remuneração Total	763,06

Fonte: Elaborada pelas autoras com base no contracheque do professor

Os dados apresentados na tabela 01 demonstram que, no caso específico desse professor, o vencimento básico corresponde ao valor do salário mínimo estabelecido para aquele ano e que as vantagens asseguradas no PCCR de 1998 foram garantidas. No entanto, os cálculos do prolabore e da Gratificação de Magistério não conferem com os percentuais estabelecidos. Seria necessária a análise de outros contracheques para verificarmos se esses erros são constantes, ou trata-se de um caso particular. Contudo, como já mencionado, o contracheque em questão foi usado apenas para ilustrar e comparar se os insumos apontados no primeiro PCCR eram de fato efetuados aos professores.

Em 2009, em observância ao prazo estabelecido no art. 6º da Lei do Piso (até 31 de dezembro de 2009), para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem ou adequassem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, deu-se início ao processo de elaboração do novo PCCR do magistério público e dos trabalhadores da educação de Oriximiná.

Importa frisar, que esse processo de elaboração, diferente da forma como se deu a elaboração do PCCR anterior, contou com a participação da categoria dos professores, representados pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Oriximiná (SINDSMOR), fundado também em 2009.

A preocupação com prazo estabelecido na Lei do Piso, somado à pressão do SINDSMOR, fizeram com que esse trabalho fosse intensificado, com o intuito de ser concluído ainda em 2009. Porém, devido à ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade) contra a Lei do Piso, impetrada por cinco governadores, e da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em suspender temporariamente importantes pontos da Lei, foi consenso entre os membros que integravam os grupos de trabalho responsáveis pela (re) elaboração do PCCR, estender os estudos e as discussões para o ano seguinte.

O novo PCCR foi sancionado pelo prefeito municipal em 12 de agosto de 2010 – Lei nº 7.315/2010. A referida lei assegurou, em seu art. 5º, a remuneração condigna dos profissionais do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação Municipal (inciso III), o reconhecimento e a valorização do desempenho, do conhecimento e da formação continuada dos Profissionais do Magistério e dos Trabalhadores da Educação Municipal⁸ (inciso V).

⁸ O quadro dos Trabalhadores da Educação Municipal foi formado pelos profissionais que exerciam as funções de Assessoramento Técnico especializado, de Assistência Educacional e de Auxílio Educacional.

O art. 98 do novo PCCR dispõe que além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: *gratificações, adicionais e indenizações*.

Para compreender a diferença entre esses três termos, recorremos a Dutra Júnior (2000) que define “**gratificações**” enquanto vantagens pagas aos servidores que estejam prestando serviços próprios da função em condições anormais, ou concedidas aos servidores que apresentem encargos pessoais ou situações individuais que a lei especifica. Os “**adicionais**” são aquelas vantagens pagas em função do tempo de exercício, como por exemplo, o adicional por tempo de serviço; ou em face da natureza peculiar de determinada função que requer conhecimento especializado ou regime próprio de trabalho, como por exemplo, o adicional por dedicação exclusiva ao sistema de ensino e adicional por titulação. As “**indenizações**” são os valores atribuídos aos servidores em razão de deslocamentos ou viagens a serviço, como por exemplo, ajuda de custo, de transporte e diárias.

Feitas essas considerações, voltemos ao novo PCCR. O art. 99 do referido documento dispõe sobre as gratificações devidas aos integrantes do Quadro Permanente de Pessoal do magistério Público e da Educação Municipal, quais sejam:

Art. 99 [...]

I- **Gratificação de Escolaridade Nível Superior:** no percentual de oitenta por cento, incidente sobre o vencimento base dos docentes PEM-II e dos especialistas em educação ED-I;

II- **Gratificação de Magistério:** no percentual de dez por cento, incidente sobre o vencimento base do respectivo padrão e classe ocupada pelo professor no cargo nível médio – PEM-I;

III- **Gratificação de Escolaridade:** no percentual de trinta por cento, incidente sobre o vencimento base do respectivo padrão e classe ocupado pelo professor no cargo nível – PEM – I com habilitação em licenciatura plena;

V- **Gratificação de Ensino Especial:** no percentual de vinte por cento, incidente sobre o vencimento base do docente em regência de classe, e em atendimento pedagógico exclusivo aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais, nos centros especializados ou nas unidades de ensino da Secretaria Municipal da Educação ou conveniadas;

VI- **Gratificação de Auxílio Transporte:** no percentual de dez por cento, incidente sobre o vencimento básico do respectivo padrão e classe ocupado pelo trabalhador em educação, que atuar na zona rural do município;

X - **Gratificação de Titulação:** incidente sobre o vencimento base dos docentes PEM –III, PEM – IV e PEM – V e dos especialistas em educação ED-II, ED – III e ED- IV em efetivo exercício, na seguinte proporção:

- a) Dez por cento, para os detentores de curso de Especialização, com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas;
- b) Vinte por cento, para os detentores de curso de Mestrado;

c) Trinta por cento, para os detentores de curso de Doutorado (ORIXIMINÁ, 2010, grifo nosso).

Além das gratificações, foi assegurado, no art. 101, o adicional por Insalubridade, no percentual de 10%, paga ao professor em efetivo exercício de sala de aula, que trabalhe em contato permanente com substâncias tóxicas ou substâncias danosas à saúde (giz). Apesar de fazer referência às indenizações, o Plano novo não dispõe sobre as mesmas.

Para sintetizar as vantagens asseguradas aos docentes na Lei nº 7.315/10, organizamos um quadro, que além das vantagens mencionadas anteriormente, traz outras que passaremos a enfatizar.

Vantagens	Percentual (%)
Escolaridade	10%, 30% e 80%
Insalubridade	10 %
Regência de classe na Educação Especial	20%
Auxílio Transporte	10%
Tempo de serviço	3% a cada triênio
Titularidade	10%, 20% e 30%
Hora Pedagógica	25 %

O Tempo de Serviço e a Hora Pedagógica não estão inseridos nos artigos do PCCR, que versam sobre gratificações e adicionais. No novo Plano, o Tempo de Serviço aparece no art. 34, que trata da promoção funcional na carreira e estabelece o interstício de três anos para que o professor, desde que preencha os requisitos estabelecidos nos incisos deste artigo, faça jus a um acréscimo de 3%, contados em seu vencimento. A Hora Pedagógica aparece no art. 17, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos profissionais do magistério. No inciso III, parágrafo 1º do referido artigo, fica definido que o professor na função docente terá direito a 25% de sua carga horária de trabalho reservada à hora pedagógica⁹.

Para observar, a título de exemplo, a composição da remuneração do professor, a partir do PCCR em vigor, apresentamos na Tabela 2, dados do contracheque de um

⁹ Sobre a organização da Hora Pedagógica em Oriximiná ver artigo das mesmas autoras, intitulado “Considerações sobre a organização da Hora Pedagógica para os professores da Educação Básica em Altamira, Santarém e Oriximiná/Pará”, publicado nos anais do VII Encontro Brasileiro da Rede Estrado em 2013.

professor (nível médio), com doze anos no exercício da função, com carga horária de 20 horas semanais.

Tabela 02: Professor do município de Oriximiná/ Ch: 20 h semanal/ 12 anos de tempo de serviço.

COMPOSIÇÃO E	Maio/2011
REMUNERAÇÃO SALARIAL	
Vencimento Básico	803,25
Gratificação Tempo de Serviço	96,39
Hora Pedagógica (25 %)	200,81
Adicional de Insalubridade (10%)	80,32
Gratificação de Escolaridade (30%)	315,67
Remuneração Total	1.544,63

Fonte: Elaborada pelas autoras com base no contracheque do professor

Como é possível observar na tabela 02, mesmo que o novo plano de carreira não faça referência à gratificação por Tempo de Serviço e à Hora Pedagógica, estas aparecem no contracheque do professor em forma de gratificação. Podemos observar ainda que o município, em 2011, já pagava o Piso Salarial Nacional, em cumprimento à Lei nº 11.738/2008, considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em abril de 2011.

O valor do piso no referido ano foi de R\$ 1.187,00 para uma jornada de 40 h semanais. O vencimento básico, observado na tabela 02, indica o cumprimento da Lei na medida em que é considerado o cálculo proporcional à 20h. Assim sendo, o vencimento básico estava superior ao piso, o que nos permite inferir que a referida Lei, incorporada ao novo PCCR, apresenta alterações na remuneração dos docentes.

Para melhor entendimento, foi organizado um Quadro Comparativo contendo as vantagens asseguradas nos dois PCCRs do município, o que nos ajudará a fazer comparações e sintetizar as principais diferenças e aproximações entre estes dois documentos.

PCCR (1998)	PCCR (2010)
Escolaridade (10% para o professor nível médio com habilitação em Magistério, 20% para o professor com outros cursos superiores; 80% para os professores com habilitação em licenciatura plena).	Escolaridade (10% para o professor nível médio com habilitação em Magistério, 30% para o professor nível médio, com habilitação em licenciatura plena; 80% para os professores nível superior).
Regência de Classe ou Pó de giz (10%)	-
Regência de classe na Educação Especial (30%)	Gratificação de Ensino Especial (20%)
Gratificação de regência de classe fora da sede do município (20%)	Gratificação de Auxílio Transporte (10%)
Gratificação de Titulação (10% para especialistas, 20% para mestres, 30% para doutores).	Gratificação de Titulação (10% para especialistas, 20% para mestres, 30% para doutores).
Tempo de serviço na base de 2% do vencimento ou remuneração a cada biênio.	-

Com base na análise deste quadro comparativo, é possível afirmar que a “gratificação de escolaridade”, presente no Plano de 1998, é mantida no plano de 2010. Porém, foi suprimido o percentual de 20% atribuído aos professores com outros cursos superiores e foi inserido o percentual de 30% para o professor nível médio, com habilitação em licenciatura plena. Em relação ao professor nível superior, foi mantido o percentual de 80% no Plano de 2010.

A Regência de Classe ou pó de giz, como sabemos, não corresponde ao conceito de gratificação, visto que é concedida ao professor pelos serviços próprios de seu cargo sem condições anormais. Essa vantagem, garantida no plano de 1998, era na verdade um mecanismo usado pela administração, para incentivar a permanência do professor na sala de aula e assim minimizar, ou evitar o desvio, de função ou a cedência do professor para outros setores. No plano de 2010, essa gratificação foi suprimida, e em sua substituição foi garantido aos docentes o Adicional por Insalubridade, no percentual de 10%, pago ao docente em efetivo exercício de sala aula.

A gratificação de Educação Especial, presente nos dois planos, teve o percentual reduzido para 20% no novo plano. Esta gratificação está corretamente assegurada, uma vez que o exercício da docência nesta modalidade de ensino requer condições distintas de trabalho.

Outro aspecto importante a observar é que mesmo sendo nomeada de maneira diferente, a gratificação de regência de classe fora da sede do município, presente no plano de 1998, e a gratificação de Auxílio Transporte, prevista no plano de 2010,

possuem a mesma natureza, sendo reduzida para 10% no novo plano. É a gratificação atribuída aos profissionais da educação pelo exercício de suas funções em escolas de difícil acesso, seja em virtude da distância, ou da ausência de linha regular de transporte coletivo, ou de transporte disponibilizado pelo município. Tal gratificação, pelo seu caráter transitório, não tem mais razão de existir quando o servidor se aposenta ou quando este passa a trabalhar em outro lugar em que a dificuldade de locomoção não se faz mais presente.

A Gratificação de Titulação é garantida nos dois planos com os mesmos percentuais. Porém, considerando que a mesma representa acréscimo pecuniário diretamente incorporado à remuneração, consideramos que a mesma deveria ser classificada como adicional e não como gratificações.

Outro item que compõe a remuneração dos professores de Oriximiná e está presente nos dois planos, é a gratificação por tempo de serviço. Esta, na maioria das vezes, é o que faz a diferença na remuneração dos professores que possuem a mesma formação e trabalham com a mesma etapa de ensino.

Sobre o assunto, Morduchowicz (2003) enfatiza que um dos itens que sempre aparecem com maior peso na remuneração dos professores é o adicional por experiência, conhecida como tempo de serviço:

Em todos os sistemas educativos a experiência é reconhecida através de aumentos de salários escalonados no tempo. A forma tradicionalmente adotada para remunerá-la tem sido o pagamento de um adicional por tempo de serviço. Como se sabe este componente – que nos parece recompensar mais a fidelidade ao setor que a experiência tem sido alvo de numerosas e demolidoras críticas. (MORDUCHOWICZ, 2003, p.13).

A situação evidenciada pelo autor é um fato comum na remuneração docente nos países da América Latina, e, em Oriximiná-PA, a situação não é diferente. Remunerar os educadores pelo tempo de serviço tem sido alvo de críticas, pelo fato de que gratificar a experiência do professor não significa qualidade do trabalho.

Considerações Finais

Nosso principal objetivo neste trabalho foi identificar as possíveis aproximações e diferenças nos PCCRs que definiram as diretrizes para a carreira docente no município de Oriximiná-PA a partir de 1998, ano de implantação do primeiro PCCR. A análise

documental revelou que o primeiro PCCR do referido município foi implantado mais por obrigação da legislação, do que para de fato valorizar os profissionais do magistério. Observamos ainda que os insumos que compunham a remuneração dos docentes não eram claros e consistentes, alguns até sem explicação no próprio documento ou em outra legislação, o que caracteriza descompromisso com a categoria dos professores por parte dos elaboradores do referido documento que não levaram em consideração os anseios da mesma.

No PCCR, aprovado em 2010, é possível identificarmos alguns avanços desde a proposta de elaboração, que contou com a participação do SINDSMOR, à estruturação dos insumos que compõe a remuneração docente, pois em seus meandros está de acordo com a Lei do FUNDEB e a Lei do PSPN. Além disso, apresenta de forma mais clara e organizada tais insumos, o que consideramos importante, pois os Planos de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação, precisam ter critérios operacionais mais claros para que os direitos garantidos constitucionalmente e regulamentados legalmente possam ser de fato materializados.

No entanto, apesar dos significativos avanços no processo de elaboração deste importante documento, ainda há muito que fazer para se efetivar, na prática, a valorização dos professores no município de Oriximiná. A garantia de direitos e a definição de obrigatoriedades é um passo importante, mas é preciso que exista condições reais para que a lei saia do papel. A elaboração de PCCRs, comprometidos com a valorização docente, não é tarefa fácil e por isso mesmo, exige estudos, análises, debates e esforço coletivo de todos os envolvidos nesse processo. A pesquisa realizada obviamente não se esgota no resultado apresentado nesse artigo, esses constituem alguns apontamentos de um tema ainda em processo de investigação.

Referências

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte**. Cadernos de Pesquisa. v.41, n.143, maio/ago.2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

_____. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. **Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação.** Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf> Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. **Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação.** Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa as Diretrizes para Novos planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2013.

DUTRA JUNIOR, Adhemar F. *et al.* **Plano de carreira e remuneração do Magistério Público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira.** Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000. 234 p.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes.** PREAL/ BRASIL, 2003.

ORIXIMINÁ. **Lei Municipal nº. 6.087, de 16 de novembro de 1998.** Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de Oriximiná e dá outras providencias. Oriximiná: [S.n.], 1998.

_____. **Lei Municipal nº. 7.315, de 12 de agosto de 2010.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público de dos Trabalhadores da Educação do Município de Oriximiná e dá outras providencias. Oriximiná: [S.n.], 2010.

SILVA, Eldra Carvalho da. **A Política Salarial para os Professores da Educação Básica da Rede Municipal no Contexto do FUNDEB nos municípios de Óbidos e Oriximiná-Pará.** Dissertação de Mestrado. Instituto de Educação. Universidade Federal do Pará, 2010.

PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL: IMPLICAÇÕES NO VENCIMENTO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE

Amilka Dayane Dias Melo¹ - UFRN
amilkadayane@hotmail.com

Fádyla Késsia Rocha de Araújo² - UFRN
fadyla_kessia@hotmail.com

Resumo

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), aprovado pela Lei nº 11.738/2008, constitui um elemento de representatividade na questão da valorização do magistério, visto que integra parte da remuneração docente e nenhum profissional, de acordo com a legislação, deve receber o inferior ao vencimento definido em Lei. Neste trabalho, analisam-se as implicações do Piso Salarial definido em legislação nacional no vencimento dos professores da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (RN), no período de 2009 a 2014. Considerando-se que o Piso Nacional é definido para a carga horária de 40 horas/semanais, realizou-se a proporcionalidade salarial do professor de 30 para 40 horas. Procedeu-se à análise bibliográfica e documental. Utilizaram-se dados das folhas de pagamento (2009-2010) referentes aos meses de outubro e tabelas salariais (2009-2014). No RN, observou-se que, durante os anos 2009 – 2014, o PSPN está sendo efetivado, porém somente, a partir de dezembro de 2011 é que os professores tiveram seus vencimentos corrigidos em conformidade com o Piso; até então, tratava-se de uma gratificação que, somada ao vencimento, alcançava o valor do Piso. Os resultados obtidos na análise dos dados coletados permitem a compreensão de que a implementação das políticas voltadas à valorização do magistério, em especificidade, o PSPN, algumas vezes, está relegada às condições e interesses políticos dos gestores de cada município ou estado. Mesmo sendo uma determinação constitucional, os governos locais descumprem essa legislação ou, até mesmo, encontram estratégias para não efetivar o direito legal dos professores.

Palavras-chave: Valorização do Magistério; vencimento; Piso salarial profissional nacional.

¹ Professora da Educação Básica – Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Professora da Educação Básica – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Introdução

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), aprovado pela Lei nº 11.738/2008, é um elemento de representatividade na questão da valorização do magistério, visto que integra parte da remuneração docente e nenhum profissional, de acordo com a legislação, deve receber o inferior ao vencimento definido em Lei. Neste trabalho, analisam-se as implicações do Piso Salarial definido em legislação nacional no vencimento dos professores da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (RN) no período de 2009 a 2014.

Para o desenvolvimento deste trabalho, procedeu-se à análise bibliográfica e documental. Utilizaram-se dados das folhas de pagamento (2009-2010) referentes aos meses de outubro e tabelas salariais (2009-2014). Efetivou-se a proporcionalidade salarial do professor de 30 para 40 horas, considerando-se que o Piso Nacional é definido para a carga horária de 40 horas/semanais.

Considera-se que a aprovação da Lei nº 11.738/2008 representa um momento histórico de conquista a partir das lutas em torno de melhores condições de trabalho e de remuneração dos trabalhadores em educação do país. Trata-se de um processo que remonta ao século XIX e que só se efetivou na primeira década do século XXI.

O artigo encontra-se estruturado em dois subitens, além da introdução. No primeiro faz-se uma discussão teórica acerca do contexto nacional no qual o PSPN foi aprovado e implementado. No segundo, apresenta-se a configuração da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

O PSPN e o contexto nacional

A partir de 1990, o modelo de descentralização adotado no sistema brasileiro desencadeia as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) de diminuição dos gastos públicos, fazendo com que as políticas educacionais situem-se na redefinição do papel do Estado, enfatizando a descentralização com qualidade, participação e parceria. Segundo França (2005, p. 22):

A política de descentralização, adotada nessa conjuntura sob a influência das estratégias neoliberais e dos organismos internacionais, imprime um reordenamento das relações entre a sociedade e o Estado, relacionado com a redução dos gastos públicos, por conta da crise fiscal do Estado.

Em face das diretrizes estabelecidas na política de descentralização, delineiam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – 1996 a 2006, substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – 2007 a 2020, ambos visando à transparência da aplicação dos recursos destinados ao setor educacional, à valorização do magistério e à eficiência nos gastos públicos, bem como à melhoria na qualidade do ensino.

Porém, o repasse de recursos do Fundef definia-se com base nas matrículas do Ensino Fundamental. Em 2006, com o prazo de duração expirado, além de várias lacunas a serem preenchidas³, ocorre a sua substituição pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), expandindo o atendimento a toda a educação básica, e a discussão da valorização do profissional do magistério continua central e com maior ênfase⁴.

O artigo 41 da lei do Fundeb determina que o poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, determinando o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, sendo este, à época, o equivalente a R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal,

³ Segundo Nicholas Davies (2001), as propostas de desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, apresentadas no Fundef, são equívocos. O Fundo teve início com previsão para acabar em 2006 e a valorização do magistério deve ser permanente. A proposta de focalização, no ensino fundamental, pode enfraquecer outros níveis e modalidades do ensino, pois não considera as matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, para a distribuição dos seus recursos. A política de Fundos não vincula recursos novos à educação, apenas redistribui os recursos já existentes. Os Conselhos de Fiscalização do Fundef, por sua vez, têm eficácia muito limitada por ser mais estatais do que sociais.

⁴ - Na legislação do Fundeb, são considerados profissionais do magistério da educação aqueles que atuam como docentes ou profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Em 2009, a Lei nº 12.014/09 altera o artigo 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e define as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Essa legislação amplia de duas para três, as categorias dos profissionais da educação: docentes, especialistas da educação e funcionários de escola. Para o exercício profissional, são exigidos pré-requisitos mínimos quanto à formação pedagógica. A referida Lei contempla uma longa jornada na luta pelo reconhecimento dos trabalhadores não-docentes da educação pública básica para que sejam valorizados e reconhecidos como importantes atores no processo pedagógico dos alunos e na sua formação como cidadãos.

prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, vigorando tal valor a partir de 1º de janeiro de 2008, integralizando-se como vencimento inicial de forma progressiva e proporcional.

Essa legislação atendeu a uma reivindicação histórica em deliberações de instâncias nacionais do movimento docente. Contudo, o piso inicial, que seria de R\$ 950,00, a partir de 2009, teve novas configurações com o pronunciamento de governadores das regiões mais ricas do país, quando estes se colocaram contra essa conquista através do Parecer nº 09/2009 – CNE, tornando sem efeito a Resolução nº 03/97 – CNE⁵ e contestando, além do valor aprovado, a carga horária dedicada às atividades extraclasse e a fixação do Piso como vencimento básico, ao qual seriam acrescidos outros benefícios, argumentando ser exclusiva competência dos Estados e Municípios a definição desse tempo, através dos Planos de Carreira.

Esse Piso apontou um possível compromisso nacional pela valorização do magistério e qualidade da educação, considerando que, no ano de 1994, havia sido previsto um salário mensal de R\$ 300,00⁶ para os docentes da educação básica. Já em 2007, a proposta de piso salarial para os professores foi encaminhada pelo governo federal, em forma de projeto de lei à Câmara dos Deputados, sendo aprovada, em 2008, a Lei nº 11.738/08, que beneficia os professores da educação básica pública com o piso nacional de R\$ 950,00, tornando-os a primeira categoria com um piso salarial nacional definido na Constituição. Entretanto, nem todos os estados e município implantaram o Piso e o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração, mostrando-se alheios à importância de uma melhor remuneração docente na valorização de sua função social, diante do processo educacional.

O Supremo Tribunal Federal – STF, em consequência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), promovida pelos governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, junto a esse Tribunal, em

⁵ A Resolução nº 03/97 do Conselho Nacional de Educação Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa resolução orientava que a remuneração dos docentes deveria contemplar níveis de titulação, sem que a atribuída aos portadores de diploma de licenciatura plena ultrapasse em mais de 50% (cinquenta por cento) a que couber aos formados em nível médio. Define-se, ainda, no artigo 7º, que a remuneração dos docentes do ensino fundamental deveria ser definida em uma escala cujo ponto médio teria como referência o custo médio aluno-ano de cada sistema estadual ou municipal e a remuneração dos docentes do ensino fundamental constituiria referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio.

⁶ Esse valor refere-se a um acordo assinado em 19 de outubro de 1994, quando o então Presidente da República, Itamar Franco, compromete-se com o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, junto a governos e entidades de classe. Porém, o compromisso não foi cumprido no governo de Fernando Henrique Cardoso.

sessão no dia dezessete de dezembro de dois mil e oito, pedem mudanças na Lei n.º 11.738/08 que trata do PSPN. Dentre elas, ocorre a derrubada do § 4º do artigo 2º da Lei, que trata da carga horária. O parágrafo estabelece o limite máximo de 2/3 (dois terços) para o desempenho em sala de aula e 1/3 para extraclasse. Com a decisão do STF, são os Municípios e Estados que definem a distribuição da carga horária. (BRASIL, CNTE, 2008).

Ressalta-se que os governadores estaduais, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, defendem que o valor estipulado pelo Piso, em consequência da quantidade de docentes, elevaria o valor da folha de pagamento. Isso acarretaria um impacto avaliado em quase 10 bilhões de reais; esse aumento, porém, seria possivelmente coberto pelo Fundeb, conforme Sousa Júnior:

Esse valor ainda está sujeito à comprovação, pois até o momento não há dados auditáveis que comprovem esse impacto na folha de pagamento. Ademais, considerando-se que o FUNDEB, mecanismo criado para financiar toda a educação básica, prevê um aporte de cerca de 75 bilhões de reais, mais a complementação da União em 4,5 bilhões de reais a partir de 2009, mesmo que esses dados fossem próximos da realidade, o aumento seria possivelmente coberto pelo Fundo, o qual obriga um investimento mínimo em pagamento dos profissionais do magistério na ordem de 60%, isto é, pelo menos 48 bilhões de reais (SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 251).

Em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, o Supremo Tribunal Federal definiu que a referência do Piso Salarial será a remuneração total, ou seja, os termos “vencimentos iniciais” e “salário inicial” tratados ficam entendidos como “remuneração total inicial”, o que transforma Piso Salarial em Teto Salarial (FERREIRA, 2010).

Uma análise da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), sobre o Piso Salarial Nacional confirma que o PSPN é uma reivindicação histórica dos professores da rede pública da educação básica, e agora, uma conquista que, paulatinamente, vem sendo alcançada. De acordo com o artigo 1º da Lei n.º 11.738/08, que regulamentou o Piso Salarial dos Professores, este deve ter vigência simultânea ao Fundeb e cabe à CNTE o papel de reivindicar sua regulamentação.

A (des)valorização dos trabalhadores em educação é um processo histórico que se explica pela evolução da estrutura social do capitalismo na sociedade brasileira, provocando, nas classes trabalhadoras, reações de defesa dos seus interesses com o intuito de reafirmação do seu valor social e profissional.

Na expectativa de compreender a implementação do PSPN na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, desenvolvemos o item a seguir.

Implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte

A valorização do professor envolve diversos aspectos, entre eles, a carreira docente, a remuneração e as condições de trabalho, sendo esses relacionados ao prestígio social atribuídos a ele pela sociedade. De ordem material, destaca-se a remuneração a qual ele faz jus. Para que essa valorização seja alcançada, é preciso que as políticas estejam pautadas nas necessidades da classe. Conforme Pinto (2009, p. 35):

Dar o salto de qualidade no padrão de remuneração dos professores é plenamente possível na realidade tributária brasileira atual. Conseguir realizá-lo, contudo, dependem essencialmente de mudança política e no campo dos valores, nas relações que se estabelecem entre eles, alunos e pais no cotidiano escolar, na luta por uma escola de qualidade.

O Fundeb é um elemento de representatividade na questão da valorização do magistério, visto que ele é o maior instrumento de financiamento da educação básica, especialmente na remuneração dos profissionais de educação, quando o mínimo de 60% de sua arrecadação deve ser destinada a esse fim.

No RN, citam-se alguns estudos direcionados à pesquisa da implementação dos recursos do Fundeb e suas implicações para o vencimento e a remuneração dos professores da rede estadual de ensino, entre eles: Ferreira (2010), França (2012), Gurgel (2012). Essas referências estão relacionadas com uma pesquisa em rede denominada: "Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no Contexto do Fundeb e do PSPN", vinculada ao Edital CAPES nº 049/2012 do Observatório da Educação. A pesquisa tem por objetivo analisar os impactos do Fundeb e do PSPN, na estrutura da remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em doze estados brasileiros e suas respectivas capitais (MG, MS, MT, PA, PB, PI, PR, RN, RR, RS SC e SP).

Enquanto resultados desses estudos constata-se que a implementação das políticas voltadas à valorização do magistério, em especificidade o PSPN, algumas vezes, está relegada às condições e interesses políticos dos gestores de cada município ou estado. Não obstante ser uma determinação constitucional, os governos locais

descumprem essa legislação ou, até mesmo, encontram estratégias para não efetivar o direito legal dos professores.

O valor do PSPN refere-se ao vencimento mínimo que o professor deve receber no início de sua carreira com formação de Ensino Médio. A remuneração é composta do vencimento, gratificações e demais vantagens adicionais como décimo terceiro e férias. A incorporação dos itens da remuneração ao vencimento⁷ do professor tem sido uma prática comum após a implementação da Lei 11.738/08. Com essa estratégia, os gestores locais oneram a mesma quantidade de recursos à folha de pagamento do magistério não aplicando mais recursos, porém a situação salarial do professor permanece da mesma forma e ainda "perdendo" as gratificações as quais tinham direito anteriormente.

Dessa forma, é possível encontrar, em algumas unidades da federação, a incorporação de vantagens e gratificações aos vencimentos dos professores, enquanto estratégia de pagamento do Piso Salarial; como exemplo, tem-se o Rio Grande do Norte.

Neste trabalho, analisa-se, portanto, o vencimento com base na implementação do PSPN nos professores da rede estadual de ensino do RN, utilizando-se das folhas de pagamento e tabelas salariais, visando ao entendimento desse Piso para os profissionais.

Os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) de vários estados e municípios brasileiros contemplam cargas horárias de 20, 30 e 40 horas. Na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (RN), a jornada definida na legislação é de 30 horas semanais. O PCCR do RN divide a carreira do professor em seis Níveis (N-I a N-VI) e dez Classes (A a J).

Os níveis referem-se à titulação acadêmica, sendo do nível médio ao doutorado, as classes, equivalem ao tempo de serviço, que após o estágio probatório, a cada dois anos, adquire uma nova letra. De um Nível para outro, o Plano prevê uma mudança de 15% a 130%, conforme a nova titulação, acrescida ao vencimento. Porém, de uma classe para outra o acréscimo é de 5%. No quadro 01, visualiza-se como se configura a carreira do professor.

⁷ Entende-se por Vencimento o Salário Base do professor.

Quadro 01: Estrutura da carreira do Professor da Rede Estadual do Rio Grande do Norte

Categoria Funcional	Níveis	Classes	Habilitação
Professor	N-I	A a J	Nível Médio na modalidade Normal
	N-II		Licenciatura Curta e Licenciatura Curta + 1 ano de estudos adicionais.
	N-III		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica.
	N-IV		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica e título de Especialista.
	N-V		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica e título de Mestre.
			Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica e título de Doutor.

Fonte: Lei Complementar nº 322/06.

O professor que está no Nível I (formação em nível médio) e classe "A" (início da carreira) é aquele que deve receber seus vencimentos correspondentes ao que é determinado pelo PSPN. Desse modo, o objeto de análise deste trabalho será o profissional com esse perfil (NI-A).

No quadro 02, apresentam-se os vencimentos dos professores NI-A, no período de 2009 a 2014 em comparação com o PSPN de cada ano. É importante destacar que, na rede estadual, o regime de trabalho é de 30 horas e, pela legislação do PSPN, a jornada de trabalho é de, no máximo, 40 horas semanais. Portanto, ao estabelecer uma análise relativa entre o valor do Piso (40h) e a jornada do professor NI-A (30h), foi necessário realizar a proporção de seus vencimentos para 40 horas.

Quadro 2: Vencimentos dos Professores da Rede Estadual de Ensino do RN com formação de Nível Médio e início de carreira no período de 2009-2014.

Período*	Professor rede estadual/RN (NI - A / 30 horas semanais)	Professor rede estadual/RN (NI - A/ proporção para 40 horas semanais)**	Valor do PSPN praticado pelo MEC
2009	620,00	826,66	R\$ 950,00
2010	664,33	885,77	R\$ 1.024,67
2011	890, 62	1.187,49	R\$ 1.187,00
2012	1.088,52	1.451,36	R\$ 1.451,00
2013	1.175,27	1.567,02	R\$ 1.567,00
2014	1.273,05	1.697.40	R\$ 1.697,37

Fonte: Folha de pagamento – Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN, Tabelas salariais – SINTE/RN e Governo Estadual, Valor do PSPN – Ministério da Educação.

* Utilizando o mês de referência de outubro, com exceção do ano de 2014, que se trata de uma estimativa, tendo em vista que o reajuste de 8,32% referente ao PSPN já foi concedido no mês de fevereiro.

** Para efeito da proporcionalidade, utilizou-se regra de três simples.

Nos dados apresentados no quadro 02, observa-se que em, pelo menos, metade desse intervalo de tempo (2009-2014) o Governo Estadual está pagando o que determina a legislação. Porém, é preciso entender que esses números não revelam o movimento histórico, social e político à efetivação do valor do PSPN. A contextualização desses dados apresenta possíveis contradições imbricadas nesse movimento.

Tratando da implementação do PSPN na rede estadual de ensino do RN, no ano de 2009, Ferreira (2010) apresenta os movimentos subjacentes a ele, esclarecendo que, quando a lei do Piso foi sancionada, havia por parte dos gestores da Secretaria de Educação e Governo estadual o discurso de que o Piso seria concedido, pelo fato de ser um instrumento importante para a valorização dos professores. Segundo o discurso do então Secretário de Educação, a época, o RN não corroborava as ideias do grupo de seis estados da federação contra a Lei do Piso nº 11.738/2008, manifestadas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn).

No entanto, o ano de 2009 foi marcado por um movimento grevista de repercussão, deflagrado em março, quando, na pauta desse movimento, estavam as

perdas salariais através da falta da efetivação de promoções que deveriam ter sido concedidas por meio das mudanças de Níveis, Classes e o pagamento do PSPN.

Para a implementação do PSPN, ocorreram embates políticos e acordos entre o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do RN (SINTE/RN) e os gestores estaduais a fim de cumprir o que estava previsto constitucionalmente, bem como fazer cumprir os acordos preestabelecidos – promoções verticais e horizontais e o pagamento do Piso conforme o princípio da proporcionalidade, visto que o Piso representa 40 horas e o PCCR do RN define a carga horária de 30 horas.

Em agosto de 2009, o valor de R\$ 712,56 foi pago aos professores "NI-A", através de uma complementação da remuneração, para se chegar ao valor proporcional ao Piso, conforme visualiza-se no quadro 03.

Quadro 03: Remuneração do Professor NI-A (30h) da rede estadual do RN e o valor do Piso em 2009.

Período	Professor rede estadual/RN (NI - A / 30 horas semanais)		Professor rede estadual/RN (NI - A/ proporção para 40 horas semanais)	Valor do PSPN Praticado pelo MEC
	Agosto de 2009	Salário Base	620,00	R\$ 950,08
Abono		92,56		
Remuneração		712,56		

Fonte: Folha de pagamento – Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN

É importante destacar o fato de que, somente em agosto de 2009, a remuneração equivalente ao valor do PSPN foi paga a esses profissionais de forma proporcional, através de um intenso embate entre sindicato e governo, denominado pelo último de Pró-piso. O governo fez uso de um abono para alcançar esse valor, quando o Piso deve ser o vencimento inicial, sendo corrigido a cada mês de janeiro. Sobre isso, Ferreira (2010, p.184) dispõe que,

A forma como foi implantado não respeitou o que determina acerca da jornada de trabalho, e sim, o que foi estabelecido pela decisão do Supremo Tribunal Federal. O Piso foi transformado em Teto, permitindo juntar todas as gratificações pessoais, inclusive o quinquênio como instrumento de complementação para o mesmo.

A questão do teto abordada pela autora evidencia que, desse modo, o Piso não cumpre sua real funcionalidade, no momento em que o salário mínimo passa ser o máximo (teto). Para evitar que isso ocorra, é preciso que sejam feitas as devidas

progressões na carreira do professor, mediante as mudanças de classes e níveis (tempo de serviço e aumento da titulação acadêmica). A esse propósito, Ferreira (2010) alega que o governo estadual não está promovendo essas progressões da forma como se deve.

No ano de 2010, os vencimentos dos professores foram reajustados, porém, para se chegar ao valor determinado pelo PSPN, assim como em agosto de 2009, o governo local fez uso de uma gratificação complementar, o que representa a inadequação legal por mais um ano.

Quadro 4: Remuneração do Professor NI-A (30h) da rede estadual do RN e o valor do Piso em 2010.

Período	Professor rede estadual/RN (NI - A / 30 horas semanais)		Professor rede estadual/RN (NI - A/ proporção para 40 horas semanais)	Valor do PSPN Praticado pelo MEC
2010	Salário Base	R\$ 664,00	R\$ 1.024,76	R\$ 1.024,67
	Abono	R\$ 104,24		
	Remuneração	R\$ 768, 57		

Fonte: Folha de pagamento — Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN.

Em 2011, percebe-se uma mudança nesse panorama; durante esse ano foi incorporado um reajuste de 34% ao vencimento de R\$ 664,00 referente ao ano anterior. Esse reajuste foi concedido em quatro parcelas de 7,6% divididas entre os meses de setembro a dezembro, até chegar ao valor integral do Piso. Constata-se, pois, mais uma discrepância com o que determina a legislação nacional, quando somente em dezembro o professor teve seus vencimentos integralmente reajustados.

No período de 2012 a 2014, o RN vem pagando o que determina a lei do PSPN, parceladamente. Os reajustes foram creditados, após o mês de janeiro de cada ano, com efeitos retroativos ao citado mês. Relativo ao ano de 2014, o reajuste de 8,32% determinado pela Lei do PSPN, foi pago no mês de fevereiro, retroagindo o atrasado de janeiro.

Ainda no ano de 2014, o Sinte/RN, juntamente com a categoria docente, promove movimento grevista, sendo ponto de pauta, a mesma reivindicação de anos anteriores, ou seja, a concessão das progressões por classe e nível na carreira dos professores.

Com relação ao item reivindicatório, Ferreira (2010) esclarece que:

A Lei nº 11.738/08 (BRASIL, 2008), referente ao PSNP, contempla, apenas, o vencimento dos profissionais em nível médio, ficando os demais níveis (graduados, especialistas, mestres e doutores) à mercê de acordos e aprovação dos Planos de Cargos e Salários de cada entidade administrativa. A valorização do magistério continuará a ser um desafio posto para o governo, para o Sindicato e para todos aqueles que, de alguma forma, estão envolvidos com o propósito de promover uma educação pública de qualidade social (FERREIRA, 2010, p.203).

Cabe destacar, também, que o simples pagamento do que determina a Lei do Piso ao vencimento, não significa que o governo esteja promovendo a pretensa valorização do magistério. Sabe-se que um professor com remuneração digna é uma prerrogativa para sua valorização profissional. Por outro lado, a condição remuneratória compreende, apenas, umas das dimensões da valorização do magistério; assim sendo, não adianta um profissional ser bem remunerado se não possuir condições dignas de trabalho e não ser reconhecido socialmente pelo seu trabalho. Para Monlevade (2000), a valorização do professor compreende três fatores:

1. Da formação intelectual e ética do professor para os desafios do seu trabalho com crianças, adolescentes, jovens e adultos do Brasil real, do Brasil inteiro, e não do país particular.
2. Da constituição de uma identidade profissional (e não de várias subcategorias que se estranham), dada não só pelo saber científico como pela luta e organização sindical, que redunde em auto-estima e reconhecimento social.
3. De uma decisão política do estado para tirar os entraves que impedem nas condições de hoje o pagamento pelos Estados e Municípios de salários dignos balizados por um PSPN calculado para a jornada integral e a dedicação exclusiva do professor na escola (MONLEVADE, 2000, p.282).

A política de valorização do magistério, historicamente, está atrelada às questões da carreira, formação inicial e continuada, condição de trabalho e remuneração. Há um consenso, entre os pesquisadores da área, que a qualidade da educação está diretamente relacionada à garantia dessas condições. A profissionalização do magistério relaciona-se com a valorização de sua posição social, ou seja, o prestígio de que desfruta na sociedade e a construção de sua identidade, do compromisso e do sucesso na função de educar.

Considerações Finais

Evidencia-se que a valorização do magistério compreende uma luta histórica, que ainda precisa de muitas conquistas, entre elas, a efetivação do PSPN assim como determina a legislação nacional. Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, em 2013, dos nove estados da Região Nordeste, quatro ainda não cumprem a Lei do Piso na íntegra. Constata-se que a implementação do PSPN, ainda que seja uma definição legal, encontra-se circunscrita em meio aos interesses políticos e a gestão de cada estado ou município.

No RN, observa-se que o valor referente ao PSPN foi creditado aos vencimentos dos professores de forma integral em dezembro de 2011. Até abril de 2011, a Lei nº 11.738/2009 estava *sub judice*, através de uma ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), sendo uma prerrogativa ao Governo do RN a não efetivação integral do valor do Piso, conforme constatado em folha de pagamento.

As condições e interesses políticos são elementos fundamentais na instauração de políticas de valorização da atividade docente. Não obstante ser uma determinação constitucional, os gestores públicos descumprem a legislação que respalda o direito do professor. No RN, isso é evidenciado quando o PSPN não é respeitado na íntegra, inclusive quando se trata da mudança de nível e classe (progressão e promoção).

Espera-se, com este trabalho, contribuir para o debate sobre as políticas docentes de modo a colaborar com a superação de entraves identificados na implementação da legislação nacional sobre o Piso Salarial Profissional Nacional, visando à valorização dessa categoria profissional.

Referências

BRASIL. Presidência da República. **Lei 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 26 abr. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 2007.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. **Lei N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências, 1996.

_____. **LDB: Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei N° 9.394, de 1996** que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2. Ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicação, 2001.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **Valorização do magistério da educação básica no RN: participação do SINTE e do governo estadual na implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na rede pública estadual no ano de 2009.** 2010. 224 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Programa Dinheiro Direto na Escola. Natal, RN: EDUFRRN, 2005.

_____, Magna. **Política de Valorização Docente e o Piso Salarial Profissional Nacional: a Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte.** In: PARENTE, Juliano. PARENTE, Claudia (Orgs). **Política, Gestão e Financiamento da Educação.** São Cristóvão, 2012. Editora UFS, 2012.

GURGEL, Rogério Fernandes. **A (des)valorização do magistério potiguar nos anos de 1990: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica / Rogério Fernandes Gurgel.** – Natal, RN, 2006. 127 f.: il.

_____, Rogério Fernandes. **Trabalho docente: políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino/ Rogério Fernandes Gurgel.** – João Pessoa, PB, 2012. 225 f.: il.

MONLEVADE, João Antônio C. de. **O piso salarial para a educação fundamental no Brasil/ Tese de Doutorado.** João Antônio Cabral de Monlevade. – Campinas, SP, 2000.

NORONHA, Maria Izabel A. Parecer CNE/CEB n° 9/2009. **Diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** In: Revista da Resolução CNE/CEB n° 3/97. Brasília/DF, 2009.

PINTO, Marcelino Rezende. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Marcelino Pinto.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 322/06.** Estatuto e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual referente à educação básica e a educação profissional. Diário Oficial do Estado, Natal, 12 jan. 2006.

SOUSA JÚNIOR. Luiz de. **Financiamento da educação básica e dos profissionais da educação em tempos de crise.** In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa. (orgs.) Política educacional: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Líber Livro, 2009.

**ESTUDO DESCRITIVO DA ESCALA DE VENCIMENTOS E DA
COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO
ESTADUAL DE SÃO PAULO EM 2010**

Ana Paula Santiago do Nascimento¹ - FEUSP
anpaula@usp.br
Renata Rodrigues de Amorim Medina² - FEUSP
renata.medina@usp.br
Rubens Barbosa de Camargo³ - FEUSP
rubensbc@usp.br

Resumo

O presente artigo é parte de uma pesquisa nacional e tem como objetivo pormenorizar e examinar a escala de vencimento das Classes Docentes do magistério paulista em 2010 destacando os valores e a dispersão dos vencimentos recebidos, bem como a composição da remuneração. Após a análise dos dados disponíveis pode-se observar que, em termos de carreira, o Professor Educação Básica I (PEB I) não tem a mesma extensão em termos de referências ou faixas e níveis que o Professor Educação Básica II (PEB II) e que o índice de dispersão entre o vencimento inicial e o final, em 2010, chegou a 143%.

Palavras-chave: Vencimento docente; Remuneração de professores.

Introdução

Como parte dos resultados preliminares da pesquisa em andamento intitulada “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”⁴, este artigo tem como objetivo pormenorizar e examinar a escala de vencimento das Classes Docentes do magistério paulista em 2010 destacando os valores e a dispersão dos vencimentos recebidos em 2010, assim como a composição da remuneração da classe docente do magistério paulista.

¹ Coordenadora Pedagógica da Rede Municipal de Educação de São Paulo.

² Graduanda do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

³ Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

⁴ Essa pesquisa é desenvolvida com o auxílio financeiro da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), no âmbito do Edital nº 001/2008 – Observatório da Educação, e é coordenada pelo Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Entre outros objetivos, a pesquisa visa analisar a estrutura da remuneração e da carreira dos professores da educação básica brasileira, em 12 estados (RS, SC, PR, SP, MG, MS, MT, PI, PA, PB, RN, RR) e em suas respectivas capitais, no período de 1996 a 2010.

Faz-se necessário enfatizar que este trabalho pretende realizar uma descrição fiel da escala de vencimentos e da composição da remuneração dos docentes do magistério paulista em 2010.

Para o entendimento do que vigia em 2010 no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério público estadual paulista é necessário se remeter ao Estatuto do Magistério, instituído através da Lei Complementar nº 444 de 27 de dezembro de 1985, que é usado como parâmetro para diferentes discussões sobre carreira e salários, apesar de suas diversas modificações durante os anos de sua vigência, seja em função de interesses governamentais que provocaram alterações legais, sejam em processos de resistência ou de avanços por meio de pressões da categoria por melhorias estruturais na carreira do magistério.

É importante ressaltar que no ano de 2010 o Estado de São Paulo estava sob a gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e segue sob essa gestão há 20 anos, desde 1995 até 2014, o que nem sempre garantiu as mesmas políticas públicas para a educação, visto que é perceptível as diferentes regulamentações, orientações pedagógicas e políticas, que por vezes se demonstraram até contraditórias durante todos esses anos.

Busca-se com esse artigo, contribuir para a discussão nacional sobre planos de cargos, carreira e remuneração dos docentes das escolas públicas.

A Rede Estadual de São Paulo – breve descrição

A rede estadual de ensino público de São Paulo possui muitos anos de existência e pode ser considerada como uma rede grande, com 4.711.944 alunos matriculados em 2010, distribuídos nas diferentes etapas e modalidades da educação básica.

É composta pelo cargo de Professor da Educação Básica I (PEB I) – ao qual se exige formação em curso Normal (em nível médio ou superior) ou Licenciatura Plena – e seu ocupante deverá trabalhar com alunos do Ensino Fundamental - Ciclo I (1º ao 5º ano); pelo cargo de Professor da Educação Básica II (PEB II) – que exige formação em Licenciatura Plena com habilitação específica em área própria – e seu ocupante deverá lecionar para alunos do Ensino Fundamental – Ciclo I (nas disciplinas de Educação Física e Artes), para alunos do Ensino Fundamental – Ciclo II e para o Ensino Médio; e Professor II⁵ (Prof. II) que também lecionam para os alunos do Ensino Fundamental II.

A Carreira do Magistério do Estado de São Paulo

A Carreira do Magistério do Estado de São Paulo é composta por duas classes: (A) a classe de docentes e (B) a classe de suporte pedagógico, ambas constituídas de cargo de provimento efetivo, que comporta substituição⁶, e/ou cargo de provimento em

⁵ Esses professores possuem apenas licenciatura curta, essa foi uma possibilidade de formação para ingresso na rede estadual, mas atualmente essa possibilidade não existe mais - esses cargos estão em vacância.

⁶ Cargo de provimento efetivo que comporta substituição é todo cargo criado em lei, preenchido por concurso público, que seu ocupante pode ser substituído em períodos de licenças ou por outras razões previstas legalmente.

comissão⁷ e função-atividade⁸. Cabe mencionar que aos docentes na unidade escolar também há postos de trabalho destinados às funções de Professor Coordenador e de Vice-Diretor. A função de diretor pode ser exercida por um docente em caráter temporário, porém na rede estadual paulista a função de diretor de escola é concebida como cargo, com provimento através de concurso público para tal.

O Quadro do Magistério⁹ (QM) é dividido em três subquadros, composto pelo Subquadro de Cargos Públicos (SQC), sendo SQC-I para os cargos em comissão e a SQC-II para os cargos efetivos; e pelo Subquadro de Funções-Atividades (SQF), constituído por SQF-I. A classe de docentes compreende os PEBs I, vinculados aos subquadros SQC-II (quando efetivos) ou SQF-I (quando temporários) e os PEBs II vinculados aos subquadros SQC-II (quando efetivos) ou SQF-I (quando temporários).

A classe de suporte pedagógico compreende o Diretor de Escola (vinculado do subquadro SQC-II), o Supervisor de Ensino (SQC-II) e o Dirigente Regional de Ensino (SQC-I), que não são objeto de análise neste texto.

Escala de Vencimentos

A escala de vencimentos das Classes Docentes do magistério paulista em 2010 é definida pela LC nº 1.107 no subanexo 3 e é composta por duas Estruturas de Vencimentos. A Estrutura I é aplicável à classe de Professores Educação Básica I (PEB I) e a Estrutura II, à classe de Professores Educação Básica II (PEB II), sendo cada classe docente composta de 5 (cinco) níveis – dispostos horizontalmente (de I a V) e 5 (cinco) faixas de vencimentos – dispostas verticalmente (de 1 a 5), correspondendo o primeiro nível e faixa ao vencimento inicial das classes e os demais vencimentos dos docentes depende de seu posicionamento nos respectivos níveis e faixas que serão alcançados por meio da movimentação ou progressão na carreira, ou seja, da Evolução Funcional ou progressão horizontal (que pode se dar pela via acadêmica ou pela via não-acadêmica) e da Promoção ou progressão vertical (que ocorre pela avaliação de desempenho).

Ambas as estruturas estão dispostas de forma a contemplar todas as jornadas padrão (Integral – 40h; Básica – 30h; Inicial – 24h e Reduzida – 12h) definidas pela LC 1094/09.

⁷ Cargo de provimento em comissão é todo cargo entendido como “de confiança” de autoridade superior, investida de poder para indicação de seu preenchimento, por exemplo, o caso do Dirigente Regional de Ensino indicado pelo Secretário de Educação.

⁸ Função-atividade corresponde a toda forma de contratação temporária (em especial docentes) da rede pública estadual que prevê que o contratado deverá atuar tanto nas séries iniciais do Ensino Fundamental, como nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

⁹ Entende-se por integrante do Quadro do Magistério, tanto o servidor ocupante de cargo como o ocupante de função-atividade.

Quadro 01 - Tabela de escala de vencimentos - Rede Estadual Paulista – 2010

Subanexo 3 ESCALA DE VENCIMENTOS - CLASSE DOCENTE ESTRUTURA I PROFESSOR EDUCAÇÃO BÁSICA I TABELA I - 40 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	1.368,75	1.437,18	1.509,04	1.584,50	1.663,72
2	1.710,93	1.796,48	1.886,30	1.980,62	2.079,65
3	2.053,12	2.155,78	2.263,56	2.376,74	2.495,58
4	2.395,31	2.515,07	2.640,83	2.772,87	2.911,51
5	2.737,49	2.874,37	3.018,09	3.168,99	3.327,44

TABELA II - 30 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	1.026,56	1.077,89	1.131,78	1.188,37	1.247,79
2	1.283,20	1.347,36	1.414,73	1.485,46	1.559,74
3	1.539,84	1.616,83	1.697,67	1.782,56	1.871,69
4	1.796,48	1.886,30	1.980,62	2.079,65	2.183,63
5	2.053,12	2.155,78	2.263,56	2.376,74	2.495,58

TABELA III - 24 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	821,25	862,31	905,43	950,70	998,23
2	1.026,56	1.077,89	1.131,78	1.188,37	1.247,79
3	1.231,87	1.293,47	1.358,14	1.426,05	1.497,35
4	1.437,18	1.509,04	1.584,50	1.663,72	1.746,91
5	1.642,50	1.724,62	1.810,85	1.901,39	1.996,46

TABELA IV - 12 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	410,62	431,16	452,71	475,35	499,12
2	513,28	538,94	565,89	594,19	623,90
3	615,94	646,73	679,07	713,02	748,67
4	718,59	754,52	792,25	831,86	873,45
5	821,25	862,31	905,43	950,70	998,23

ESTRUTURA II PROFESSOR EDUCAÇÃO BÁSICA II TABELA I - 40 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	1.584,50	1.663,72	1.746,91	1.834,26	1.925,97
2	1.980,62	2.079,65	2.183,64	2.292,82	2.407,47
3	2.376,74	2.495,58	2.620,37	2.751,39	2.888,96
4	2.772,87	2.911,51	3.057,10	3.209,95	3.370,45
5	3.168,99	3.327,44	3.493,83	3.668,52	3.851,94

TABELA II - 30 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	1.188,37	1.247,79	1.310,17	1.375,68	1.444,46
2	1.485,46	1.559,74	1.637,71	1.719,60	1.805,58
3	1.782,56	1.871,69	1.965,26	2.063,52	2.166,69
4	2.079,65	2.183,63	2.292,80	2.407,44	2.527,81
5	2.376,74	2.495,58	2.620,34	2.751,36	2.888,93

TABELA III - 24 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	950,70	998,23	1.048,15	1.100,56	1.155,58
2	1.188,37	1.247,79	1.310,19	1.375,69	1.444,48
3	1.426,05	1.497,35	1.572,22	1.650,83	1.733,38
4	1.663,72	1.746,91	1.834,26	1.925,97	2.022,27
5	1.901,39	1.996,46	2.096,30	2.201,11	2.311,17

TABELA IV 12 HORAS SEMANAIS					
FAIXA/NÍVEL	I	II	III	IV	V
1	475,35	499,12	524,07	550,28	577,79
2	594,19	623,90	655,09	687,85	722,24
3	713,02	748,67	786,11	825,42	866,69
4	831,86	873,45	917,13	962,99	1.011,14
5	950,70	998,23	1.048,15	1.100,56	1.155,58

Fonte: Tabela de Vencimentos do Subanexo 3 da LC 1107/10, data: D.O.E. 24/04/2010

Analisando as tabelas de vencimentos acima, pode-se observar que no que tange a dispersão¹⁰ dos vencimentos em cada estrutura de carreira, isto é, a diferença percentual entre o vencimento inicial e o vencimento final na carreira docente é de 143%, independente da jornada de trabalho a que o docente estiver vinculado.

Para a mudança de um nível para outro subsequente, ocorrida através de Evolução Funcional pela via não-acadêmica, acresce-se ao vencimento um valor correspondente a 5%, desde que o docente consiga cumprir os critérios para a devida Evolução Funcional.

O acréscimo percentual no valor do vencimento para mudança de nível pela via acadêmica na carreira do Professor Educação Básica I (PEB I), ocupante do Nível I, será de 15,8%, visto que o docente que possui nível médio ao apresentar o diploma ou certificado de curso de grau superior de ensino, de graduação correspondente à licenciatura plena, será enquadrado no Nível IV. Ou ainda de 21,6% caso o docente inicialmente enquadrado no Nível I apresente certificado de conclusão de Curso de Mestrado ou doutorado, sendo reenquadrado no Nível V.

¹⁰ Dispersão de vencimentos é a diferença percentual dos valores da variável "vencimentos" num determinado período de tempo.

Já o acréscimo ao Professor Educação Básica II (PEB II), ocupante do Nível I, será de 15,8%, mediante a apresentação de certificado de conclusão de curso de pós-graduação, em nível de mestrado, sendo enquadrado no Nível IV; e de 21,6%, quando em nível de doutorado, sendo reenquadrado no Nível V.

A diferenciação de vencimentos pelo processo de progressão vertical ou promoção, ou seja, na mudança de uma faixa para outra, acrescem-se nos vencimento dos docentes, tanto PEB I como PEB II: 25% da Faixa 1 (um) para a Faixa 2 (dois); 20% da Faixa 2 (dois) para a Faixa 3 (três); 16,7% da Faixa 3 (três) para a Faixa 4 (quatro) e 14,3% da Faixa 4 (quatro) para a Faixa 5 (cinco). Tendo como base a Faixa 1 (um), fica previsto 25% para a Faixa 2 (dois), há 50% de diferença para a Faixa 3 (três), 75% para a Faixa 4 (quatro) e 100% para a Faixa 5 (cinco).

No que se refere ao vencimento inicial, considerando uma jornada de trabalho de 40 horas, um docente que ingressasse na rede como PEB I, na Faixa 1 (um) e Nível I no mês de outubro/2010 receberia R\$ 1.368,75 e caso fosse PEB II, na Faixa 1 (um) e Nível I receberia R\$ 1.584,50. Vale ressaltar que o Salário Mínimo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE¹¹) para o mês de **outubro** do mesmo ano estava em R\$ 2.132,09, ou seja, os vencimentos dos docentes da rede estadual de educação de São Paulo representavam 64,2% e 74,3% respectivamente do valor do DIEESE.

É necessário destacar que na rede estadual paulista existem duas tabelas de vencimentos para o professor da educação básica, como apresentado no quadro acima. A Estrutura I refere-se ao PEB I, docente que trabalha com as séries iniciais do ensino fundamental, e a Estrutura II refere-se ao PEB II, docente que trabalha com as séries finais do ensino fundamental e/ou ensino médio. Tal fato faz com que professores com formação em cursos correspondentes à licenciatura plena ou com pós-graduação (em nível de mestrado e/ou doutorado) tenham salários diferentes para desempenhar a mesma função, a docência. Pode-se constatar isso ao observar a dispersão entre os níveis. O PEB I - enquadrado na Faixa 1 e Nível IV, por ter apresentado diploma ou certificado de curso correspondente à licenciatura plena, apresenta uma dispersão (variação percentual até o valor máximo na carreira) de 110%, e se pós-graduado em nível de mestrado (início na Faixa 1 e Nível V) apenas 100%, enquanto que a dispersão do PEB II – enquadrado na Faixa 1 e Nível I, por ter como pré-requisito para ingressar na rede formação em curso de graduação correspondente à licenciatura plena, é de 143%, se pós-graduado em nível de mestrado (início na Faixa I e Nível IV), é de 110%, e 100%, se pós-graduado em nível de doutorado (início na Faixa 1 e Nível V).

Composição da remuneração do magistério público estadual de São Paulo

A remuneração dos docentes é entendida como a composição dos vencimentos com outros auxílios, gratificações, adicionais, bônus etc. Alguns deles são gerais e

¹¹ O salário mínimo do DIEESE corresponde ao valor calculado com base no preceito constitucional “salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e as de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim” (Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV)

atingem a todos os servidores estaduais como é o caso do auxílio transporte, Gratificação Geral, do auxílio alimentação e do auxílio refeição, além do auxílio funeral e do auxílio para publicações de livros.

Entre as vantagens recebidas pelos docentes da rede estadual de São Paulo, encontram-se algumas vantagens globais e outras condicionadas. As vantagens globais são pagas a todos os servidores públicos sem necessitar de uma situação específica, como é o caso da Gratificação Geral. Já as vantagens condicionadas são aquelas que são pagas a alguns docentes que estão em situações específicas, como é o caso do Adicional por Local de Exercício que é paga aos docentes que trabalham em determinadas escolas, ou a Gratificação por Trabalho Noturno que é paga aos docentes que realizam seu trabalho (no todo ou em parte) no período noturno.

Ainda conta-se com as vantagens fixas e variáveis. As vantagens fixas são aquelas que se incorporam à remuneração quando o servidor se aposenta e as vantagens variáveis são as que não se incorporam à remuneração em ocasião da aposentadoria. O quinquênio e a sexta-parte são exemplos de vantagens fixas e o Adicional por Local de Exercício é exemplo de vantagem variável.

Existe ainda gratificação que se incorporam aos proventos na ocasião da aposentadoria de acordo com o tempo que o servidor recebeu tal vantagem quando estava na ativa. Como é o caso da Função Gratificada na qual será incorporada como vantagem pecuniária segundo a Lei Complementar nº 406, de 17 de julho de 1985.

No decorrer da década de 2000 aconteceram algumas incorporações de gratificações aos vencimentos dos docentes da rede estadual paulista, obtidas por meio de longos processos de negociação e de mobilização da categoria docente com realização de paralisações e greves dos professores paulistas.

Em 2010, a única gratificação ainda recebida pelos docentes era a Gratificação Geral (GG), instituída pela Lei Complementar nº 901 de 12 de setembro de 2001, que era paga a todos os servidores estaduais, independente da função e da secretaria à qual estava vinculado, em efetivo exercício e era estendida aos inativos e pensionistas. A GG correspondia, para os docentes, a: a) R\$ 92,00 (noventa e dois reais), quando em Jornada Integral de Trabalho Docente; b) R\$ 69,00 (sessenta e nove reais), quando em Jornada Básica de Trabalho Docente; c) R\$ 55,20 (cinquenta e cinco reais e vinte centavos), quando em Jornada Inicial de Trabalho Docente; e d) R\$ 27,60 (vinte e sete reais e sessenta centavos), quando em Jornada Reduzida de Trabalho Docente.

Entre essas incorporações pode-se destacar a incorporação do Prêmio de Valorização no ano de 2007. Esse Prêmio correspondia a um valor determinado pela Lei Complementar nº 809 de 18 de abril de 1996, pago a todos os servidores em exercício na Secretaria de Educação.

Artigo 1º - Fica instituído no período de 1º de março de 1996 a 27 de dezembro de 1996, Prêmio de Valorização aos servidores em exercício na Secretaria da Educação, a ser concedido mensalmente, na seguinte conformidade:

I - para os servidores do Quadro do Magistério:

a) integrantes da série de classes de docentes:

1. R\$ 40,00 (quarenta reais) quando em Jornada Integral de Trabalho Docente;
2. R\$ 30,00 (trinta reais) quando em Jornada Completa de Trabalho Docente;

3. R\$ 20,00 (vinte reais) quando em Jornada Parcial de Trabalho Docente;

[...]

Parágrafo único - O valor da hora-aula devido aos docentes, para os fins de que trata esta lei complementar, será de 1/200 (um duzentos avos) sobre o valor do prêmio fixado para a Jornada Integral de Trabalho Docente. (SÃO PAULO, 1996)

Outra incorporação foi a da Gratificação por Trabalho Educacional (GTE) ocorrida em 2008. Essa gratificação também era concedida a todos os servidores que estavam em efetivo exercício na Secretaria da Educação, correspondia ao valor fixo de R\$ 60,00 (sessenta reais), quando em Jornada Básica de Trabalho Docente (30h) e de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais), quando em Jornada Inicial de Trabalho Docente (24h).

A Gratificação por Atividade de Magistério (GAM) foi a última incorporação realizada pela rede estadual até o ano de 2010. Essa incorporação aconteceu de forma gradativa, de 2010 até 2012, conforme descrito no artigo 2º da Lei Complementar nº 1.107 de 22 de abril de 2010. Essa gratificação foi criada em 2005 (LC nº 977 de 6 de outubro) e era resultante da aplicação do percentual de 15% (quinze por cento) sobre a retribuição mensal do servidor.

Art. 2º – O valor da Gratificação por Atividade de Magistério - GAM, instituída pela Lei Complementar nº 977, de 6 de outubro de 2005, em decorrência da sua absorção aos vencimentos e salários nos termos do artigo 1º desta lei complementar, passa a ser calculado mediante a aplicação de percentuais sobre a retribuição mensal do servidor, na seguinte conformidade:

I - 10% (dez por cento), a partir de 1º março de 2010;

II - 5% (cinco por cento), a partir de 1º março de 2011.

§ 1º - A gratificação de que trata o "caput" deste artigo fica extinta a partir de 1º de março de 2012, quando de sua integral absorção aos vencimentos e salários. (SÃO PAULO, 2010)

O servidor não perdia o direito à GAM quando se afastava em virtude de férias, licença-prêmio, gala, nojo, júri, doação de sangue, faltas abonadas, faltas médicas, licença acidente de trabalho, licença saúde, licença gestante, licença paternidade, licença adoção, missão de interesse da administração pública, participação em congressos e cursos, serviços obrigatórios e outros afastamentos previstos em lei.

Os quinquênios e a sexta-parte são exemplos de vantagens fixas. O quinquênio é um adicional por tempo de serviço de 5% dos vencimentos assegurado aos servidores a cada cinco anos de efetivo exercício, contínuo ou não, no serviço público estadual. A sexta-parte é um adicional concedido aos vinte anos de efetivo exercício. Ambas se incorporam aos vencimentos para todos os efeitos e estão previstos no artigo 129 da Constituição Estadual paulista.

Existem ainda as vantagens variáveis: gratificações e auxílios que são pagos a docentes que se encontram em situações específicas e fazem jus a elas, como já

mencionado. Na rede estadual paulista as duas mais relevantes são a Gratificação por Trabalho no Curso Noturno (GTCN) e o Adicional por Local de Exercício (ALE).

A Gratificação por Trabalho no Curso Noturno (GTCN) é devida aos servidores que trabalham no período noturno, a partir das 19 horas. O valor é calculado mediante aplicação de 20% (vinte por cento) sobre o valor percebido em decorrência da carga horária relativa ao trabalho no curso noturno, ou seja, a gratificação corresponde a 20% sobre o valor das aulas no período noturno que o docente atuar em unidades escolares da rede estadual de ensino. Na determinação do valor das horas-aula considera-se a retribuição global mensal¹² percebida pelo servidor. Esse valor será computado no cálculo do décimo terceiro salário e nas férias. Vale ressaltar que GTCN não se incorporará aos vencimentos ou salários para nenhum efeito.

O Adicional por Local de Exercício (ALE) é pago a todos os integrantes do QM que atuarem nas escolas que se encontram em zonas rurais e em áreas consideradas de nível 4 a 6 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (calculado pela Fundação SEADE)¹³. Esse adicional corresponde a 20% do vencimento base ou salário base de cada docente.

Entre os auxílios deve-se destacar o Auxílio Transporte, o Auxílio Alimentação, o Auxílio Funeral, além do Auxílio para publicação de trabalhos e livros didáticos ou técnico-científicos.

O Auxílio Transporte é destinado aos servidores públicos estaduais no valor correspondente à diferença entre o montante estimado das despesas de condução do servidor e a parcela equivalente a 6% (seis por cento) de sua retribuição global mensal, excluídos o salário-família, o salário-esposa, a gratificação por trabalho noturno e a gratificação por serviço extraordinário. Esse auxílio é devido por dia efetivamente trabalhado, apurado à vista do Boletim de Frequência, e o seu pagamento corresponde ao mês da respectiva prova da frequência. O valor estimado da despesa de condução foi estabelecido pelo Decreto nº 30.595, de 13 de outubro de 1989, o qual estimou um valor diário para cada região administrativa do Estado de São Paulo. Esses valores são revistos mensalmente pela Secretaria da Fazenda de São Paulo.

¹² Considera-se retribuição global mensal a somatória de todos os valores percebidos pelo servidor, em caráter permanente, tais como o salário, o adicional por tempo de serviço, a sexta-parte, as gratificações incorporadas ou não e as demais vantagens pecuniárias, não eventuais, asseguradas pela legislação, excetuados apenas o salário-família, o salário-esposa, o adicional de insalubridade, o auxílio transporte, o adicional de transporte e o serviço extraordinário.

¹³ Dados retirados do Decreto nº 52.674 de janeiro de 2008.

O Auxílio Alimentação, criado desde 1991 (Lei nº 7.524, de 28 de outubro), restringe-se aos servidores cuja remuneração global seja inferior ou igual a 141 (cento e quarenta e uma) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESP)¹⁴ – equivalente a R\$ 2.315,22 à época – considerado esse valor no primeiro dia útil do mês de referência do pagamento, conforme o Decreto 50.079, de 06 de outubro de 2005. Esse auxílio é distribuído na forma de cartões magnéticos para a aquisição de alimentos “*in natura*” ou preparados para o consumo imediato, em estabelecimentos comerciais e seu valor é de R\$ 4,00 (quatro reais)¹⁵. É importante destacar que, para fins do Auxílio Alimentação, devem ser descontadas, da remuneração global do servidor, as verbas recebidas a título de salário-família, salário-esposa, gratificação de trabalho noturno, serviço extraordinário e vencimentos atrasados em geral. O benefício é devido aos servidores em função dos dias efetivamente trabalhados, e que, no caso dos docentes, os dias de trabalho efetivo¹⁶ são convertidos em horas-aula. Para fim de apuração dos dias de trabalho efetivo não são considerados os sábados, domingos, feriados ou pontos facultativos, salvo quando houver regular convocação.

Existe ainda o Auxílio Funeral, que foi instituído pelo artigo 168 da Lei nº 10.261/68, o qual é concedido ao cônjuge, companheiro ou na falta deste, aos filhos de qualquer condição, ou aos pais, ou mesmo a terceiros que comprovarem terem feito despesas em virtude do falecimento de servidor estadual público ativo ou inativo. A importância corresponde a um mês de remuneração. Para o recebimento do auxílio, o cônjuge ou pessoa que efetuou as despesas do funeral, ou procurador legalmente habilitado, deve formular requerimento à Divisão Seccional de Despesas de Pessoal da Secretaria da Fazenda, anexando ao pedido o atestado de óbito e as notas de despesas do funeral.

Além de outros auxílios é direito do integrante do QM receber auxílio para publicação de trabalhos e livros didáticos ou técnico-científicos, quando solicitado e aprovado pela Administração Central.

Outro componente de remuneração global docente considerada como vantagem variável foi a Bonificação por Resultados (BR) instituída pela Lei Complementar nº 1.078 de 17 de dezembro de 2008 e que é paga aos docentes (e também aos gestores e

¹⁴ No período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, 1 (uma) UFESP correspondia a R\$ 16,42 - esse valor foi divulgado através do Comunicado DA nº 55, de 17-12-2009.

¹⁵ O Decreto nº 44.959, do dia 09 de junho de 2000, fixou em R\$ 4,00 (quatro reais) o valor do benefício Auxílio-alimentação, instituído pela Lei nº 7.524, de 28 de outubro de 1991.

¹⁶ Os procedimentos para esta conversão estão descritos no Comunicado CRHE nº 7/92, cuja redação foi alterada pelo Comunicado CRHE nº 8/92.

funcionários de escola) em efetivo exercício que cumprirem metas previamente estabelecidas “visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público” (art. 1º).

Essa BR constitui-se em pagamento pecuniário eventual, não vinculado aos vencimentos ou ao salário do servidor. A lei que a institui deixa claro a sua não incorporação para nenhum efeito, colocando no parágrafo 1º do artigo 2º:

§ 1º – A Bonificação por Resultados - BR não integra nem se incorpora aos vencimentos, salários, proventos ou pensões para nenhum efeito e não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício, não incidindo sobre a mesma os descontos previdenciários e de assistência médica. (SÃO PAULO, 2008)

O valor da BR, segundo essa lei, é calculado sobre até 20% do somatório da retribuição mensal do servidor relativo ao período da avaliação, multiplicado pelo índice agregado de cumprimento de metas específicas obtido pela unidade de ensino e pelo índice de dias de efetivo exercício. Tal Bonificação será paga anualmente, podendo ser feita em duas parcelas. (Art. 9).

Para o ano de 2010, têm-se quatro resoluções sobre a Bonificação de Resultados: Resolução SE nº 31 e 32 de 22 de março; a Resolução SE nº 34 de 23 de março e a Resolução SE nº 43 de 17 de maio. Essas resoluções regulamentam os critérios para o recebimento do BR pelos servidores no ano de 2010. Neste ano, segundo a SEE, a bonificação atingiu a 209.833 professores, supervisores, diretores e demais profissionais da educação de São Paulo. Dentre eles, 117.464 educadores receberam entre R\$ 2.500,00 e R\$ 5.000,00 e 92.469 receberam até R\$ 2.500,00. Outros 36.939 profissionais receberam mais de R\$ 5.000,00, sendo que 4.147 servidores chegaram a receber mais de R\$ 8.000,00 no ano.

O sindicato dos professores da rede estadual – APEOESP – se posicionou contra essa política de bonificação desde sua implementação ainda na gestão de Mário Covas. Segundo, Maria Izabel Azevedo Noronha¹⁷(2012), a APEOESP luta e acredita que

[...] os professores e demais profissionais do Magistério devem receber salários compatíveis com a importância social da profissão e com a sua formação e não bônus ou gratificações, que não se incorporam ao salário e não se refletem na aposentadoria e nos benefícios da carreira, calculados sobre o salário base. (NORONHA, 2012)

¹⁷ Presidenta da APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) e membro do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação.

O sindicato dos professores realiza anualmente uma enquete com os professores, através de seu site, sobre os valores do bônus recebidos para confrontar os dados apresentados pelo governo. O sindicato questiona também os critérios utilizados para o pagamento dos bônus, que não levam em conta as condições de trabalho das unidades escolares, fazendo assim que professores que trabalham em escolas menos estruturadas e com piores condições sejam prejudicados. O bônus da rede estadual paulista é calculado de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP)¹⁸ obtido pela unidade escolar e, considerando, as faltas dos docentes.

Considerações Finais

Percebeu-se com essa descrição que o Plano de Carreira da rede é antigo, data de 1985, e que carreira do magistério estadual paulista passou, nesses quinze anos estudados por essa pesquisa, por inúmeras mudanças no que se refere à remuneração docente. Algumas dessas mudanças fizeram com que o vencimento base ou salário base dos docentes aumentasse, porém como muitas delas se basearam em incorporações de gratificações, pode-se afirmar que essas mudanças não foram suficientes para tornarem a carreira atrativa aos docentes.

Os docentes têm possibilidade de progredir na carreira através da Evolução Funcional e/ou da Promoção. A Evolução Funcional pode ser de forma acadêmica ou não acadêmica, porém ambas se referem a atividades de formação. A Promoção ocorre anualmente para 20% dos docentes que concorrem a ela por meio de avaliação.

No que se refere ao vencimento base ou salário base dos docentes, em outubro de 2010 um docente – PEB I (séries iniciais do EF) – trabalhando 40 horas semanais, com formação de nível médio, receberia R\$ 1.368,75 e um PEB II (séries finais do EF e/ou EM), com formação de nível superior receberia R\$ 1.584,50. Pode-se observar que o valor é diferente entre eles e bastante aquém do que seria aceitável, pois como já ressaltado, o salário mínimo do DIESSE para a mesma data e jornada seria de R\$ 2.132,09. Além disso, mesmo quando um docente PEB I adquire a formação superior e passa a receber o mesmo que o PEB II, em termos de carreira ele não terá a mesma extensão em termos de faixas e níveis culminando a carreira em 3 posições a menos que

¹⁸ O índice envolve as notas do Saresp (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) e o fluxo escolar (tempo que o aluno leva para cumprir um ciclo) e é ajustado anualmente.

um colega que trabalha com as séries finais do EF e/ou EM. Tal diferença correspondia a R\$ 524,50 em 2010 para a mesma jornada.

Uma característica da rede estadual que também merece ser destacada refere-se ao índice de dispersão entre o vencimento base ou salário base inicial e o final. Como já indicado, em 2010, este índice chegou a 143%. Estudos sobre a dispersão da carreira em diferentes redes de ensino indicam que essa dispersão é considerada alta e capaz de atrair melhores funcionários para a rede. Porém, em termos de atratividade o que se deve destacar também, são os valores iniciais que deveriam ser significativamente ampliados. Pois quando comparam-se os vencimentos base ou salários base aplicados na rede estadual com o salário mínimo do DIESSE, percebe-se que apesar de uma alta dispersão na carreira, os salários iniciais praticados são baixos e desmotivadores.

No que se refere à composição da remuneração, os docentes paulistas recebiam em 2010 o vencimento base ou salário base e duas gratificações, a Gratificação Geral (GG) devida a todos os servidores estaduais de todas as áreas e a Gratificação por Atividade de Magistério (GAM) devida a todos os docentes, a qual começou a ser incorporada aos salários em 2010 com previsão de inclusão total em 2012, porém em 2011, através da Lei Complementar nº 1143 foi totalmente incorporada.

Além dessas duas gratificações, os docentes tinham direito de receber Auxílio Alimentação, Auxílio Transporte e, quando faziam jus, a Gratificação por Trabalho Noturno e Adicional por Local de Exercício. Existiam também outros auxílios e gratificações (estendidos aos servidores públicos estaduais) como o Auxílio Funeral e o Auxílio para publicação de trabalhos e livros didáticos ou técnico-científicos.

A criação de política de gratificações e prêmios é uma característica de sistemas públicos que possuem uma baixa remuneração e está diretamente vinculada a uma política de não reajuste efetivo de vencimento ou salário base. Uma vez que as gratificações ou prêmios não atingem os docentes aposentados e não é contabilizada para o pagamento de algumas vantagens fixas adquiridas pelos servidores efetivos, como quinquênios e sexta parte. A incorporação dessas gratificações sempre foi motivo de lutas e reivindicações de entidades sindicais, que em geral, são contrárias a essa prática e reivindicam melhores salários. Porém, pode-se afirmar que a incorporação de gratificações ao salário base são avanços positivos em direção a uma melhor remuneração, visto que só assim o docente tem a garantia da manutenção desses valores em seus vencimentos ou salários, quando estiver na ativa ou aposentadoria.

A rede estadual conta ainda com o pagamento da Bonificação por Resultados (BR) que foi instituída em 2008 e é paga a todos os docentes em efetivo exercício que cumprirem determinadas metas pré estabelecidas pelo Gabinete da SEE para cada unidade escolar acompanhadas e avaliadas pelo SARESP. Tal política de pagamento visa a estabelecer a legitimação da avaliação externa e a competitividade nas escolas.

Buscou-se com esse artigo, contribuir para a discussão nacional sobre planos de cargos, carreira e remuneração dos docentes das escolas públicas, por meio da discussão sobre vencimentos e composição da remuneração.

Percebe-se finalmente que em termos de carreira e remuneração docente essa rede necessita de muitos ajustes e uma verdadeira e real valorização de seu pessoal, que aparentemente, diante dos descasos governamentais, só será alcançada por meio de reivindicações e lutas, para que seja de fato compatível com sua grandeza e influência nacional.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. *Lei nº 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei nº 11738*, de 16 de julho de 2008. Regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

SÃO PAULO. *Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo*. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968.

_____. *Lei Complementar nº 406*, de 17 de julho de 1985. Dispõe sobre incorporação ao patrimônio do servidor público da gratificação de representação desde que percebida por mais de cinco anos.

_____. *Lei Complementar nº 444*, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas.

_____. *Constituição do Estado de São Paulo*. Promulgada em 05 de outubro de 1989.

_____. *Decreto nº 30.595*, de 13 de outubro de 1989. Regulamenta a Lei nº 6.248, de 13 de dezembro de 1988, que institui o auxílio-transporte.

_____. *Lei nº 7.524*, de 28 de outubro de 1991. Institui auxílio-alimentação para funcionários e servidores da Administração Centralizada e dá providências correlatas.

_____. *Comunicado CRHE nº 8*, de 13 de julho de 1992. Altera o Comunicado CRHE-7, de 15 de abril de 1992, que orienta sobre os procedimentos referentes ao recebimento do "Auxílio-Alimentação" e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 774*, de 20 de dezembro de 1994. Altera a Lei Complementar nº 444/85, quanto à gratificação pelo trabalho noturno.

_____. *Lei Complementar nº 796*, de 25 de outubro de 1995. Dispõe sobre os vencimentos e salários dos integrantes da série de classes de docentes e das classes de especialistas de educação do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 809*, de 18 de abril de 1996. Institui Prêmio de Valorização para os servidores em exercício na Secretaria da Educação e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 836*, de 30 de dezembro de 1997. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas.

_____. *Decreto nº 44.959*, de 09 de junho de 2000. Fixa o valor do auxílio-alimentação, instituído pela Lei nº 7.524, de 28 de outubro de 1991.

_____. *Lei Complementar nº 874*, de 04 de julho de 2000. Institui Gratificação por Trabalho Educacional - GTE para os servidores que especifica, e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 901*, de 12 de setembro de 2001. Institui Gratificação Geral para os servidores que especifica e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 923*, de 02 de julho de 2002. Altera os Anexos que especifica da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e acrescenta subanexos nos anexos que especifica da Lei Complementar nº 888, de 28 de dezembro de 2000, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação, e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 958*, de 13 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas.

_____. *Decreto nº 49.394*, de 22 de fevereiro de 2005. Regulamenta a Evolução Funcional, pela via não-acadêmica, dos integrantes do Quadro do Magistério, prevista nos artigos 21, 22, 23 e 24 da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, alterada pela Lei Complementar nº 958, de 13 de setembro de 2004, e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 977*, de 06 de outubro de 2005. Institui Gratificação por Atividade de Magistério - GAM para os servidores que especifica, e dá providências correlatas.

_____. *Decreto nº 50.079*, de 06 de outubro de 2005. Dá nova redação ao inciso I do artigo 8º do Decreto nº 34.064, de 28 de outubro de 1991, de regulamentação da Lei nº 7.524, de 28 de outubro de 1991, que institui o auxílio-alimentação e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 1.018*, de 15 de outubro de 2007. Institui Gratificação de Função aos servidores que especifica, e dá outras providências.

_____. *Decreto nº 52.674*, de 29 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a concessão

de Adicional de Local de Exercício, para as unidades escolares da rede estadual de ensino.

_____. *Lei Complementar nº 1.053*, de 04 de julho de 2008. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 1.054*, de 07 de julho de 2008. Amplia os períodos da licença à gestante, da licença-paternidade e da licença por adoção, e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 1.078*, de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas.

_____. *Lei Complementar nº 1.097*, de 27 de outubro de 2009. Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências.

_____. *Decreto nº 55.217*, de 21 de dezembro de 2009. Regulamenta a Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, que institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências.

_____. *Comunicado DA nº 55*, de 17 de dezembro de 2009. Divulga o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo – UFESP para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010.

_____. *Resolução SE nº 31*, de 22 de março de 2010. Dispõe sobre a definição dos indicadores específicos da Secretaria da Educação, para fins de pagamento da Bonificação por Resultados - BR, instituída pela Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, seus critérios de apuração e avaliação.

_____. *Resolução SE nº 32*, de 22 de março de 2010. Dispõe sobre o valor do índice de cumprimento de metas das unidades escolares e administrativas da Secretaria da Educação, para fins de pagamento de Bonificação por Resultados – BR, referente ao exercício de 2009.

_____. *Resolução SE nº 34*, de 23 de março de 2010. Dispõe sobre a fixação de metas para os indicadores específicos das unidades escolares da Secretaria da Educação, para fins de pagamento da Bonificação por Resultados - BR, instituída pela Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, para o exercício de 2010.

_____. *Lei Complementar nº 1.107*, de 23 de abril de 2010. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas.

_____. *Resolução SE nº 43*, de 17 de maio de 2010. Dispõe sobre pagamento de bonificação por resultados.

_____. *Lei Complementar nº 1.143*, de 11 de julho de 2011. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas.

Sites consultados

<http://www.amccservicos.com.br/manual/manual30.html>. Acessado em 30/11/2010.

http://drhu.edunet.sp.gov.br/a_principal/Arquivs/10.pdf. Acessado em 30/11/2010.

<http://www.adusp.org.br/Informativo/320/inf32003.html>. Acessado em 09/09/2011.

<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20100424&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>. Acessado em 21/09/2011.

<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acessado em 21/09/2011.

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=208646&c=6>. Acessado em 28/09/2011.

<http://apeoesp.wordpress.com/2012/03/31/bonus-nao-melhora-a-educacao/>. Acessado em 26/10/2012.

**O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE
MUNICIPAL DE NATAL/RN: APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA
REMUNERAÇÃO E A COMPARAÇÃO COM O SALÁRIO MÍNIMO
(2007-2010)**

Janaína Lopes Barbosa- UFRN
janaina_lopes3009@yahoo.com.br
Maria Aparecida dos Santos Ferreira - IFRN
maria.santos@ifrn.br
Magna França - UFRN
magna@ufrnet.br

Resumo

O presente artigo analisa a política de valorização do magistério, no município de Natal/RN, a partir do financiamento da educação básica – Fundeb – e os investimentos na remuneração dos professores da rede municipal, comparando os seus reajustes ao salário mínimo (2007 a 2010). Como procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Constatou-se que a rede municipal de Natal/RN vem aplicando na remuneração dos profissionais do magistério, um percentual além do mínimo exigido pela Lei, nº 11.494/07. Considera-se que os reajustes, estabelecidos para os anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 apresentam um crescimento do vencimento do magistério comparado ao salário mínimo, demonstrando avanços para a graduação se comparado ao vencimento de quem tem pós-graduação. Apenas no ano de 2007, com o reajuste de 23,74% manteve a diferença entre os níveis. Nos demais anos, ocorre uma desvalorização, ou seja, um achatamento na carreira mesmo com a aplicação dos recursos superiores ao mínimo estabelecido pela lei do Fundeb, com prejuízo também na remuneração do magistério.

Palavras-chave: Fundeb; Valorização; Remuneração.

A partir da década de 1990, a educação insere-se num contexto de novas configurações e com investimentos financeiros, surgindo, assim, políticas reformistas baseadas na descentralização, focalização e a privatização. Apresenta repercussões para o financiamento para a própria educação básica, focalizada no ensino fundamental, com a implementação do Fundef, e, para toda a educação básica, o Fundeb, juntamente, às

projeções para a democratização da oferta com qualidade e à ampliação de estratégias para a valorização do magistério.

Nesse sentido, a política de financiamento da educação pelos Fundos (Fundef e Fundeb) reforça a questão da valorização dos profissionais do magistério da educação básica, prevista no art. 206, inciso V da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ao determinar a necessidade de planos de carreira e piso salarial profissional, bem como a exigência de concurso público para ingresso na carreira, com importante desdobramento para a educação nacional, embora este tema seja uma discussão histórica, oriunda de mobilização da classe de professores garantido em real implementação das políticas educacionais, como competências do Estado.

Neste texto, será analisada a política de valorização do magistério, no município de Natal/RN, a partir do financiamento da educação básica – Fundeb – e os investimentos na remuneração dos professores da rede municipal, comparando os seus reajustes ao salário mínimo (2007-2010).

Para entender a política de remuneração do magistério vivenciada na conjuntura advinda da política de Fundos, em especial o Fundeb, optou-se por um caminho metodológico que compreenda a realidade a partir da totalidade, conforme estabelece o materialismo histórico e dialético. Para Kosik (2002, p. 44), “acumular todos os fatos não significa conhecer a realidade; todos os fatos (reunidos em um conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. Os fatos são conhecimentos da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético [...]”.

Como procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, além da atualização dos dados orçamentários e das tabelas de vencimentos com base no INPC/01/2010. O texto apresenta uma introdução e três subtítulos: o Fundeb e a política de valorização do magistério; remuneração do magistério público municipal de Natal/RN: aplicação dos recursos do Fundeb; e por fim, a Lei Complementar nº 058/2004: a remuneração e a comparação com o salário mínimo anual.

O Fundeb e a política de valorização do magistério

O Fundeb conservou os mesmos mecanismos de captura e de redistribuição de recursos instaurados pelo Fundo anterior. No entanto, ampliou significativamente a abrangência de financiamento a todas as etapas e modalidades da educação básica, contando, para isso, com um maior aporte de recursos decorrente da elevação do percentual subvinculado de um número maior de impostos (BRASIL, 2007).

O referido Fundo tem vigência de 14 anos, ou seja, de 2006-2020, aprovado pela Lei nº 11.494/07 de 1º de janeiro de 2007, cujo crescimento dos percentuais foram gradativamente, correspondendo a 16,66% e 18,33%, respectivamente, dos impostos que já formavam o Fundef, e dos novos impostos o percentual foi de 6,66% e 13,33%, respectivamente. A lei estabelece que a porcentagem dos recursos para a formação do Fundo será alcançada, paulatinamente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos (BRASIL, 2007). A partir de 2009, atenderia, integralmente, a toda a educação básica.

Constam-se os impostos que compunham a cesta do Fundef: o FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp e os recursos advindos da Lei Complementar nº 87/96, juntamente com os novos, acrescentados à cesta do Fundeb, a saber: ITCMD, IPVA e ITR. O percentual aplicado da subvinculação dos impostos para formação do Fundef foi de 15%, com o Fundeb seriam, gradativamente, tanto no percentual dos impostos de 20%, a partir do 3º ano de sua vigência, como de atendimento à educação básica.

A Lei nº 11.494/07 que regulamentou o Fundeb, em seu art. 22, garante a remuneração dos profissionais conforme o estabelecido – o mínimo de 60% (sessenta por cento); dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de, no máximo, 40%), será aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também, da educação básica pública.

Com a citada lei, a questão da valorização dos profissionais da educação continua central, passando, porém, a especificar as responsabilidades de estados e municípios, estabelecendo, no seu art. 40, que os estados, Distrito Federal e municípios devem implementar planos de cargos, carreira e remuneração para os profissionais da educação básica, com base nas seguintes diretrizes: I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Em 16 de julho de 2008, é aprovada a Lei nº 11.738/08, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional que tramitou por quase um ano no Congresso Nacional. A referida lei estabelece um vencimento de 950,00 mensais, à época para formação em nível médio, na modalidade normal. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, inferior ao estabelecido pela referida legislação.

O Fundeb e o PSPN devem ser considerados mecanismos de avanços para a política de Fundos e para a valorização da educação básica e dos profissionais da educação se comparados ao Fundef, o qual limitava a ação de valorização somente ao ensino fundamental, desconsiderando as demais etapas do ensino básico (FRANÇA, 2007).

Remuneração do magistério público municipal de Natal/RN: aplicação dos recursos do Fundeb

Na análise sobre a remuneração, é preciso compreender um pouco do financiamento da educação, especificamente, o Fundeb (2007-2020). A seguir, os recursos provenientes da arrecadação dos impostos que formam o Fundeb.

Tabela 1 – Recursos do Fundeb na Remuneração do Magistério Público e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Natal/RN (2007-2010)

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2010
Receita do Fundeb	61.463.913,95	80.703.365,19	87.418.087,05	91.611.781,57
Receita de Remuneração de Depósitos Bancários Vinculados	185.073,94	646.539,84	370.130,38	128.287,03
Total dos Recursos do Fundeb	61.648.987,90	81.349.905,03	87.788.217,43	91.740.068,60

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em educação – SIOPE/FNDE (2007-2010)

A tabela 1 refere-se à aplicação dos recursos do Fundeb nos primeiros anos de sua implementação no município de Natal/RN. O intuito é perceber o comportamento das finanças do Fundeb e o investimento na remuneração docente e na manutenção e desenvolvimento do ensino na rede municipal.

Pertinente às transferências, os dados comprovam uma ampliação no montante dos recursos do Fundeb, que retornaram a conta específica do município, para investimento no pagamento dos profissionais do magistério. Os valores destinados correspondem a R\$ 61.463.913,95, em 2007, aumentando para R\$ 91.611.781,57, em 2010. Isso significa que o Fundo, a cada ano, apresentou crescimento de receitas.

A Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundeb, em seu art. 20, define que os eventuais saldos financeiros disponíveis nas contas específicas do Fundeb, cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida públicas, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, visando preservar seu poder de compra (BRASIL, 2007).

Referindo-se ao município de Natal, percebe-se que houve rendimentos em virtude da aplicação financeira, pois, em 2007, do montante de R\$ 61.463.913,95 resultou em R\$ 185.073,94 em juros. Em 2008, do valor de R\$ 80.703.365,19 rendeu ao Fundo, R\$ 646.539,84 em ganhos financeiros. O terceiro ano de implementação do Fundeb identifica-se que, da quantia de R\$ 87.418.087,05, correspondendo a R\$ 370.130,38 de lucros. Por fim, em 2010, do total disponível de receita, sendo o valor de R\$ 91.611.781,57 houve ganhos para o referido Fundo, embora em valor inferior aos anos anteriores.

Nesse sentido, a receita do Fundeb configura-se como sendo o total das transferências estabelecidas e dos lucros da aplicação financeira. No contexto

municipal, o Fundo apresentou as seguintes somas: em 2007, a quantia foi R\$ 61.648.987,90, seguindo em 2008 com o valor de R\$ 81.349.905,03; em 2009, o valor total chegou a ser R\$ 87.788.217,43 e, em 2010, a totalização dos recursos para a sua receita foi de R\$ 91.740.068,60. Em termos percentuais, os recursos para o Fundo cresceu no período de 2007 a 2010, o equivalente a 32%.

A tabela 2 mostra a aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração do magistério público e na manutenção e desenvolvimento do ensino, a partir dos gastos com o mínimo de 60 % e o máximo de 40%.

Tabela 2- Aplicação dos Recursos do Fundeb na Remuneração do Magistério Público e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Natal/RN (2007-2010)

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2010
Total dos Recursos do Fundeb (100%)	61.463.913,95	80.703.365,19	87.418.087,05	91.611.781,57
Valor Mínimo a ser Aplicado em Rem. Dos Prof. Magistério	36.989.392,73	48.809.943,01	52.672.930,45	55.044.041,16
Percentual Aplicado em Remuneração (%)	96,0	93,7	94,1	98,8
Total Aplicado em Rem. dos profs. do Magistério	59.163.012,54	76.187.756,71	82.641.911,22	90.624.900,29
Valor Máximo a ser aplicado em Manutenção e Desen. do Ensino (40%)	24.659.595,15	32.539.962,01	35.115.286,97	36.696.027,44
Total Aplicado em MDE	3.409.189,03	4.946.074,23	3.634.432,20	1.110.054,83
Percentual Aplicado em MDE (%)	5,5	6,1	4,1	1,2

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE/FNDE (2007-2010).

Referente ao gasto com o pagamento do magistério público, a rede municipal empenhou mais de 90% dos recursos do Fundeb na remuneração docente. Em termos de valores, em 2007, o mínimo a ser aplicado correspondia a R\$ 36.989.392,73, entretanto foram empenhados R\$ 59.163.012,54, correspondendo a 96% dos recursos. No ano de 2008, a rede de ensino teria que empregar, no mínimo, R\$ 48.809.943,01, contudo o valor destinado chegou a R\$ 76.187.756,71 para a remuneração do magistério, representando, em percentuais 93,7% dos recursos. Em 2009, a aplicação obrigatória seria R\$ 52.672.930,45, ampliando-se para um gasto de R\$ 82.641.911,22, na folha de pagamento desses profissionais, o que demonstra o uso de 94,1% do Fundeb. Por fim, os recursos obrigatórios, para 2010, seriam R\$ 55.044.041,16, mas o gasto aumentou para R\$ 90.624.900,29, investindo 98,8% do Fundo para a execução da folha do magistério municipal.

A rede municipal de Natal/RN vem aplicando um investimento (gasto) com a folha de pagamento do magistério, além do mínimo estabelecido, visto que o percentual de aplicação é de 60%, porém se chega a quase o total dos recursos disponíveis do Fundo as despesas com remuneração dos profissionais do magistério, o que representa gastos superiores aos estabelecidos na Lei do Fundeb.

Evidencia-se que os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino com os recursos do Fundeb, não ultrapassaram a 6,1 %, em 2008. Nos demais anos, como 2007, aplicaram-se 5,5%; em 2009, 4,1% e em 2010, 1,2%. Assim, percebe-se que, nos primeiros anos do Fundeb, apresentam-se como fonte de custeio, outras fontes (outros recursos para educação) e dos demais que não formam o Fundeb e que estão na composição dos 25% estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Davies (2008) analisa que existe um equívoco que vincula a política de Fundos sobre a educação, em especial, à melhoria salarial dos profissionais da educação pela via da destinação de 60% para a remuneração, sendo, efetivamente, capaz de valorizar o docente e melhorar o salário. Esse percentual não representa a totalidade de recursos destinados à educação, e no caso, o Fundeb deixa de fora outros recursos, como: o salário educação; 25% (ou um percentual maior previsto na lei orgânica) dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e IR dos servidores municipais, como também 25% (ou percentual maior ou mínimo da constituição estadual) e o IR dos servidores estaduais e o 5% dos impostos do Fundeb que não entram na sua formação.

Conforme definido pela legislação do Fundeb, são destinados 60% dos recursos para a remuneração do magistério. Os referidos recursos devem ser aplicados no intuito de garantir a implementação das determinações legais para a valorização do magistério. No município de Natal/RN, as determinações são advindas da Lei Complementar nº 058/2004, que define o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos professores da rede municipal.

Lei Complementar nº 058/2004: a remuneração e a comparação com o salário mínimo anual

A Lei Complementar nº 058/2004 que aprovou o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração municipal, configura uma expressão da implementação de uma política

para a valorização docente, com o intuito de atender a todas as dimensões da valorização, tais como: formação inicial e continuada, carreira, jornada e remuneração.

O PCCR/2004 estabelece que a estrutura da carreira do magistério municipal é constituída por professores estatutários, divididos em 2 níveis e 15 classes¹.

Conforme informação do Sindicato dos Trabalhadores, os percentuais de reajustes do vencimento realizados a cada ano através das tabelas salariais, corresponde aos seguintes percentuais: 23,74%, em 2007; 5,43%, em 2008; 12%, em 2009 e 4,5%, em 2010. Os demonstrativos e as justificativas dos percentuais aplicados no vencimento base dos profissionais do magistério, levando em consideração o salário mínimo de cada ano analisado serão apresentados nos quadros de um a quatro.

O quadro 1 corresponde ao demonstrativo da remuneração básica (vencimento) por níveis e classes da carreira com a implementação da correção salarial de 23,74% em 2007, cujo valor do salário mínimo correspondia a R\$ 380,00.

¹Os níveis são N1 (professor com licenciatura plena) e N2 (professor com licenciatura plena e diploma de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado), além dos professores que estão cargo em extinção, no caso, aqueles com formação em nível médio (NE-1) e nível especial 2, com professores com habilitação em licenciatura curta (NE-2), com 15 classes, com vencimento básico correspondente a 25% do fixado para NE-1. Nível é o conjunto de profissionais do magistério, ocupantes do cargo efetivo de professor, com o mesmo grau de formação ou habilitação em que se estrutura a carreira. Com relação à Classe, é a posição dos profissionais do magistério, ocupantes do cargo efetivo de professor, nos níveis de carreira referente a fatores de desempenho e qualificação profissional, designadas por letras de “A” a “P”.

Quadro 1 - Vencimento por níveis e classes da carreira e a relação com o salário do ano corrente (2007).

Classe	Nível	N-1		N-2		NE-1		NE-2	
		20 h		20 h		20 h		20 h	
		Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM
A		995,59	2,62	1.192,42	3,14	738,72	1,94	912,90	2,40
B		1.045,37	2,75	1.252,05	3,29	775,65	2,04	958,54	2,52
C		1.097,64	2,89	1.314,65	3,46	814,44	2,14	1.006,47	2,65
D		1.152,52	3,03	1.380,41	3,63	855,14	2,25	1.056,78	2,78
E		1.210,15	3,18	1.448,84	3,81	897,92	2,36	1.109,64	2,92
F		1.270,65	3,34	1.521,26	4,00	942,81	2,48	1.165,12	3,07
G		1.334,18	3,51	1.597,32	4,20	989,95	2,61	1.223,36	3,22
H		1.400,90	3,69	1.677,17	4,41	1.039,43	2,74	1.284,52	3,38
I		1.470,96	3,87	1.761,02	4,63	1.091,41	2,87	1.348,73	3,55
J		1.544,49	4,06	1.849,06	4,87	1.145,99	3,02	1.416,18	3,73
L		1.621,71	4,27	1.941,52	5,11	1.203,28	3,17	1.486,97	3,91
M		1.702,79	4,48	2.038,60	5,36	1.263,44	3,32	1.561,33	4,11
N		1.787,93	4,71	2.140,53	5,63	1.326,61	3,49	1.639,39	4,31
O		1.877,33	4,94	2.247,55	5,91	1.392,94	3,67	1.721,36	4,53
P		1.971,19	5,19	2.359,92	6,21	1.462,60	3,85	1.807,43	4,76

Fonte: www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/.../leiOrdinaria_5771.pdf, 2007.

Os dados do quadro 1 explicitam um reajuste no vencimento base dos profissionais do magistério, a partir do acordo entre o Governo municipal e o Sinte/RN, respaldado segundo a Lei nº 5.771, de 20 de março de 2007, que especifica, conforme o art. 2º [...] as vantagens pecuniárias serão incorporadas aos vencimentos e proventos básicos dos professores ativos e inativos da rede pública municipal, acrescendo-se, ainda, o *quantum* necessário para que se atinja o percentual de 23,74% [...].

Evidencia-se que, no ano de 2007, o percentual de aumento foi de 23,74%, justificado por outra legislação à Lei nº 5.726, de 10 de maio de 2006, que “dispõe sobre a antecipação de valores do pró-piso salarial nacional nos vencimentos e proventos dos professores ativos e inativos do quadro do magistério público municipal e dá outras providências”. Essa lei preconiza, no art. 1º, que seja concedida antecipação de valores pró-piso salarial nacional nos vencimentos e proventos dos docentes ativos e inativos que integram o magistério público municipal, da seguinte forma: I– R\$ 70,00 (setenta reais), a partir de abril de 2006; e II – R\$ 90,00 (noventa reais), a partir de outubro de 2006, absorvendo o valor antecipado anteriormente.

A Lei nº 5.771/07 demonstra que o ano da aprovação do Fundeb trouxe mudanças pela incorporação de um percentual que reajustou o vencimento para cumprir

a posterior Lei do PSPN. Dessa forma, a análise mostra que o percentual de 23,74% repercutiu nos valores salariais aos níveis e às classes (A-P).

A partir da comparação com o salário mínimo, à época, R\$ 380,00, em todos os níveis – N-1(Licenciatura Plena); N-2 (pós-graduação – especialização, mestrado e doutorado); NE-1(Magistério – médio na modalidade normal) e NE-2 (Licenciatura Curta) – demonstram-se, que em todas as classes, da inicial (A) até a final (P) foram crescendo a quantidade de salários mínimos, respectivamente, N-1 (2,62; 5,19); N-2 (3,14;6,21); NE-1 (1,94;3,85) e NE-2 (2,40;4,76).

Esse crescimento induz a perceber que os ganhos referentes à comparação atingiram mais os docentes com formação em licenciatura plena, em paralelo, os docentes com pós-graduação, visto que o último deveria ser maior pelo grau de formação e investimento na carreira. Com relação aos profissionais com nível médio, o crescimento, no parâmetro estabelecido, foi inferior ao dos docentes com licenciatura curta, conforme o quadro acima.

O quadro 2 corresponde ao demonstrativo da remuneração básica (vencimento) por níveis e classes da carreira com a correção salarial de 5,43% e a relação com o salário mínimo em 2008 – R\$ 415,00.

Quadro 2 - Vencimento por níveis e classes da carreira e a relação com o salário do ano corrente (2008).

Classe	Nível	N-1		N-2		NE-1		NE-2	
		20 h		20 h		20 h		20 h	
		Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM
A		980,59	2,36	1.174,46	2,83	727,58	1,75	899,14	2,17
B		1.029,63	2,48	1.233,87	2,97	763,96	1,84	944,09	2,27
C		1.081,09	2,61	1.294,83	3,12	802,16	1,93	991,30	2,39
D		1.135,17	2,74	1.359,60	3,28	842,25	2,03	1.040,86	2,51
E		1.191,92	2,87	1.427,01	3,44	884,39	2,13	1.092,91	2,63
F		1.251,51	3,02	1.498,34	3,61	928,60	2,24	1.147,55	2,77
G		1.314,09	3,17	1.573,25	3,79	975,03	2,35	1.204,93	2,90
H		1.379,79	3,32	1.651,90	3,98	1.023,78	2,47	1.265,17	3,05
I		1.448,78	3,49	1.734,49	4,18	1.074,97	2,59	1.328,43	3,20
J		1.521,23	3,67	1.821,21	4,39	1.128,74	2,72	1.394,86	3,36
L		1.630,37	3,93	1.912,27	4,61	1.185,14	2,86	1.464,61	3,53
M		1.677,14	4,04	2.007,88	4,84	1.244,39	3,00	1.537,83	3,71
N		1.761,09	4,24	2.108,26	5,08	1.306,60	3,15	1.614,72	3,89
O		1.849,05	4,46	2.213,64	5,33	1.371,94	3,31	1.695,46	4,09
P		1.941,49	4,68	2.324,32	5,60	1.449,76	3,49	1.780,24	4,29

Fonte: www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/.../leiOrdinaria_5827.pdf, 2008.

As informações salariais do quadro 2 evidenciam um reajuste no vencimento base dos profissionais do magistério, com base nas negociações e aplicação das legislações para a carreira e valorização salarial dos profissionais do magistério, efetuada entre o governo e o sindicato na rede municipal de Natal/RN.

Conforme quadro anterior, os ajustes salariais fazem parte de uma política respaldada em leis ordinárias municipais que determinam o percentual de aumento a cada ano. A Lei nº 5.827, de 30 de novembro de 2007, que dispõe sobre o reajuste anual da remuneração (vencimento) dos profissionais do magistério público municipal, define, em seu art. 1º que o vencimento base dos profissionais do magistério público municipal será reajustado em 1º de abril de cada ano, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, apurada entre o mês do reajustamento e os 12 (doze) meses anteriores. De acordo com o parágrafo único, a aplicação da variação do INPC-IBGE resulta no valor de despesa com pessoal superior ao limite de 70% (setenta por cento) das receitas vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, decorrentes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e do Orçamento Geral do Município; o reajustamento restringir-se-á ao percentual que atinja esse limite (NATAL, 2007).

Esse aparato legal elucida uma política de reajuste anual no vencimento dos profissionais do magistério. Dessa forma, a análise comprova que o percentual de 5,43% repercutiu nos valores salariais aos níveis e às classes (A-P).

Em comparação com o salário mínimo, à época, R\$ 415,00 todos os níveis – N1 (Licenciatura Plena); N-2 (pós-graduação – especialização, mestrado e doutorado); NE-1 (Magistério – médio na modalidade normal) e NE-2 (Licenciatura Curta) – apresentam crescimento do vencimento em todas as classes, da inicial (A) até a final (P), havendo, portanto, a continuidade no aumento do vencimento, em proporção à quantidade de salários mínimos, respectivamente, N-1 (2,36; 4,68); N-2 (2,83; 5,60); NE-1 (1,75; 3,49) e NE-2 (2,17; 4,29).

O quadro 3 corresponde ao demonstrativo do vencimento por níveis e classes da carreira com a correção salarial de 12% (2009) e a relação com o salário mínimo de 2009 – R\$ 465,00.

Quadro 3: Vencimento por níveis e classes da carreira e a relação com o salário do ano corrente(2009).

Classe	Nível	N-1		N-2		NE-1		NE-2	
		20 h		20 h		20 h		20 h	
		Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM
A		1.051,51	2,26	1.259,40	2,71	780,20	1,68	964,16	2,07
B		1.104,09	2,37	1.322,37	2,84	819,21	1,76	1.012,38	2,18
C		1.159,29	2,49	1.388,49	2,99	860,17	1,85	1.062,99	2,29
D		1.217,25	2,62	1.457,91	3,14	903,18	1,94	1.116,14	2,40
E		1.278,11	2,75	1.530,82	3,29	948,34	2,04	1.171,95	2,52
F		1.342,02	2,89	1.607,35	3,46	995,76	2,14	1.230,54	2,65
G		1.409,12	3,03	1.687,72	3,63	1.045,54	2,25	1.292,07	2,78
H		1.479,58	3,18	1.772,11	3,81	1.097,82	2,36	1.356,68	2,92
I		1.553,56	3,34	1.860,71	4,00	1.152,71	2,48	1.424,52	3,06
J		1.631,24	3,51	1.953,74	4,20	1.210,34	2,60	1.495,74	3,22
L		1.712,80	3,68	2.051,43	4,41	1.270,87	2,73	1.570,53	3,38
M		1.798,44	3,87	2.154,00	4,63	1.334,40	2,87	1.649,05	3,55
N		1.888,36	4,06	2.261,70	4,86	1.401,13	3,01	1.731,51	3,72
O		1.982,78	4,26	2.374,78	5,11	1.471,18	3,16	1.818,08	3,91
P		2.081,92	4,48	2.493,53	5,36	1.544,74	3,32	1.908,98	4,11

Fonte: www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/.../leiOrdinaria_5827.pdf, 2009.

Os dados do quadro 3 evidenciam um reajuste no vencimento base dos docentes do magistério público da rede municipal. Observa-se o vencimento em relação ao salário mínimo nacional, à época de 2009 - R\$ 465,00 todos os níveis – N-1(Licenciatura Plena); N-2 (pós-graduação – especialização, mestrado e doutorado); NE-1(Magistério – médio na modalidade normal) e NE-2 (Licenciatura Curta) – demonstra que o reajuste do salário mínimo permaneceu quase o mesmo de 2008 (R\$ 415,00). Assim, as classes de A a P evidenciaram o aumento por meio dos ajustes a partir das determinações municipais, mas não acompanhando pela proporção da quantidade de salários mínimos, no vencimento, respectivamente, N-1 (2,26; 4,48); N-2 (2,71;5,36); NE-1 (1,68;3,32) e NE-2 (2,07;4,11).

O quadro 4 corresponde ao demonstrativo do vencimento por níveis e classes da carreira com correção salarial de 4,5% e a relação com o salário mínimo em 2010 – R\$ 510,00.

Quadro 4 - Vencimento por níveis e classes da carreira e a relação com o salário do ano corrente(2010).

Classe	Nível	N-1		N-2		NE-1		NE-2	
		20 h		20 h		20 h		20 h	
		Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM	Vencimento	SM
A		1.040,09	2,04	1.245,72	2,44	771,75	1,51	953,73	1,87
B		1.092,10	2,14	1.308,00	2,56	810,34	1,59	1.001,42	1,96
C		1.146,70	2,25	1.373,40	2,69	850,86	1,67	1.051,49	2,06
D		1.204,04	2,36	1.442,07	2,83	893,4	1,75	1.104,06	2,16
E		1.264,24	2,48	1.514,18	2,97	938,07	1,84	1.159,27	2,27
F		1.327,45	2,60	1.589,89	3,12	984,97	1,93	1.217,23	2,39
G		1.393,82	2,73	1.669,38	3,27	1.034,22	2,03	1.278,09	2,51
H		1.463,51	2,87	1.752,85	3,44	1.085,93	2,13	1.342,00	2,63
I		1.536,69	3,01	1.840,49	3,61	1.140,23	2,24	1.409,10	2,76
J		1.613,52	3,16	1.932,52	3,79	1.197,24	2,35	1.479,55	2,90
L		1.694,20	3,32	2.029,14	3,98	1.257,10	2,46	1.553,53	3,05
M		1.778,91	3,49	2.130,60	4,18	1.319,96	2,59	1.631,21	3,20
N		1.867,86	3,66	2.237,13	4,39	1.385,96	2,72	1.712,77	3,36
O		1.961,25	3,85	2.348,99	4,61	1.455,26	2,85	1.798,41	3,53
P		2.059,31	4,04	2.466,44	4,84	1.528,02	3,00	1.888,33	3,70

Fonte: www.natal.rn.gov.br/_anexos/.../LeiOrdinaria20091228_6022.pdf, 2010.

No quadro 4, veem-se os reajustes acordados para os professores da rede municipal de Natal para as classes de A a P, com base na legislação vigente (Decreto nº 6.022/ 2009). Esse decreto enfatiza, no art. 1º, que “o vencimento base dos profissionais do magistério público municipal será reajustado no mês de janeiro de cada ano, com base na variação percentual do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano” (NATAL, 2009, p. 1).

O Decreto nº 6.022/09 que altera a Lei nº. 5.827, de 30 de novembro de 2007, permanecendo a mesma redação que trata da aplicação do percentual de despesa não poderá ultrapassar o limite de 70% (setenta por cento) das receitas vinculadas à SME, decorrentes do Fundeb e do Orçamento Geral do Município; com reajustamento, restringir-se-á ao percentual que atinja esse limite (NATAL, 2009, p.1).

No entendimento sobre a política de valorização do magistério levou-se em consideração o salário mínimo e quanto corresponde ao vencimento dos professores. Com a repercussão do vencimento em relação ao salário mínimo, à época, de 2010 -R\$ 510,00 a todos os níveis – N-1(Licenciatura Plena); N-2 (pós-graduação –

especialização, mestrado e doutorado); NE-1(Magistério – médio na modalidade normal) e NE-2 (Licenciatura Curta) – percebe-se que o reajuste do salário mínimo regrediu se comparado ao ano de 2007 e 2008, aproximando do mesmo de 2008. Assim, as classes de A a P confirmaram o aumento por via dos ajustes a partir das determinações municipais, mas não acompanhando pela proporção da quantidade de salários mínimos, no vencimento, respectivamente, N-1 (2,04; 4,04); N-2 (2,44;4,84); NE-1 (1,51;3,00) e NE-2 (1,87;3,70).

Considerações Finais

A compreensão das políticas de valorização do magistério com base nas diretrizes e políticas implementadas pela rede municipal de Natal, contribuiu para elucidar os dados com base nas relações estabelecidas entre o salário mínimo, como também por meio de legislações e documentos, que implementam as políticas nacionais para a valorização do magistério, respaldadas no PCCR/2004.

A rede municipal de Natal/RN vem aplicando um percentual superior ao mínimo estabelecido pela Lei do Fundeb. Quase todos os recursos do Fundo são aplicados na remuneração dos profissionais do magistério, constatando-se que o investimento é superior ao 60%. Porém, conforme Davies (2008), a aplicação do mínimo definido pela legislação, configura-se um equívoco, visto que não vincula a esse percentual a totalidade de recursos destinados à educação.

A Lei nº 5.771, de 20 março de 2007, que dispõe sobre o reajuste anual da remuneração (vencimento) dos profissionais do magistério público municipal referente ao ano de 2007, respalda o reajuste no ano de 2007, correspondente a 23,74%. Em 30 de novembro de 2007, é aprovada a Lei, nº 5.827 que estabelece o reajuste para o ano de 2008, correspondente a 5,43%. No ano de 2009, o vencimento foi reajustado em 12%, conforme a mesma lei que reajustou o vencimento de 2008. Já para o reajuste de 2010, foi estabelecido conforme o Decreto nº 6.022/09 que altera a Lei nº. 5.827, de 30 de novembro de 2007, permanecendo a mesma redação que trata da aplicação do percentual de despesa que não poderá ultrapassar o limite de 70% (setenta por cento) das receitas vinculadas à SME, decorrentes do Fundeb e do Orçamento Geral do Município; com o reajustamento, restringir-se-á ao percentual que atinja esse limite (NATAL, 2009, p.1).

O reajuste estabelecido para o ano de 2007 representa o maior percentual de definido entre o governo municipal e o Sindicato, justificado pela implementação da legislação que respalda a antecipação do PSPN, denominado de Pro Piso, conforme a Lei nº 5.726, de 10 de maio de 2006 que possibilita a antecipação para a implementação dessa política de valorização.

Em suma, entende-se que o crescimento do vencimento do magistério nos anos de 2008, 2009 e 2010, comparado ao salário mínimo, demonstra avanços para a graduação se comparado ao vencimento de quem tem pós-graduação. No entanto, desvaloriza os que apresentam maior formação e maior investimento na carreira. No que se refere àqueles com formação em nível médio, o crescimento permanece inferior ao dos docentes com licenciatura curta.

Analisando os reajustes concedidos aos vencimentos – como parte da remuneração dos professores da rede pública municipal de Natal/RN e da relação com o salário mínimo nacional, no período de 2007 a 2010 – considera-se que ocorreu um achatamento na carreira, tendo em vista que, apenas no ano de 2007 os reajustes mantêm o distanciamento entre os níveis da carreira. Nesse sentido, configura-se uma desvalorização, ou seja, um achatamento, tanto na remuneração quanto na carreira, não obstante a aplicação dos recursos superiores ao mínimo estabelecido pela lei do Fundeb.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 2006a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 23 maio 2011.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 23 maio 2011.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de Julho de 2008.** Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em:

<<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-98-24-2008-07-16-11738>> Acesso em: 23 maio 2011.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da Educação Básica?**. Campinas: Autores Associados, 2008.

FRANÇA, Magna. O financiamento da Educação Básica: do Fundef ao Fundeb. In: **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Cabral Neto, Antônio [et al] (Org). – Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

NATAL. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Complementar nº 058/2004, de 13 de setembro de 2004:** Plano de Cargos, Carreira e Remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal de Natal/RN. Natal, 2004.

_____. **Lei nº 5.726, de 10 de maio de 2006.** Dispõe sobre a antecipação de valores pró-piso salarial nacional nos vencimentos e proventos dos professores ativos e inativos do quadro do magistério público municipal e determina outras providências. Natal/RN, 2006.

_____. Lei nº 5.771, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 5.726, de 10 de maio de 2006, que dispõe sobre a antecipação de valores do pró-piso salarial nacional nos vencimentos e proventos dos professores ativos e inativos do quadro do magistério público municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Natal.** Natal, 21 mar. 2007.

_____. Lei nº 5.827, de 30 de novembro de 2007. Dispõe sobre o reajuste anual da remuneração dos profissionais do magistério público municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Natal.** Natal, 21 dez. 2007.

_____. Lei nº 6.022, de 28 de dezembro de 2009. Altera a Lei nº. 5.827, de 30 de novembro de 2007, que dispõe sobre o reajuste anual da remuneração dos profissionais do magistério público municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Natal.** Natal, 29 mar. 2009.

REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE CAMPO MAGRO E OS EFEITOS DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL

Juliana Mattos de Almeida Pianaro – UFPR
julianam.pianaro@gmail.com
Maria soares de Sousa – UFPR
maria.soares31@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem como objeto de estudo a discussão sobre a valorização dos professores das séries iniciais no município de Campo Magro, expressa nas condições de remuneração destes profissionais. Para isto partiu-se da análise do plano de carreira existente para compreender as condições de trabalho (jornada e componentes da remuneração), a fim de discutir a existência de planos de carreira e o impacto do Piso Salarial Profissional Nacional no município, fez-se necessário à discussão das políticas de fundos no país e no município e um breve resgate histórico acerca da valorização dos profissionais e das questões referentes à remuneração na legislação brasileira.

Palavras-chave: Valorização do magistério; Piso salarial profissional nacional; Remuneração docente; Campo Magro.

Introdução

Ao discutir a existência de planos de carreira no município de Campo Magro e o impacto do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na remuneração dos professores surge a necessidade da discussão das políticas de fundos no país e no município e um resgate histórico acerca da valorização dos profissionais e das questões referentes à remuneração na legislação no país.

Este artigo busca apresentar dados referentes ao FUNDEF, FUNDEB e o PSPN como parte das políticas educacionais no Brasil, e o impacto dessas políticas de fundos e o PSPN na remuneração dos professores do município de Campo Magro.

Buscamos através da análise dos planos de carreira dos Professores das séries iniciais do Ensino Fundamental de Campo Magro no período entre 1997 a 2013,

responder se tais instrumentos são suficientes para a questão do aumento de salários desses profissionais, e se o PSPN tem algum impacto nesses instrumentos, e conseqüentemente na valorização do magistério no município.

Para realização da pesquisa utilizamos dados referentes ao Estatuto do Magistério municipal para compreender o quadro dos Profissionais de Educação. E para analisar o impacto do PSPN na remuneração dos professores verificamos as tabelas de vencimento dos anos de 2006, 2009 e 2013 fazendo uma comparação histórica entre os dados, e os contracheques de duas funcionárias entre os anos de 1997 e 2013. Nos dados das tabelas de vencimentos e dos contracheques foram feitas atualizações monetárias de acordo com o INPC- Índice Nacional de Preços Consumidor, disponível no Banco Central, com as datas referentes ao ano de 2013.

O trabalho está organizado em 3 (três) sessões. Primeiramente apresentaremos elementos referentes às políticas de fundos, através de um resgate histórico das legislações que tratam do financiamento da educação no Brasil. Na segunda sessão trataremos da remuneração do magistério em tempos de PSPN, buscando compreender a remuneração na legislação bem como a Lei do PSPN na forma de valorização dos Profissionais da Educação no país. Por fim analisaremos os dados empíricos compostos pelas tabelas de vencimento do município aprovadas a cada mudança de Plano ou reposição salarial; contracheques e Estatuto de Cargos e Salários do município.

Valorização dos Profissionais do Magistério Público Brasileiro

A valorização dos profissionais do magistério é recente em nosso país e ocupa importante destaque no cenário das políticas públicas nas últimas décadas. Historicamente os docentes buscam melhorias nas condições educacionais. A qualidade da educação não está ligada somente a valorização do magistério, no entanto, profissionais valorizados, com melhores salários e planos de carreira são um grande avanço para a educação.

Dessa maneira é na Constituição Federal de 1988 (CF/88) no artigo 206, inciso V, que tal valorização entra em pauta. Este artigo determina que deva ser garantidos a esses profissionais, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público. (BRASIL, 1988).

Em 1996 a Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 12 de setembro de 1996 subvencionou sessenta por cento dos recursos de estados e municípios para o ensino fundamental e também criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), e que uma proporção não inferior a sessenta por cento deve ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em exercício efetivo. (CAMARGO, 2009)

No final do mesmo ano foi sancionada a Lei nº 9.424 que regulamentou o FUNDEF e no seu art. 9º determinou que os Estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério e assegurar remuneração condigna dos professores do ensino público. (BRASIL, 1996).

O FUNDEF foi uma inovação na estrutura de financiamento do Sistema Educacional Público no Brasil, subvencionando uma parcela de recursos para a educação no Ensino Fundamental, sendo composta basicamente por 15% de recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes. (Manual de Orientação do FUNDEF. Brasília: Mec., Maio/2004, p.7).

Após uma década o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB) através da Emenda Constitucional (EC) nº 53/06 e com a regulamentação pela Lei 11.494/07. Dessa maneira a valorização continuou sendo uma questão central, no entanto, mudanças significativas ocorreram relacionadas ao financiamento, a vinculação orçamentária, e as etapas atingidas pelo fundo. Os recursos também foram ampliados e implantados progressivamente entre os anos de 2007 e 2009, assim, os impostos que já compunham o fundo foram ampliados no percentual a ser contribuído e outros impostos foram incluídos na composição do FUNDEB. (SUBIRÁ, 2012).

Em relação à carreira e ao piso dos profissionais da Educação, estabelece no Art. 40. que Estados, Distrito Federal e Municípios deverão implantar Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública. E no Art. 41. O poder público deverá fixar, em Lei específica, até 31 de agosto de 2007, Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (BRASIL, 2007). No entanto, apesar do prazo estabelecido para instituição do PSPN a lei só foi criada em 2008.

Remuneração do Magistério em tempos de Piso Salarial Profissional Nacional

Esta seção apresentará uma trajetória sobre a história da remuneração na legislação brasileira para compreender melhor a relação entre a remuneração e o financiamento público, a composição das carreiras e a evolução dos salários dos profissionais da educação e o PSPN.

Para abordar tal assunto é necessário primeiramente definir o que se entende por “salário”, “vencimento” e “remuneração”. Juridicamente nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) o salário é definido como uma contribuição do empregador para o empregado paga de forma direta pelo trabalho realizado pelo empregado. Dessa maneira, somente o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado “salário”. (CAMARGO, 2009). O termo “vencimento” segundo a CF Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, art. 40 é definido como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”, a mesma lei (art. 41) define “remuneração” como o vencimento do cargo efetivo, acrescido de vantagens permanentes definidas em lei. (BRASIL, 1990).

Assim, entende-se que “vencimento” é a retribuição fixada por Lei, que um servidor público ganha por determinada função que exerce. A “remuneração” é o valor total da retribuição do vencimento acrescido de demais bonificações, como auxílio alimentação e transporte, e avanços de carreira. No caso do magistério público, será utilizado neste trabalho o termo “vencimento inicial” para os vencimentos fixados em lei.

Retornando as questões históricas sobre as políticas de financiamento e remuneração no país, o primeiro marco histórico na legislação referente à remuneração surgiu com o Decreto - Lei Imperial promulgado por D. Pedro I, no dia 15 de outubro de 1827, do qual três dos dezessete artigos são voltados à remuneração docente. O art. 3º especificava a remuneração docente em uma faixa salarial e propunha a capacidade desse pagamento a partir dos contextos sociais de cada local. No art.º 13 a redação estabelecia a igualdade da remuneração aos mestres e mestras e o art.º 10 determinava uma gratificação anual por tempo de trabalho aos docentes em exercício efetivo de 12 anos de trabalho, não ultrapassando a terça parte do ordenado. (BRASIL, 1827).

A Constituição de 1934, influenciada pelo “manifesto” pela primeira vez define a vinculação de recursos para a educação, onde a “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.” (BRASIL, 1934).

A LDB nº 4024/1961, estabeleceu que a vinculação mínima de impostos “deveria ser 12% para a União e 20% para os Estados e Municípios e especificava o que deveria ser considerado como gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).” Mais uma vez, conceito e valor em termos de remuneração condigna não foram especificados. (BRASIL, 1961).

O cenário a favor da remuneração e valorização do magistério começa a modificar na década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que continha em sua redação o percentual mínimo de vinculação de recursos a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em 18% à União nunca menos, e em 25% aos Estados e municípios. (BRASIL, 1988).

A lei nº 11.738 de 16 de Julho de 2008, criou o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), e estabeleceu um valor mínimo a nível Federal, onde Estados e Municípios não poderiam pagar um salário menor que o estipulado pela mesma. Os entes federados teriam até Dezembro de 2009 para adequar os salários de seus profissionais da Educação Básica ao valor determinado por esta lei, o qual foi fixado em R\$950,00 mensais para uma jornada de 40 horas semanais, para formação em nível médio na modalidade Normal, formação mínima exigida para o exercício da docência. O valor do piso deve ser atualizado anualmente, no mês de janeiro, tendo por base de cálculo o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano previsto no FUNDEB. (BRASIL, 2008)

Caracterização do Município

No ano de 1995, através da lei estadual nº 11.221, de 11 de dezembro, Campo Magro foi desmembrado do município de Almirante Tamandaré tornando-se um novo município localizado na região metropolitana de Curitiba.

A cidade tem 24.843 habitantes (IBGE, 2010), as principais atividades econômicas do município são agrícola, empresas moveleiras e empreendimentos comerciais, e o turismo rural.

Segundo o Censo Demográfico, no ano de 2010, no resultado da amostra referente a trabalho, em Campo Magro, 368 mulheres com 10 anos ou mais de idade, exerciam como trabalho principal a educação, e 82 homens na mesma função. (IBGE, 2010).

Os indicadores sociais do município mostram um índice IDH-m de 0,701, e o coeficiente de Gini, que mede desigualdade de distribuição de renda, é de 0,37. Os dados revelam que o município tem um índice de desigualdade baixo, mas é um município pobre e que depende do funcionalismo público e do setor de serviços para manter a distribuição de renda na média. Apesar do baixo índice de desigualdade de renda, ainda tem muito a superar. Seu PIB per capita a preços correntes é de 8.402,43 (IBGE, 2010).

No ano de 2012, segundo dados do Tribunal de Contas o município de Campo Magro teve um total de arrecadação da receita de R\$31.171.421,20 (valores nominais). Deste total, 10,1% são impostos próprios R\$ 3.168.332,76 (valores nominais) e o restante R\$28.003.088,45 (valores nominais) que representam 89,9% da receita total são provenientes de transferências. Assim o município depende em grande parte das receitas de transferências.

O número de alunos da rede no mesmo ano totalizou 3002 alunos matriculados, incluindo alunos matriculados na creche, pré-escola, anos iniciais do ensino fundamental, EJA presencial fundamental I e educação especial. Gerando um gasto aluno/ano no valor de R\$ 2.595,84. Um valor muito baixo em relação a escolas particulares de boa qualidade.

O total de receitas destinadas ao FUNDEB gerado pelo total das receitas foi de 108,89% em relação à previsão orçamentária. No entanto, o município recebeu de retorno do FUNDEB o percentual de 86,48% do que havia previsto no orçamento. Ainda assim teve um ganho de recursos do FUNDEB de 22,96% das receitas de outros municípios ou estado¹.

¹ No entanto, ao calcular dados fornecidos pela tabela do tribunal de Contas do Estado do Paraná, os valores divulgados pelo site são maiores que os resultados calculados. Ficando a questão se há algum problema na distribuição do Fundo.

A rede municipal de ensino possui nove escolas de pré-escola e séries iniciais do ensino fundamental, e três centros de educação infantil que atendem do berçário à pré-escola. Conta com 127 professores e educadores infantis concursados. (IBGE, 2010).

As condições de vencimento dos professores em Campo Magro

A luz do debate sobre o Estatuto e Plano de Cargos e Salários do Profissional da Educação do município e considerando as condições de desenvolvimento municipal expressas na arrecadação de impostos e indicadores sociais, passaremos a analisar as condições de vencimento dos professores de Campo Magro.

Conforme o Estatuto do Magistério Lei complementar nº 006/2006, observa-se na primeira coluna expressa na tabela 3, que define as classes e níveis da tabela de vencimentos para o cargo profissionais do magistério para 20 (vinte) horas semanais. Onde o N1 caracteriza o nível de estágio probatório. N1.1 é integrado pelos profissionais com magistério nível médio. O N2 para profissionais com escolaridade superior compreendendo, normal superior; licenciatura plena em Pedagogia, com habilitação para Educação Infantil e para as séries iniciais do Ensino Fundamental; licenciatura plena em uma das áreas do conhecimento da Educação Básica, precedida de formação de magistério de nível médio. N3 Integrado por profissionais com curso superior de licenciatura plena, acrescido de curso de pós-graduação *lato sensu* voltado para a Educação Básica.

Durante a carreira o profissional poderá avançar de níveis e classes segundo determina a Lei do Estatuto de Cargos e Salários do Profissional a Educação. Após a conclusão do estágio probatório o profissional será submetido a avaliações de desempenho nos termos de regulamento próprio, conforme determinação da Secretaria de Educação Municipal com objetivo de promoção na carreira para crescimento horizontal.

Para avanço horizontal entende-se a progressão de uma classe para outra dentro do mesmo nível, mantido um percentual e 3% (três por cento) conforme a tabela de vencimentos. A avaliação de desempenho e a aferição da qualificação serão realizadas com critério definido por regulamentação própria. (CAMPO MAGRO, 2006).

O crescimento vertical é a passagem de um para outro nível imediatamente superior, através do critério exclusivo da formação escolar do Professor para elevação

ao nível superior ou pós-graduação *lato sensu*, mas dentro da mesma classe de atuação. (CAMPO MAGRO, 2006). O crescimento vertical será concedido 9 % (nove por cento) do N1 para N1; 28,5 % (vinte e oito e meio por cento) do N1 para o N2 e 10% (dez por cento) do N2 para o N3, conforme tabela 1.

É possível compreender através da tabela 1 que um profissional do magistério no município de Campo Magro, no ano de 2006 iniciava sua carreira com o valor de R\$ 500,02 (quinhentos reais e dois centavos) e somente após 3 (três) anos receberia um aumento em seu vencimento inicial, e somente avançaria de nível e classe se estivesse no mês e ano correspondente a determinação para avanço. E levaria de 12 a 24 anos (dependendo da regulamentação para o avanço horizontal) para chegar ao final da tabela, caso aprovados na avaliação de desempenho, ou conforme sua capacidade de desempenho.

Tabela 1 – Vencimentos do cargo dos Profissionais do Magistério- Município de Campo Magro- Ano 2006.

ANEXO I - Lei Municipal nº 416/2006													
TABELA DE VENCIMENTOS - CARGO - PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO - 20 horas semanais													
Classes Níveis	Vencimento Básico	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M
N1		500,02	515,02	530,47	546,39	562,78	579,66	597,05	614,96	633,41	652,41	671,99	692,14
N1.1	480,02	545,02	561,37	578,21	595,56	613,43	631,83	650,78	670,31	690,42	711,13	732,46	754,44
N2		700,03	721,03	742,56	764,94	787,89	811,52	835,87	860,95	886,77	913,38	940,78	969,00
N3		770,03	793,13	816,93	841,43	866,68	892,68	919,46	947,04	975,45	1004,72	1034,86	1065,90

Fonte: Estatuto e Planos de cargos e Salários do Profissional da Educação do Município de Campo Magro. Lei complementar nº 006/2006.

A seguir, a tabela 2 representa a tabela de vencimentos do cargo dos Profissionais do Magistério contida no Estatuto e Planos de Cargos e Salários do Profissional da Educação, Lei nº 540/2009, onde são evidenciadas as condições de vencimentos dos professores municipais. A tabela determina que cada nível é composto de 12 (doze) classes, denominadas pelas letras de A a L com acréscimo de 3% de uma classe para outra, que constitui a linha de progressão horizontal na carreira do professor. Os níveis são considerados na primeira coluna, e significam o avanço vertical na carreira. Para os professores serão atribuídos 3 (três) níveis, o Nível em Extinção (NEP), formado por professores com habilitação inferior à exigida para início de carreira; Nível Superior (NSP); e o Nível de Pós-Graduação (NPP).

O crescimento vertical na tabela se dá através de critério exclusivo da formação escolar para elevação ao Nível Superior (NSP) ou para o Nível de Pós-Graduação (NPP). (CAMPO MAGRO, 2009.) O percentual de acréscimo descrito na tabela será de 35% (trinta e cinco por cento) entre os níveis NEP e NSP e de 10% (dez por cento) entre os níveis NSP e NPP.

Assim como na análise anterior, na tabela de 2009 o profissional de Educação em Campo Magro, necessitará de 12 a 24 anos para chegar ao final da tabela, caso consiga obter os títulos necessários para progressão.

O valor dos vencimentos iniciais para os profissionais da Educação em Campo Magro em qualquer nível da tabela está de acordo com a determinação da Lei do PSPN, que determinou o valor mínimo de R\$ 950,00 para jornada de 40 horas. No entanto, a Lei não foi obedecida na íntegra quanto aos demais aspectos em que determinava, como a carga horária para hora atividade e reajuste salarial no mês de janeiro de cada ano.

Tabela 2 – Vencimentos do cargo dos Profissionais do Magistério- Município de Campo Magro- Ano 2009.

ANEXO IV - Lei Municipal nº 540/2009												
TABELA DE VENCIMENTOS - CARGO - PROFESSOR - 20 horas semanais												
Classes Níveis	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
NEP	603,24	621,33	639,97	659,17	678,95	699,32	720,30	741,91	764,16	787,09	810,70	835,02
NSP	814,37	838,80	863,97	889,88	916,58	944,08	972,40	1001,57	1031,62	1062,57	1094,45	1127,28
NPP	895,80	922,68	950,36	978,87	1008,24	1038,48	1069,64	1101,73	1134,78	1168,83	1203,89	1240,01

Fonte: Estatuto e Planos de cargos e Salários do Profissional da Educação do Município de Campo Magro. Lei Municipal nº 540/2009.

Na tabela 3 houve mudança nos valores dos vencimentos iniciais, que significam um avanço para os Profissionais da Educação do município, e estão de acordo com a Lei do PSPN, que no ano de 2013 é no valor de R\$ 1567,00 para uma jornada de 40 horas semanais. O grande problema do PSPN é que acaba se tornando um teto, pois como mostra a tabela, os avanços na carreira se mantêm como na tabela do ano de 2009, e o reajuste do PSPN que deve ocorrer a cada início de ano apenas beneficia quem está no início da carreira, não interferindo no restante da tabela.

Tabela 3 – Vencimentos do cargo dos Profissionais do Magistério- Município de Campo Magro- Ano 2013.

ANEXO I - 2013												
TABELA DE VENCIMENTOS - CARGO - PROFESSOR - 20 horas semanais												
Classes Níveis	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
NEP	783,54	807,05	830,55	854,06	885,40	908,91	932,41	963,75	995,10	1018,60	1049,94	1081,29
NSP	1057,76	1089,12	1120,46	1159,64	1190,98	1230,16	1261,50	1300,68	1339,85	1379,03	1418,21	1465,22
NPP	1167,47	1198,82	1237,99	1269,33	1308,51	1347,69	1386,17	1433,88	1473,06	1520,07	1567,08	1614,09

Fonte: Estatuto e Planos de cargos e Salários do Profissional da Educação do Município de Campo Magro.

Foi possível constatar também, após calcular cada valor correspondente na tabela de vencimentos, que esses valores não correspondem em algumas classes ao percentual de 3 % (três por cento) como estabelece o Estatuto do magistério vigente do ano de 2009. Significando uma perda para os Profissionais da Educação no município de Campo Magro.

Análise dos componentes de remuneração a partir dos contracheques

A análise dos componentes de remuneração partiu da coleta de contracheques dos anos de 1997² até 2013, de duas professoras da rede municipal de ensino de Campo Magro. Esses documentos permitem o olhar sobre a composição da remuneração e ainda uma forma de avaliar as tabelas de vencimento e a efetivação dos planos de carreira como valorização do magistério, na progressão da carreira desses profissionais.

Foi elaborada uma planilha para organização dos dados que compõem a remuneração das duas funcionárias para trabalhar com as informações contidas nos contracheques. Mas para comparação da efetivação dos planos de carreira nos ativemos aos dados a partir de 2006 por termos acesso somente as tabelas a partir desse período.

Primeiramente a análise foi relativa ao vencimento inicial contidos nos contracheques, com valores da inflação corrigidos para o ano de 2013 (Tabela 4). Foi possível constatar que no ano de 2006 a funcionária 1 que tinha a formação em nível superior com especialização, estava no nível N3/ classe “H” e por isto o vencimento inicial era R\$ 947,04. Observe que no ano de 2009 a mesma funcionária estava no ponto/ classe “G” na tabela de vencimento, com valor do vencimento inicial R\$ 1065,62

² 1997 foi o ano da Emancipação Política do Município.

abaixo do valor estabelecido na tabela 2 que determinava o vencimento inicial neste ponto em R\$ 1069,64. Nos anos de 2010, 2011 e 2012 os valores do vencimento inicial da funcionária não constavam na tabela de vencimentos do ano de 2009. (tabela 2). Apenas no ano de 2013, a mesma funcionária estava no nível NPP da tabela de vencimento, na classe “K” e por isto seu vencimento inicial é de R\$ 1567,08, como determina a tabela 3.

O mesmo ocorreu com a funcionária 2 que no ano de 2006 tinha formação em nível superior, estava no nível N2/ classe “ I”, com valor inicial de R\$ 886,77. Observe que no ano de 2009 a funcionária estava no nível NSS/ classe “H” com vencimento inicial de R\$ 997,72, abaixo do valor determinado na tabela 4. Nos anos de 2010, 2011 e 2012 seu vencimento inicial não estava de acordo com os valores estabelecidos na tabela 2. Somente no ano de 2013 a funcionária se manteve no mesmo nível/ classe “K” da tabela, com vencimento inicial R\$ 1418,21.

Sendo assim, observamos que as funcionárias regrediram uma classe ao se enquadrarem na tabela de vencimentos do ano de 2009 e tiveram uma perda nos vencimentos iniciais nos anos em que a tabela 2 esteve em vigência até o ano de 2013 em que entrou em vigor a nova tabela de vencimentos.

Tabela 4 – Vencimento com valores de inflação corrigidos para o ano de 2013.

VENCIMENTO / ATUALIZAÇÃO		VENCIMENTO / ATUALIZAÇÃO	
Funcionária '1'		Funcionária '2'	
2006	947,04	2006	886,77
Atualização	1386,3	Atualização	1274,62
2007	947,04	2007	886,77
Atualização	1321,33	Atualização	1237,24
2008	975,45	2008	913,38
Atualização	1271,43	Atualização	1190,51
2009	1065,52	2009	997,72
Atualização	1329,7	Atualização	1245,09
2010	1097,49	2010	997,72
Atualização	1321,92	Atualização	1189,42
2011	1097,49	2011	997,72
Atualização	1232,04	Atualização	1108,5
2012	1264,08	2012	1149,17
Atualização	1344,09	Atualização	1209
2013	1567,08	2013	1418,21

Fonte: *Contracheques*. Elaborada pelas autoras.

Posteriormente tomamos por análise a remuneração das funcionárias, que é composta pelo valor do vencimento inicial acrescido de demais bonificações, que no caso das funcionárias são quinquênio, indenização/vale transporte, gratificação, diferença salarial, abono familiar, adiantamento 13º salário, PASEP e 2º porte efetivo. Para esta análise usamos uma série histórica mais ampla.

Verificamos que a funcionária 1 entre os anos de 1997 a 2013 teve sua remuneração composta principalmente pelo vencimento inicial, e os aumentos são relativos às progressões nas tabelas de vencimento, nos períodos em que sua remuneração teve aumento significativo foi determinado por gratificações, nos anos de 2004, 2011 e 2012 como mostra a tabela 5. No ano de 2013 sua remuneração teve uma diferença salarial determinada pela lei municipal 792/13 que corrigiu os valores retroativos desde o ano de 2011 após uma greve sobre o PSPN. A funcionária 2, no mesmo período³ teve sua remuneração composta principalmente por gratificações e apenas em 4 (quatro) anos desse período sua remuneração foi composta principalmente pelo vencimento inicial. Assim, foi possível compreender que a remuneração dos Profissionais da Educação em Campo Magro é composta em sua totalidade pelo vencimento inicial, fazendo que os profissionais deixem a sala de aula por cargos com gratificação, como é caso da funcionária 2 que na maioria do período investigado esteve em cargo de comissão com gratificação.

³ Os contracheques analisados foram do período entre 1998 e 2013.

Tabela 5 - Remuneração das funcionárias 1 e 2 no período entre 1997 e 2013.

REMUNERAÇÃO								
Funcionária '1'								
Ano	Vencimento	Quinquênio	Inden. Tranp./ Vale Transporte	Gratificação	Diferença Salarial	Abono Familiar	Adiant. 13° Salário	Total
1997	217,97			32,06	10,9	10,8		271,73
1998	255	12,75	30			10,8		308,55
1999	280,5	14,03	30,2			11,88	147,26	483,87
2000	294,3	14,72				9,58		318,6
2001	294,3	29,43				10,31		334,04
2002	354,47	35,45	42,11		25,51			457,54
2003	496,26	49,63	42,11					588
2004	526,48	52,65	63,16	450*				1092,29
2005	770,24	77,02	64					911,26
2006	947,04	142,06	67,2					1156,3
2007	947,04	142,06	67,2					1156,3
2008	975,45	146,32	67,2					1188,97
2009	1065,52	159,83	90,63					1315,98
2010	1097,49	164,62	90,63					1352,74
2011	1097,49	219,5	110	191,17				1618,16
2012	1264,08	252,82	117,15	213,77				1847,82
2013	1567,08	313,42			363,6			2244,1
REMUNERAÇÃO								
Funcionária '2'								
Ano	Vencimento	Quinquênio	FGD - Porte 2/Efetivo	Gratificação	Diferença Salarial	Abono Familiar	Adiant. 13° Salário	Total
1997								
1998	255	12,75		255*		10,8		533,55
1999	280,5	14,03		280,5*			238,64	819,77
2000	294,3	29,43		294,30*		9,58		634,23
2001	341,22	34,12	350	341,22				1066,56
2002	365,11	36,51	350	365,11	26,28			1143,01
2003	364,11	36,51		365,11				766,73
2004	488,05	54,23	54,23					596,51
2005	721,22	108,18						829,4
2006	886,77	133,02						1019,79
2007	886,77	133,02						1019,79
2008	913,38	137,01		913,38				1963,77
2009	997,72	149,66	600,04					1747,42
2010	997,72	199,54	600,04					1797,3
2011	997,72	199,54	600,04					1797,3
2012	1149,17	229,83	900					2279
2013	1418,21	283,64			322,85			2024,7

Fonte: Contracheques. Elaborada pelas autoras.

Verificamos que o aumento da remuneração das funcionárias ao longo do período analisado refere-se principalmente a gratificações e ao tempo de serviço. Mas foi possível perceber ainda a partir das tabelas de vencimento uma estagnação na remuneração das funcionárias e que os movimentos dos aumentos nas tabelas dependem de cada profissional conforme os avanços na tabela de vencimento.

Ao analisar a diferença entre remuneração e vencimento nos contracheques é possível perceber que a rede de ensino de Campo Magro quando utiliza de gratificações e adicionais no salário possui uma melhora na remuneração. No entanto, em sua maioria

a remuneração é composta pelo vencimento inicial das tabelas, e o que está previsto nas tabelas de vencimento em determinados períodos não consta nos contracheques, ou está abaixo do que deve ser realizado, como foi observado nos casos exemplificados.

Dessa maneira percebe-se que a prefeitura não está pagando corretamente o que determina a tabela de vencimentos em alguns períodos analisados e não está havendo uma fiscalização quanto ao cumprimento da tabela, e como consequência as progressões previstas no Plano de Cargos e Salários não estão sendo cumpridas como determina a lei.

Considerações Finais

“Para tratar da valorização docente não basta apenas tratar de remuneração é necessário apontar as perspectivas dos profissionais do magistério com a carreira docente, como forma de reter bons profissionais e incentivá-los tanto na carreira como financeiramente...” (GODOY, 2011, p. 27).

Esse trabalho teve como objetivo pesquisar os impactos e perspectivas que o PSPN trouxe para a remuneração dos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental na rede municipal de Campo Magro, fazendo um resgate histórico a respeito do magistério público e das políticas de Fundos no país a partir das expectativas que trouxeram para a melhoria da remuneração docente.

Partindo da questão da remuneração como agente primordial na valorização do magistério, o debate a este respeito é recente na legislação do nosso país, pois surge apenas na década de 80, por isso tomamos como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, onde detectamos os principais mecanismos legais que relacionam a valorização do magistério à remuneração, sendo as leis que regulamentaram a LDB, o FUNDEF, o FUNDEB e a lei do PSPN.

A LDB nº 9.394/1996 trouxe importantes contribuições aos docentes, identificando quem são os profissionais da educação escolar básica; como promover a valorização dos profissionais da educação estabelecendo a construção de estatutos do magistério e planos de carreira para o magistério público, representando um importante avanço para os docentes por se tratar de uma forma de garantir aos profissionais a não estagnação na carreira, no caso desses estatutos e planos de carreira se efetivar.

O FUNDEF reforçou o que havia sido estabelecido na LDB e apresentou uma inovação na estrutura do financiamento público no país, subvinculando uma parcela de recursos para a educação no Ensino Fundamental. O FUNDEB continuou reforçando o estabelecido pela LDB, mas passou a subvincular uma parcela de recursos para toda a educação básica e fez menção à remuneração docente ao instituir o Piso Salarial Profissional Nacional. E a lei do PSPN que definiu um valor mínimo determinado como Piso Salarial para Profissionais do Magistério Público na educação básica, construção de Planos de carreira e Estatutos para os municípios que não o tivessem. Estabeleceu ainda que o valor do Piso deverá ser reajustado anualmente no mês de janeiro, tendo como base de cálculo o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno e o mecanismo de reajuste remete-se ao FUNDEB. Mesmo considerando-se a lei do Piso um dos mais importantes avanços para os Profissionais da Educação pública, um problema encontrado na lei é de que o Piso pode acabar tornando-se um teto, visto que o reajuste é considerável apenas para o início da carreira docente, não sendo obrigado as administrações reajustar o mesmo percentual no decorrer da carreira, ou seja, o vencimento dos profissionais do magistério seja no início ou final de carreira podem não ser corrigidos proporcionalmente ao valor do PSPN.

Através das análises dos contracheques e Estatuto de Cargos e Salários do município ficou evidente que em determinados períodos os vencimentos iniciais das funcionárias estavam abaixo do estabelecido como vencimento inicial da tabela de vencimentos do município. E que a remuneração basicamente é composta pelo vencimento inicial das profissionais, havendo uma necessidade de assumir cargos com gratificações para que a remuneração seja mais atraente.

É evidente que a falta de fiscalização no município quanto ao cumprimento das leis favoreça que a administração municipal demore em cumprir o que determinadas leis exigem. Como é o caso da demora na implantação da lei do Piso e pagamento abaixo do determinado nas tabelas de vencimento municipal.

Outra questão importante é a ausência de políticas referentes à reposição inflacionária sobre a remuneração dos professores, como foi constatado na análise histórica sobre o ponto inicial das tabelas de vencimento, o que reflete como diz SUBIRÁ (2012) “na corrosão da remuneração e seus impactos sobre as tabelas salariais e os planos de carreira.”.

Assim, concluímos que a lei do PSPN quanto à valorização do profissional da educação não impactou no município de Campo Magro, visto que desde o ano de 2006 o município já pagava aos profissionais de educação o valor acima do que determina a lei do PSPN. No entanto, a lei não se cumpriu na íntegra visto que os profissionais não cumprem o tempo de 1/3 (um terço) da jornada de trabalho para hora-atividade, reservado para estudos e planejamento, como determina a lei.

Dessa maneira a profissão no município é pouco atrativa, sendo necessário que as políticas educacionais municipais preocupem-se em incentivar e manter seus profissionais de educação, com políticas de valorização financeira que é uma questão necessária para atrair os profissionais, e um fator fundamental na construção de uma educação de qualidade em nosso país.

Referências

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>

Acesso em: 02/06/2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso

em: 02/06/2013.

_____. *Ementa Constitucional nº 14, 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pdf/e1496.pdf>>.

Acesso em: 07/09/2013.

_____. *Ementa Constitucional nº 19, 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e da outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso

em: 01/09/2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Campo Magro**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=410425&search=parana|campo-magro>>. Acesso em: 12/08/2013.

_____. *Lei n.º 4.024/61*, 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102346>>. Acesso em: 02/06/2013.

_____. *Lei n.º 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Brasília, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em 02/06/2013.

_____. *Lei n.º 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 21/09/2013.

_____. *Lei n.º 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 02/06/2013.

_____. *Lei n.º 9.424*, 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 07/09/2013.

_____. *Lei n.º 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 07/09/2013.

_____. *Lei n.º 11.738*, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: 02/06/2013.

CAMARGO, Rubens Barbosa de *et al.* **Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*– v.25, n.2, p. 341-363, mai./ago. 2009.

CAMPO MAGRO. Prefeitura Municipal. **Histórico do município.** Disponível em: <<http://www.campomagro.pr.gov.br/nosso-municipio>>. Acesso em: 12/08/2013.

_____. *Lei Complementar n.º 006/2006.* Dispõe sobre o Estatuto e sobre o Plano de Cargos e Salários do Profissional da Educação do Município de Campo Magro. 2006.

_____. *Lei Municipal n.º 540/2009.* Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Profissional da Educação do Município de Campo Magro. 2009.

GODOY, Marina de. **As condições de Remuneração dos Professores quadro próprio do Magistério (QPM) da Rede Estadual de Ensino no Estado do Paraná.** - Curitiba, 2011.

_____. Revista Educação. Disponível em:
<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/107/salarios-dos-professores-279028-1.asp>>.
Acesso em 21/10/2013.

_____. Manual de Orientação: FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf> >. Acesso em: 27/10/2013.

SUBIRÁ, Juliana Aparecida Alves. **Um panorama da remuneração inicial dos professores nos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba: Configurações, impasses e perspectivas.** – Curitiba, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Relatório da execução orçamentária.** Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www.tce.pr.gov.br>> Acesso em: 06/06/2013.

JORNADA DE 20 HORAS NO MAGISTÉRIO: UMA CONQUISTA OU UM RETROCESSO HISTÓRICO?¹

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes² - UFMS/CCHS/PPGEdu
mdilneia@uol.com.br
Asheley Godoy Delmondes³ - UFMS/CCHS/PPGEdu
asheley.delmondes@gmail.com

Resumo

O trabalho busca discutir os propósitos que levaram os professores rede municipal de ensino de Campo Grande, por meio de seu sindicato municipal – ACP – a pleitear uma jornada de trabalho com piso para 20 horas semanais. Tal situação se configura como uma conquista que se poderia colocar na contramão da História, à medida que, em âmbito nacional a perspectiva que se tem aventado é a jornada única de trabalho. Trabalhou-se com a legislação educacional de âmbito federal e municipal, documentos da Prefeitura Municipal de Campo Grande e a literatura pertinente à temática. Constatou-se que, embora a Lei Complementar nº 5. 189/2013 tenha garantido a conquista da aplicabilidade da Lei do Piso para os professores da Rede Municipal de Campo Grande, não demonstra um avanço quando indica que há relações de fragmentação da carreira, já que não garante a jornada única, uma vez que o professor campo-grandense continua a acumular cargos e funções duplas ou triplas em sua jornada de 20 horas.

Palavras-chave: Política Educacional; Carreira docente; Jornada de trabalho e remuneração.

Introdução

O trabalho objetiva discutir a normatização e regulamentação da jornada de 20 horas para os docentes do município de Campo Grande, instituída em 2014.

¹ O trabalho integra a pesquisa nacional em rede “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN”, financiado pelo Edital CAPES n. 049/2012, Programa Observatório da Educação, coordenado nacionalmente pelo Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi (UFPR/NUPE).

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Professora Associada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no Programa de Pós-Graduação em Educação.

³ Graduada em Pedagogia e mestranda em educação na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Trabalhou-se com a legislação de âmbito federal e municipal, materiais produzidos pelo Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP) e a literatura concernente à temática.

De fato, em maio de 2013, a ACP registrou que:

A negociação de 2013 alcançou uma conquista histórica na rede pública de educação. Os professores de Campo Grande fazem parte do grupo de profissionais da primeira capital do país a aplicar a lei do piso, na íntegra (piso e hora-atividade), para uma jornada de 20 horas semanais. Isso significa valorizar os trabalhadores em educação. A aplicação de 1/3 da jornada para hora-atividade já é uma realidade na rede municipal de Campo Grande, desde o início do ano letivo de 2013, uma conquista do sindicato formalizada na negociação de 2012. Agora, com a garantia da integralização do valor do piso nacional corrigido, gradualmente em 2013 e 2014, a cidade passa a ser a primeira do país onde os profissionais da educação terão o piso como vencimento base para uma jornada de 20h semanais (SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2013, p. 01).

Diante disso, a negociação, como registrou a ACP que se iniciou em 2013 com o Poder Executivo, culminou com a aprovação pelo Poder Legislativo, da Lei n. 5.189, de 24 de maio de 2013 (CAMPO GRANDE, 2013). A Lei n. 5.189/2013, em seu Artigo 7, dispõem que,

O valor do vencimento do nível I, classe A, carga horária de vinte horas semanais, do cargo de Professor do Magistério Municipal, será equiparado ao piso salarial nacional para os profissionais do magistério público, de que trata o art. 2º, da Lei Federal n. 11.738, de 16 de julho de 2008, no ano letivo de 2014 (CAMPO GRANDE, 2013, p. 01).

Tal jornada de trabalho para os docentes da rede municipal de ensino de Campo Grande, embora seja vista pela ACP como uma conquista histórica como já mencionado aqui, parece estar na contramão da história, à medida que, a luta nacional dos docentes organizados em suas entidades representativas tem se pautado na defesa de uma jornada de trabalho de 40 horas, ou jornada única ou ainda, dedicação exclusiva.

De fato, a luta docente ao endereçar sua pauta para a conquista da jornada de trabalho de 40 horas, ou jornada única ou ainda, dedicação exclusiva, tem conseguido imprimir tal demanda no campo da normatização e regulamentação nacional, como é o caso da aprovação pelo Conselho Nacional de Educação do Parecer n. 02/1997

(BRASIL, 1997). Neste sentido, argumenta Abreu (2014, p. 50), “A legislação educacional é o resultado de disputas no campo da política”.

É nesta perspectiva que se pretende discutir a conquista (SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2013, p. 01) da jornada de 20 horas para os docentes da rede municipal de ensino de Campo Grande, instituída pela Lei. n. 5.189/2013 (CAMPO GRANDE, 2013). De fato, parece que a conquista local contraria a agenda nacional tanto do movimento docente quanto do processo que já está normatizado e regulamentado nacionalmente.

A próxima seção apresenta o panorama do que está disposto nacionalmente para a normatização e regulação da jornada de trabalho docente em confronto com o disposto pela Lei n. 5.189/2013 (CAMPO GRANDE, 2013). Por último, as considerações finais sobre o processo de jornada de trabalho docente, pois, embora a normatização nacional deve-se considerar o alto grau de descentralização da educação brasileira que incide sobre seus múltiplos sistemas de ensino, quando as unidades subnacionais podem operar para a política educacional o “princípio da soberania compartilhada [que] deve garantir o autonomia dos governos e a interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2006, p. 92).

A jornada de trabalho de 20 horas na rede municipal de ensino de Campo Grande: entre a determinação local e nacional.

Conforme o Plano Nacional de Educação (PNE) que prevê os meios de uma política de valorização do magistério através de diretrizes e metas estabelecidas para condições de trabalho, salário e carreira do profissional da educação e por meio destas vislumbra melhores perspectivas de crescimento e continuidade da carreira docente, um dos requisitos para a valorização do magistério é “[...] jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;” (BRASIL, 2001).

O documento ainda institui como objetivo a implementação gradual de uma jornada integral do docente e de preferência que esta ocorra no mesmo estabelecimento escolar.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) fixa que os entes federados devem instituir planos de carreira para os profissionais do magistério e dentro disso no art. 4º, inciso VII e VIII prevê:

VII - jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos;
VIII - incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar;
(BRASIL, 2009).

Em consonância, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional desde 1996 já tomava como dispositivo de valorização profissional a garantia de um piso salarial profissional e um período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluídos na carga de trabalho.

Na rede municipal de ensino de Campo Grande (REME), há hoje dois tipos de jornada para o cargo de professor: 20 (vinte) horas semanais e 40 (quarenta) horas semanais e desde 2013, conforme a lei complementar nº 208 de 27 de dezembro de 2012 que altera os dispositivos do art. 22 da lei complementar nº 19 de 15 de julho de 1998: “as horas-atividades da função docente em efetivo exercício em sala de aula, durante o ano letivo de 2013, corresponderão a seis horas para a carga horária de vinte horas semanais e a doze na jornada de quarenta horas semanais”. (CAMPO GRANDE, 2012, p. 1). E, ainda conforme o parágrafo 3º da lei complementar nº 19/1998, 50 % das horas poderão ser cumpridas em local de livre escolha e eventualmente em oficinas pedagógicas e outros eventos realizados pela escola.

A justificativa dos sindicatos de professores de Mato Grosso do Sul e de Campo Grande para postularem uma jornada de 20h/ semanais para o magistério público estadual e municipal se deve a tal justificativa:

O professor é o profissional de nível superior com o menor salário entre os funcionários públicos. R\$ 1.698, o piso para 20 horas, é um salário baixo para a função social que o professor desempenha. Mais de 60% dos professores do Estado tem 40h. Sem contar os que têm 40h e ainda atuam na rede particular ou municipal. Temos vários professores que trabalham três turnos e sabemos que isso é

humanamente impossível. O professor jovem até aguenta, mas depois vai caindo a produção, vai ficando doente. Temos um quadro elevado de professores em estado de depressão por stress. Sem o profissional valorizado não teremos uma escola de qualidade. O professor acaba tendo que ter este terceiro turno para a complementação da renda. Valorizado, o professor vai ter como se dedicar mais sem precisar se sacrificar em uma terceira jornada para manter um padrão de vida adequado para a sua família. (FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 01).

Para os integrantes da ACP a meta sempre foi um piso para uma jornada de 20 horas e nunca para 40h, contudo, conforme os documentos nacionais supramencionados o avanço está rumo a jornada integral de 40 horas/semanais reafirmando a necessidade de o professor ter uma única jornada de trabalho, apreendendo que as discussões acerca da jornada propõe um caminho distinto do conquistado pela REME. E, ainda cabe-nos indagar: Será que o piso de 20 horas gera condições concretas para que o professor possa atuar em apenas um período? O avanço está em um Piso para 20 horas ou em um Piso condigno equiparado ao de outras profissões de nível superior e uma jornada que seja exclusiva e cumprida em apenas uma instituição escolar?

Neste sentido, observa-se que essa jornada em um período continua a gerar novas funções que se acumulam elevando a sobrecarga do trabalho e, para tanto, o plano de cargos e remuneração do magistério público da prefeitura municipal de Campo Grande prevê no art. 91 que:

Para assegurar o cumprimento da carga horária do currículo escolar, a Administração Municipal poderá, em caráter temporário, ampliar a jornada de trabalho de professor de 20 horas semanais, sob forma de aulas excedentes, até o limite de 10 (dez) horas semanais. (CAMPO GRANDE, 2008a, p. 34).

Em consonância, o decreto nº 10.440/2008 formaliza a atribuição de aulas temporárias e/ou aulas complementares, conforme o art. 6º incisos I e III e observa as regras para o servidor que já compõe a carreira do Magistério Municipal, indicando que o professor só poderá ampliar a carga horária como aulas complementares no limite de cinquenta horas semanais e o acúmulo de funções no cargo de professor poderá ser a soma de no máximo sessenta horas semanais (CAMPO GRANDE, 2008b).

Tal situação é abordada por Arelalo (2012) como um “alerta para a relação entre a desvalorização salarial e o aumento da jornada de trabalho no magistério público, que representou mais turnos de trabalho e salário proporcionalmente menor” (MONLEVADE, 2000 apud ARELALO, 2012, p. 135).

O piso salarial nacional profissional (PSPN) sancionado pela Lei n. 11.738 regulamenta a remuneração da carreira do magistério público em face do cumprimento dos dispositivos legais constantes na Constituição Federal de 1988, na Emenda Constitucional n. 53/06 e na Lei n. 11.494/07 artigo 41, determinando que:

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. (BRASIL, 2008).

No estado de Mato Grosso do Sul houve o enfrentamento quanto à legitimação do direito ao PSPN, pois o então governador André Puccinelli do partido do Brasil (PMDB), junto a outros quatro governadores entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4.167 por motivos de ordem orçamentária e administrativa (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2010). A ação foi indeferida por improcedência, em um primeiro momento, já que a mesma lei assumia a garantia de complementação desde que o ente federativo enviase uma solicitação ao Ministério da Educação comprovando ter recursos insuficientes e demonstrando seus gastos com educação de no mínimo 25%, no entanto, devido o conservadorismo das dominâncias que monopolizam as condições de trabalho e salário da classe de trabalhadores da educação só em 2011 o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a

constitucionalidade da lei 11.738/2008, obrigando a todos os entes federativos ao cumprimento desta a partir de 27 de abril de 2011.

Porém, segundo a ACP, os índices de correção do piso atualizados pelo MEC, de lá pra cá, vem sendo defasados de acordo com o artigo 5º da lei 11.738/2008. O piso salarial dos profissionais da educação de Campo Grande atualmente tem correspondido a 84,40 % do piso nacional e chegará só depois de seis anos, em 1º de outubro de 2014, ao índice de 100% do pagamento. Assim:

- a) Conforme Lei Municipal nº 5.189, 24/05/2013, o reajuste concedido, na data base, 1º de maio de 2014 corresponde a 92,20% do valor piso nacional.
 Percentual de reajuste salarial na data base: 1º de maio de 2014 – **18,33%.**
- b) Conforme Lei Municipal nº 5,189, 24/05/2013, o reajuste a ser concedido em 1º de outubro de 2014 corresponde a 100% do valor do piso nacional.
- Piso nacional para 2014 – R\$ 1.697,37.
 - Piso Municipal – R\$ 1.697,37.
- Percentual de reajuste em 1º de outubro de 2014 – **8,46%.**
 (SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2014, p. 01, grifo do autor).

De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) a luta para o pagamento integral do piso conforme os reajustes advindos do crescimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) parece estar longe de acabar, já que o Projeto de Lei 3.776/2008, de autoria do poder executivo, que tramita na Câmara dos deputados pretende alterar a correção do Piso, determinando que a correção seja baseada apenas no INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) se aprovado pelo Plenário.

“Tal medida destrói um conquista dos profissionais da educação, buscada durante dois séculos. Se o Piso Nacional for corrigido apenas pela inflação, em breve ele se igualará ao salário mínimo. Nós não aceitamos retrocesso, por isso cobramos o apoio dos nossos representantes, hoje”, avalia o presidente da ACP, Geraldo Alves Gonçalves. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2014, p. 01).

De fato, “a aplicabilidade da lei é um referencial para a qualidade educacional e para as políticas” (ABREU, 2014, p. 159), contudo, a sua adequação pelos estados e municípios criam dispositivos de alocação da jornada, incorporações no vencimento

inicial, descumprimento dos reajustes e prazos, acúmulo de cargos e funções que indicam artifícios de fragmentação da carreira em sua implementação.

Considerações Finais

Objetivou-se neste trabalho discutir os propósitos que levaram os professores da rede municipal de ensino de Campo Grande, por meio de seu sindicato municipal – ACP – a pleitear uma jornada de trabalho com piso para 20 horas semanais. Tal situação se configura como uma conquista que se poderia colocar na contramão da História, à medida que, em âmbito nacional a perspectiva que se tem aventado é a jornada única de trabalho.

Observou-se que a Lei nº 5.189/2013, a qual discrimina os vencimentos reajustados de acordo com o Piso para o cargo de professor da REME embora tenha garantido a conquista da aplicabilidade da lei, não demonstra um avanço na história quando indica que há relações de fragmentação da carreira, atenuando o aumento da jornada, uma vez que o professor campo-grandense continua a acumular cargos e funções duplas ou triplas em sua jornada de 20 horas, além de não garantir a este um exercício de seu cargo em um único local de trabalho.

Para Arelalo (2012,),

[...] o acúmulo de cargos representa um absoluto desrespeito ao trabalhador. Tal absurdo somente pode ser compreendido no marco dos baixos salários que há tempos têm sido compensados com o aumento da jornada de trabalho. Por isso, constata-se certa pressão contraditória dos professores e do sindicato pela manutenção do direito ao acúmulo. (ARELALO, 2012, p. 138)

Ainda, não se pôde delinear neste trabalho se os componentes da remuneração (salário, gratificações e abonos) foram realmente separados do valor que é destinado ao piso pela administração pública do município e se este está sendo recebido como vencimento inicial conforme a lei 11.738/2008, já que se sabe que houve uma luta histórica para que os trabalhadores do magistério público de Mato Grosso do Sul, e conseqüentemente, de Campo Grande tivessem direito ao Piso Salarial Profissional Nacional, constata-se que esta é uma questão para futuras investigações.

Referências Bibliográficas

- ABREU, D. C. de. *Concepção, regulação e gestão da carreira docente no Brasil e no Chile no contexto das reformas educacionais*. Tese (doutorado em educação), 2014, 194f. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- ABRUCIO, L.F. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-125.
- ARELALO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; SOUZA, N. A.; SANTOS, K. A. *Trabalho docente e valorização do magistério na rede municipal de São Paulo*. In: **Educação em Foco**, Belo Horizonte, v. 15, n. 19, p.9-18, 19 jun. 2012. Semestral.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 02/1997. *Diretrizes para a Carreira e Remuneração do Magistério Público*. Dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio. Brasília: 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/RCNE_CEB02_97.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2014.
- _____. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 10172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências.. **Plano Nacional da Educação**. Brasília, DF, Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2014.
- _____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 2, de 28 de maio de 2009*: Institui as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf> Acesso em: 26 maio. 2012.
- _____. *MEC anuncia o reajuste do Piso Nacional*. Veja as implicações nos reajustes estadual e municipal. Campo Grande: 10.01.2014. Disponível em: <http://www.acpms.com.br/noticias-ver/mec-anuncia-o-reajuste-do-piso-nacional-veja-as-implicacoes-nos-reajustes-estadual-e-municipal/643>. Acesso em: 08 abr. 2014.
- CAMPO GRANDE. *Decreto 10.343, de 22 de janeiro de 2008*. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério. Campo Grande: 2008a. Disponível em: <http://www.pmcg.ms.gov.br/semad/canaisTexto?id_can=2784> Acesso em: 29 de jul. de 2013.
- _____. Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Campo Grande. *Decreto Municipal nº. 10.440, de 04 de abril de 2008*. Dispõe sobre as aulas temporárias a professor, em regime de substituição de docente, em escolas da rede municipal de ensino, e dá outras providências. Ed. 2515, sexta-feira, 4 de abril de 2008. Campo Grande: 2008b.

_____. Diário Oficial do Município de Campo Grande. *Lei Complementar 208, de dezembro de 2012*. Dispõe sobre a implantação da hora atividade dos professores, e dá outras providências. Ed. n. 3671, sexta-feira, 28 de dezembro de 2012. Campo Grande: 2012.

_____. Diário Oficial do Município de Campo Grande. *Lei n. 5.189, de 24 de maio de 2013*. Dispõe sobre a revisão geral da remuneração dos servidores do poder executivo, e dá outras providências. Ed. n. 3775, segunda-feira, 27 de maio de 2013. Campo Grande: 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. MS: Professores param 80% das escolas de Campo Grande e lotam debate com deputados federais. Campo Grande: 18. 03. 2014. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/giro-pelos-estados/557-ms/13290-ms-professores-param-80-das-escolas-de-campo-grande-e-lotam-debate-com-deputados-federais.html>>. Acesso em: 07 abr. 2014.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL. *Um piso com um mínimo de decência para a educação*. Campo Grande: 27. 01. 2014. Disponível em < <http://www.fetems.org.br/novo/nw.php?nw=5914>> Acesso em: 07 abr. 2014.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola, RODRIGUÉZ, Margarita Victoria. *O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para Carreira e Remuneração Docente): trajetória, disputas e tensões*. In. P O I É S I S – Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina. UNISUL, Tubarão: 2010.

SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA (ACP). NOTÍCIAS. *Negociação histórica: ACP avança na integralização do piso para 20h na REME*. Campo Grande: 09.05.2013. Disponível em: < <http://www.acpms.com.br/noticias-ver/negociacao-historica-acp-avanca-na-integralizacao-do-piso-para-20h-na-reme/516> >. Acesso em: 06 abr. 2014.

VENCIMENTO INICIAL, MÉDIA DE VENCIMENTOS E CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NO ESTADO DO PARANÁ DURANTE O FUNDEB (2007-2012)

Marina de Godoy - UFPR
marinadegodoy@yahoo.com.br

Resumo

A partir da Constituição Federal de 1988, que menciona o Piso Salarial profissional nacional, temos legislações nacionais que fazem referência a remuneração e valorização do magistério público: FUNDEF, FUNDEB E PSPN. Este artigo se propõe analisar a valorização docente no Estado do Paraná à luz do financiamento da Educação durante o período do FUNDEB (2007-2012). Buscamos compreender as políticas de valorização tendo como base de análise o vencimento e a carreira docente no Estado do Paraná. Também busca-se uma comparação do vencimento inicial do magistério estadual em comparação com o salário mínimo proposto pelo DIEESE, com o PSPN e com o vencimento dos profissionais contratados por concurso público no Estado do Paraná com formação em nível superior.

Palavras-chave: FUNDEB; Valorização Docente; Vencimentos; Carreira Docente.

Introdução

O período pós-constituição de 1988 no Brasil foi marcado por uma série de legislações educacionais que versaram sobre financiamento da educação e valorização docente. Como a Lei de Diretrizes e Bases de 2006, a Emenda Constitucional n° 14/1996, a Emenda Constitucional n° 53/2006 e a Lei n° 11.738/2008, que estabeleceu o piso salarial dos profissionais do magistério. Nesta perspectiva este artigo busca analisar a remuneração docente no Estado do Paraná de 2007 a 2012, buscando compreender a valorização docente durante o período do FUNDEB no Estado do Paraná. Os estudos e dados apresentados neste artigo fazem parte da dissertação de mestrado em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná que tem como tema o Financiamento da Educação no

Paraná e a remuneração docente dos professores do Quadro Próprio do Magistério e Professores contratados pelo Processo Seletivo Simplificado.

Compreender a remuneração docente no Estado do Paraná passa por compreender também as formas de contratação dos professores neste Estado, tendo em vista o grande número de contratos temporários neste Estado.

Durante o período analisado há duas formas de contratação no Estado do Paraná, o professor aprovado e nomeado em concurso público de provas e títulos, pertencente ao Quadro Próprio do Magistério (QPM), que possuem carreira própria e o professor contratado de forma temporária por meio do Processo Seletivo Simplificado, o PSS. A distinção na forma de contratação auxilia a compreender o impacto das despesas de pagamento com pessoal do magistério no financiamento da educação no Estado do Paraná.

O número de professores contratado pelo Processo Seletivo Simplificado em 2007 correspondeu a 15%, em 2008 e 2009 16%, em 2010 20%, em 2011 18% e em 2012, 16%. Esta porcentagem foi calculada levando em consideração o vínculo QPM, as aulas extraordinárias¹ e os contratos PSS.

Este artigo está dividido da seguinte forma: uma análise das receitas destinadas ao FUNDEB e as despesas com pessoal e a análise do vencimento inicial de professores estatutários (QPM) e temporários (PSS). Outra abordagem pretendida é o vencimento médio destes profissionais, analisando a movimentação na carreira, a partir dos dados presentes nas folhas de pagamento disponibilizadas pela SEED e no mecanismo de consulta *on line* “Seed em números”, onde se encontram o número de profissionais QPM em cada classe e nível da carreira do magistério. E, por fim, as considerações finais.

O FUNDEB no Estado do Paraná

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. O Fundo consiste no recolhimento de parte das receitas para educação e repasse para os Estados e municípios de acordo com as matrículas da

¹ Ao professor estatutário (QPM) é permitido complementar a sua carga horária de trabalho e seu vencimento com aulas extraordinárias (SC02), ou seja, aulas além do seu padrão do concurso. O professor está sujeito a perda das aulas extraordinárias ao longo do ano letivo para outro profissional QPM.

Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissionalizante dos municípios e Estados. No que diz respeito à valorização docente, o art. 22 da lei nº 11.494, que regulamentou o FUNDEB, define que pelo menos 60% dos recursos anuais do fundo serão destinados “para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”.

Buscando a compreensão da valorização docente à luz da política de fundos, cabe analisar o repasse estadual para o FUNDEB e quanto retorna para o Paraná deste investimento. Também será analisado a porcentagem nos investimentos em valorização do magistério e manutenção e desenvolvimento do Ensino. Na Tabela 1 é possível perceber que o Estado do Paraná perde em média 10% dos recursos repassados para o FUNDEB, ou seja, investe mais do que tem retorno.

Tabela 1: Receitas do FUNDEB

Ano	Receitas Destinadas ao Fundeb	Retorno ao Estado	Perda	%da Perda
2007	1.956.380.535	1.736.961.963	219.418.572	11
2008	2.515.208.141	2.274.393.141	240.815.000	10
2009	2.760.000.000	2.520.000.000	240.000.000	9
2010	2.863.770.783	2.575.620.783	288.150.000	10
2011	3.238.116.467	2.938.782.258	299.334.209	9
2012	3.351.017.428	2.993.863.535	357.153.893	11

Fonte: Balanço Geral do Estado 2007-2012

A tabela 2 demonstra as despesas com valorização do magistério no período do FUNDEB:

Tabela 2: FUNDEB, despesas com valorização docente e despesas com pessoal e encargos sociais da SEED.

Ano	Retorno ao Estado	Despesas com valorização	% em despesas com valorização	Despesas com pessoal e encargos sociais da SEED	% de gastos com pessoal e encargos
2007	1.736.961.963	1.325.621.210	76	1.807.430.889	4
2008	2.274.393.141	1.679.929.535	74	2.078.723.337	-8
2009	2.520.000.000	1.842.392.414	73	2.337.912.216	-7
2010	2.575.620.783	1.855.713.860	72	2.769.954.029	7
2011	2.938.782.258	2.254.452.908	77	3.206.799.021	9
2012	2.993.863.535	2.515.293.599	84	3.746.158.446	25

Fonte: Balanço Geral do Estado 2007-2012

Durante o período analisado o Estado do Paraná cumpriu o mínimo a ser gasto com valorização dos profissionais do magistério dos recursos do FUNDEB estipulados em 60% dos recursos do fundo.

Os recursos que retornam ao Estado via FUNDEB só são suficientes para cobrir as despesas com pessoal e encargos sociais da SEED nos anos de 2008 e 2009. Nos outros anos (2007, 2010, 2011, 2012) todos os recursos que retornam para o Estado do Paraná com o FUNDEB não são suficientes para pagar as despesas com pessoal e encargos sociais da SEED. Desta forma as perdas de recursos para o fundo podem significar uma perda em recursos para valorização docente.

A carreira docente no Estado do Paraná

O plano de carreira atual dos professores no Estado do Paraná está vigente desde 2004. No atual plano de carreira o ingresso ocorre exclusivamente de professores com licenciatura plena. Os níveis correspondem ao grau de escolaridade, titulação ou certificação no Programa de Desenvolvimento Educacional² e as classes como forma de progressão funcional.

A carreira é constituída por seis níveis, destes, três estão em extinção, chamado de nível especial e três níveis como parte permanente. Cada nível possui onze classes. No nível especial: Nível Especial I – professores com nível médio na modalidade magistério; Nível Especial II – professores com licenciatura curta; Nível Especial III – aos professores com licenciatura curta e estudos adicionais. A parte permanente é formada pelos níveis: Nível I – professores com licenciatura plena; Nível II – licenciatura plena com pós-graduação de 360 horas na área da educação; e Nível III – para os professores com licenciatura plena e Certificação por meio do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE).

O avanço na tabela de vencimentos acontece de duas formas: promoção e progressão. A promoção ocorre segundo a titulação/habilitação na passagem de um nível para outro. Na promoção há seis níveis, três para do nível especial, no qual não há mais ingresso e três do nível permanente, atual ingresso para a carreira do magistério. É

² Programa de Desenvolvimento Educacional: Integrados às atividades de formação continuada que tem como objetivo o diálogo entre professores da educação superior e da educação básica, tendo como resultado a produção do conhecimento e mudanças na prática escolar.

no nível permanente que se encontram aproximadamente 98% dos profissionais do magistério. A promoção ocorre no mês de outubro. A promoção para o Nível II da parte permanente ocorre mediante a apresentação de diploma de pós-graduação de carga horária de 360 horas. Este pagamento ocorre no mês de outubro, sendo retroativo ao mês em que o professor protocolou a pós-graduação. Os valores do Nível Especial III, II e I, correspondem respectivamente a 85%, 75% e 70% no Nível I. O valor do nível II corresponde ao valor do Nível I acrescido de 25%. O valor do Nível III Classe I corresponde ao valor do Nível II Classe 11 acrescido de 5%.

A progressão na passagem de uma classe (divisão entre o nível em unidades de progressão funcional) para outra, dentro do mesmo nível, ocorre por combinação de critérios específicos da avaliação de desempenho, com normas disciplinadas e participação de atividades de formação e/ou qualificação profissional relacionada à Educação Básica. A cada dois anos ficam computados quinze pontos da avaliação de desempenho e trinta pontos de atividades de formação e/ou qualificação profissional. A cada quinze pontos acumulados o professor terá garantida a progressão de uma classe. Os critérios para o acúmulo dos pontos em atividades de formação e/ou qualificação profissional ocorre anualmente por normativa, não consta na lei do Plano de Carreira. Cada nível é composto por 11 classes designadas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11. Em um mesmo nível haverá a diferença de 5% entre uma classe e outra de modo que a Classe 2 de cada nível corresponda ao valor de Classe 1 acrescido de 5% até a Classe 11. Em seu artigo 15 o Plano de Carreira estabelece que a Secretaria de Educação garantirá os meios de progressão na carreira.

O adicional por tempo de serviço é de 5% a cada quinquênio até os 30 anos de serviço. A partir dos 31 anos de efetivo exercício o acréscimo de 5% na remuneração ocorrerá a cada ano. O limite para o adicional por tempo de serviço é de 50%.

Outro elemento do plano de carreira é o auxílio transporte que fica estabelecido como 24% do Nível I, classe 5 da carreira de 20 horas. O aumento da carga horária do professor implicará no pagamento do auxílio transporte proporcional à jornada. A Lei estabelece que esta porcentagem pode ser ajustada mediante decreto.

Entre as gratificações o plano estipula o percentual de 20% do vencimento para professor que atue no período noturno, de 50% do Nível I, Classe I para o exercício na

função de direção e de 90% da gratificação de direção ao profissional em função de direção auxiliar.

Por meio da análise dos dados encontrados no “Seed em Números” foram encontrados os dados por nível e referência dos professores QPM do Estado do Paraná. O quadro a seguir demonstra a porcentagem de professores por Nível da tabela de vencimentos:

Quadro 1: Porcentagem de professores por nível do plano de carreira

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nível Especial I	0,32	0,27	0,19	0,17	0,15	0,09
Nível Especial II	0,38	0,35	0,26	0,23	0,21	0,15
Nível Especial III	0,07	0,04	0,04	0,03	0,04	0,02
Nível I	26,52	15,74	15,1	14,93	16,65	17,87
Nível II	72,7	83,58	81,6	79,4	77,77	72,68
Nível III			2,78	5,21	5,14	9,16

Fonte: SEED em números 2005-2012

O nível especial conta com um número reduzido de professores, por ser um nível em extinção, onde foram enquadrados os professores do antigo plano de carreira. A maior parte dos professores encontram-se nos Níveis I, II e III, que, como já descrito anteriormente, correspondem à formação, graduação, pós-graduação e PDE, respectivamente.

Observando esta tabela é possível observar que o número de professores enquadrados no Nível I diminuiu com o passar dos anos, demonstrando que os professores tendem a se movimentar na carreira, se qualificando e se especializando.

É importante observar que a maioria dos professores encontram-se no Nível II da tabela, o que corresponde a titulação de pós-graduação, em média 78%. Em análise mais aprofundada deste nível da tabela, destaca-se o número de professores que encontram-se na última referência deste nível (11). Este número varia de 29,7% a 42,6% dos professores QPM da Rede Estadual. A partir de 2010 com a regulamentação do programa (Lei complementar 130 de 14 de julho de 2010) é permitido participar do processo de seleção os professores que estiverem nas classes 8 a 11 do Nível II. Com o número limitado de vagas a classe 11 do nível é possível explicar a quantidade significativa de professores enquadrados nesta classe. Os professores que se encontram

nas classes 8, 9 e 10 que ingressarem e concluírem o PDE só poderão ter acesso ao Nível III ao chegarem a classe 11 do nível II.

É importante destacar que para um professor que se encontra na classe 11 Nível II e está prestes a aposentar-se, o PDE pode não ser uma condição vantajosa financeiramente. Este professor após finalizar os dois anos de programa terá 5% de aumento em seu vencimento, sendo enquadrado no Nível III, classe I, tendo que percorrer mais 11 classes no Nível III para chegar ao final da carreira. Outra questão relevante é o fato de o professor encontrar-se trabalhando em mais de uma rede de ensino, muitas vezes havendo incompatibilidade de horário de trabalho com as atividades do Programa.

A partir do Governo Beto Richa (2011) os professores que se afastassem para o PDE só seriam pagos pela sua carga horária de concurso, ou seja, caso os professores complementem a sua carga horária com aulas extraordinárias, este apenas receberiam o correspondente ao seu padrão. Sendo, desta forma, um impedimento financeiro para alguns professores que contam financeiramente com as aulas extraordinárias.

Média de vencimentos Estado do Paraná calculados a partir das folhas de pagamento disponibilizadas pela SEED

Durante a realização desta pesquisa, a SEED disponibilizou o espelho da Folha de Pagamento desta secretaria, possibilitando calcular o vencimento médio dos profissionais do magistério.

A média de vencimentos foi calculada com uma divisão do total de salário pago aos professores e o número de cargos presentes na folha para cada vínculo que se pretende analisar (PSS, QPM, Aulas extraordinárias)

Tabela 3: Média de vencimentos QPM, aulas extraordinárias e PSS 2005-2012.

Ano/vencimento	QPM	AULAS	
		EXTRAORDINÁRIAS	PSS
2007	R\$ 1.824,53	R\$ 1.006,91	R\$ 954,00
2008	R\$ 1.939,87	R\$ 1.048,21	R\$ 957,00
2009	R\$ 1.654,31	R\$ 908,91	R\$ 957,00
2010	R\$ 1.914,15	R\$ 857,91	R\$ 962,00
2011	R\$ 2.063,27	R\$ 1.008,69	R\$ 1.075,00
2012 ³		R\$ 852,00	R\$ 1.096,00

Fonte: Paraná, SEED. Folha de pagamento- 2005-2012- valores corrigidos pelo INPC- 12/2012

Com relação aos vencimentos dos professores QPM é possível notar que com exceção do ano de 2009 houve aumento no vencimento destes profissionais. A razão destes aumentos pode ser explicada pelas políticas de valorização profissional como aumento de vencimentos além da inflação do ano, bem como a movimentação dos professores na carreira do magistério. Tendo em vista que a tabela acima expõe o vencimento do professor de acordo com a folha de pagamento disponibilizada pela SEED, desta forma não trata-se de vencimento inicial e sim de vencimento médio.

Percebemos na tabela que representa a média de vencimento das aulas extraordinárias, valores significativamente menores. Uma possível explicação para esta diferença entre a média de vencimentos pode ser o fato dos professores com remuneração maior provocada pela ascensão da carreira, não necessitem de muitas ou de nenhuma aula extraordinária, sendo atribuídas apenas as aulas do padrão do concurso. Enquanto os professores no início da carreira, com remuneração menor, acabam com mais aulas para aumentar a sua remuneração. Desta forma, a média das aulas extraordinárias acaba sendo menor que as médias das aulas dos professores QPM.

A partir da tabela 3 é perceptível a diferença salarial existente entre professores PSS e QPM no Estado do Paraná. Uma diferença significativa que indica tanto a desvalorização deste profissional do ponto de vista do vencimento, como uma economia de finanças do Estado do Paraná ao contratar este profissional, sem direito ao acesso à carreira.

Ao calcular o comportamento do vencimento médio segundo as folhas de pagamento da SEED durante a série histórica analisada é possível perceber os professores QPM tiveram um aumento de 13,1%, o vencimento médio das aulas

³ No ano de 2012 as folhas de pagamento disponibilizadas pela SEED não contavam com algumas informações, o que impossibilitou o cálculo da média de vencimentos dos professores QPM.

extraordinárias teve um decréscimo de 15,4% e o vencimento médio dos professores PSS tiveram um acréscimo de 14,8%. Como já mencionado anteriormente, a explicação para o decréscimo nas aulas extraordinárias, podem ser explicados, pelo número de aulas que os professores são atribuídos para complementar o seu padrão e também por professores no início da carreira, com o vencimento mais baixo, necessitarem de aulas para complementarem a renda. Uma explicação possível para o crescimento do vencimento médio dos professores com contratos PSS serem maiores do que os professores QPM (que possuem acesso à carreira) é o fato do professor contratado pelo PSS necessitar de mais aulas para complementar a sua renda do que o professor QPM.

Vencimento e carreira docente dos professores estatutários calculados a partir da carreira docente

Para a melhor compreensão da remuneração docente dos professores QPM no Estado do Paraná foi calculado a média de vencimento dos professores QPM de acordo com o plano de carreira.

Este cálculo foi realizado com base nas informações encontradas na ferramenta online “Seed em Números”. Nesta ferramenta se encontram disponíveis a quantidade de professores em cada referência da tabela salarial e em cada carga horária (10h, 20h, 30h e 40h)⁴ dos professores QPM.

Com base nas tabelas salariais de cada ano da série analisada, foi possível calcular a média salarial dos professores QPM com o padrão de 10h, 20h, 30h e 40h. Como são cargas horárias diferenciadas, foram calculados os vencimentos proporcionalmente à jornada. Após realizada estas etapas foram calculadas as médias de vencimento dos professores, de forma ponderada, ou seja, foram multiplicados a média de vencimentos de cada carga horária pelo número de cargos desta carga horária e dividido pelo número total de cargos de cada ano. Todos os dados analisados foram corrigidos pelo INPC (dezembro de 2012).

⁴ No Estado do Paraná, há professores que possuem cargos de 10, 20, 30 e 40 horas.

Quadro 2: Cargos, carga horária e média de vencimentos -em reais- de acordo com a carreira 2005-2012

Ano	Carga horária	Média de vencimentos	Cargos
2007	10 horas	414	137
	20 horas	1379	43907
	30 horas	2292	28
	40 horas	3182	1225
	Média ponderada	1425	45297
2008	10 horas	470	148
	20 horas	1475	54225
	30 horas	2497	20
	40 horas	3493	1011
	Média ponderada	1509	55404
2009	10 horas	496	163
	20 horas	1485	61522
	30 horas	2304	15
	40 horas	3510	779
	Média ponderada	1464	63479
2010	10 horas	534	157
	20 horas	1432	53372
	30 horas	1818	11
	40 horas	3310	5750
	Média ponderada	1611	59290
2011	10 horas	614	148
	20 horas	1571	53933
	30 horas	2665	10
	40 horas	3428	5750
	Média ponderada	1747	59841
2012	10 horas	751	144
	20 horas	1807	62683
	30 horas	3043	10
	40 horas	4413	5533
	Média ponderada	2015	68370

Fonte: SEED em números 2005-2012 (Dezembro). Valores corrigidos pelo INPC dez/2012

No quadro acima, não estão acrescidos os quinquênios acumulados ao longo dos anos, o auxílio transporte e nenhuma forma de gratificação. A análise deste quadro nos permite perceber há uma tendência a aumentar a média de vencimentos dos professores ao longo da série analisada. Em 2009 há uma diminuição da média de vencimentos e neste ano há um aumento considerável do número total de cargos. Uma explicação para

a diminuição da média de vencimentos é que os ingressantes na carreira do magistério iniciam a carreira com o vencimento inicial da carreira, aproximando a média de vencimentos ao vencimento inicial da carreira.

No quadro abaixo buscou-se aprofundar a análise das políticas de valorização no Estado do Paraná, desta forma, foi considerado o vencimento inicial de um professor ingressante no magistério com licenciatura plena no Estado do Paraná, sendo considerada a média de vencimentos, calculada a partir da informação “salário normal” e do número de cargos presentes na folha de pagamento. Outro valor a ser considerado é a média de acordo com a referência na carreira de cada professor, conforme a tabela acima.

Quadro 3: Vencimento inicial, média de vencimentos da carreira e média de vencimentos da folha de pagamento.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vencimento Inicial 20hr	795	870	870	875	935	1044
Média da Carreira	1424	1509	1564	1611	1747	2015
Média da Folha	1824	1939	1654	1915	2063	

Fonte: Jornal 30 de agosto – APP- Sindicato, Folhas de pagamento- SEED e SEED em números. Dados corrigidos pelo INPC dez/ 2012.

No ano de 2007 o vencimento inicial para o professor ingressante na carreira do magistério era de R\$ 795, enquanto a média de vencimentos segundo a folha de pagamento foi de R\$ 1824 e a média de vencimento segundo a posição no plano de carreira foi de R\$ 1424. Neste ano houve uma reposição salarial de 17,04%, é importante ressaltar também que foi no ano de 2007 onde foi aprovado um mínimo de gastos com educação de 30% e a lei que regulamenta a reposição de inflação para todos os servidores estaduais. Também é possível perceber que o aumento da média de vencimentos das folhas de pagamento e da média de acordo com a posição na carreira aumentou mais do que o índice de reposição podendo ter ocorrido pela movimentação dos professores na carreira.

No ano de 2008 o vencimento inicial de um professor com licenciatura plena foi de R\$ 870, a média segundo as folhas de pagamento R\$ 1939 e a média de acordo com

a posição na carreira de R\$ 1509, todos os valores sofreram um aumento em relação ao ano anterior.

No ano de 2009 o vencimento inicial de um professor com licenciatura plena era de R\$ 870, mesmo valor que no ano de 2008, já que os professores só tiveram o reajuste da inflação. A média da remuneração de acordo com as folhas de pagamento foi de R\$ 1654 e a média de acordo com a posição na carreira foi de R\$ 1564. É possível perceber uma queda nos valores das médias dos professores de acordo com as folhas de pagamento. Se observarmos apenas os valores podemos concluir que os professores não tem conseguido uma movimentação na carreira para que a média salarial aumente. Mas também é importante ressaltar que neste ano foram empossados 10.250 novos concursados, que iniciam a carreira recebendo o valor inicial, baixando a média de vencimentos. Tenho por hipótese que muitos destes professores ou não exerciam atividade do magistério do Estado do Paraná ou eram professores com vínculo PSS, que ao assumir o concurso não podem se movimentar na carreira antes do final do estágio probatório (3 anos).

No ano de 2010 o vencimento inicial de um professor com licenciatura plena era de R\$ 875, neste ano houve apenas a reposição salarial da inflação, não tendo um aumento significativo. A média de remuneração de acordo com as folhas de pagamento foi de R\$ 1915 e a média de acordo com a posição na carreira foi de R\$ 1611, um aumento significativo em relação ao ano anterior, mostrando uma movimentação na carreira.

No ano de 2011 o vencimento inicial de um professor com licenciatura plena era de R\$ 935. A média da remuneração de acordo com a folha de pagamento foi de R\$ 2063 e média de vencimento de acordo com a posição na carreira foi de R\$ 1747. O aumento salarial deste ano foi de 12,08%, um valor superior à inflação. Cabe ressaltar durante a campanha eleitoral de 2010 o Governador Beto Richa comprometeu-se com a equiparação salarial dos professores em relação ao restante do funcionalismo do executivo com a mesma formação. Neste ano o reajuste anual do PSPN foi de 21,71%, fazendo com que o Paraná tivesse que se adequar e pagar o valor mínimo exigido por lei federal.

No ano de 2012 a valor pago ao professor ingressante na carreira do magistério com licenciatura plena era de R\$ 1044, a média de acordo com a folha de pagamento

não foi possível calcular e a média de acordo com a posição dos professores na carreira foi de R\$ 2015.

O vencimento inicial dos profissionais do magistério no Estado do Paraná em comparação com o salário mínimo proposto pelo DIEESE, o PSPN e os profissionais com a mesma formação no Estado do Paraná

Uma das prerrogativas do FUNDEB é assegurar a remuneração condigna aos trabalhadores em educação. Desta forma, algumas comparações se fazem necessárias na tentativa de analisar as políticas de valorização docente no Estado do Paraná. Para isto utilizei como base de o salário mínimo calculado pelo DIEESE, o valor do Piso Salarial Profissional Nacional e o valor pago aos demais profissionais do Estado do Paraná, pertencentes ao Quadro Próprio do Poder Executivo, com formação superior.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, o DIEESE, há o salário mínimo nominal, o que efetivamente é pago aos trabalhadores e o salário mínimo necessário, ou seja, o valor necessário para que os trabalhadores tenham condições de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, um padrão social mínimo. Em dezembro de 2012 o valor nominal do salário mínimo foi R\$ 622 enquanto, segundo o DIEESE, o valor necessário seria de R\$ 2.561,47.

Estas informações nos auxiliam a formular sobre o que seria a remuneração condigna a um profissional do magistério.

A Lei 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para os 10 anos seguintes, ao tratar da valorização dos profissionais da educação trata de “salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação”. No Estado do Paraná, a pauta de equiparação salarial com os demais servidores com a mesma formação está presente nas reivindicações sindicais da APP-Sindicato. Para o sindicato uma condição de justiça para os professores seria a equiparação do vencimento inicial do magistério (licenciatura plena) com os profissionais do Quadro Próprio do Poder Executivo (QPPE), com formação em nível superior.

Outro elemento de comparação será a Lei 11738/08 que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, para formação do nível médio. Na tabela abaixo o valor

do Piso Salarial Profissional Nacional foi calculado a partir da tabela de vencimentos do magistério no Estado do Paraná. A Lei 11.738/08 estabelece o valor do piso para a formação em nível médio. Desta forma o cálculo foi realizado a partir da formação do nível médio, acrescido 30% para a formação de nível superior, conforme prevê a Lei Complementar 103/2004, o Plano de carreira no Paraná.

Para a comparação com os valores acima descritos, utilizei os vencimentos no Estado do Paraná, o vencimento inicial para o ingresso da carreira, como base o vencimento inicial para 40 horas.

Tabela 4: Salário DIEESE, PSPN, Vencimento Inicial QPPE e Vencimento inicial do magistério (2005-2007)

ANO	Salário - DIEESE	PSPN	Venc. inicial - QPPE	Venc. Inicial - Magistério
2007	2416	-	2890	1590
2008	2676	1543	2831	1740
2009	2395	1482	2881	1740
2010	2517	1504	2848	1750
2011	2492	1651	2872	1870
2012	2561	1885	2822	2088

Fonte: DIEESE, Jornal 30 de agosto, CNTE (2005-2007)- Dados corrigidos pelo INPC dez/2012.

Por meio da análise da tabela acima é possível constatar que o vencimento inicial da carreira do magistério, durante a série histórica analisada, foi inferior ao salário mínimo proposto pelo DIEESE e ao vencimento inicial dos profissionais com a mesma formação no Estado do Paraná (Quadro Próprio do Poder Executivo). A tabela abaixo mostra a porcentagem de diferença entre o vencimento inicial da carreira no Estado do Paraná com os índices propostos de análise.

Tabela 5: Diferença do Salário do DIEESE, PSPN e Vencimento inicial do QPPE com o Vencimento inicial do magistério.

Ano	DIEESE	PSPN	QPPE
2007	34	-	45
2008	35	-	39
2009	27	-	40
2010	31	-	39
2011	25	-	35
2012	19	-	26

Fonte: DIEESE, Jornal 30 de agosto, CNTE (2005-2007)- Dados corrigidos pelo INPC dez/2012

Em relação ao salário proposto pelo DIEESE e ao vencimento inicial do profissional com ensino superior do QPPE é possível notar que no início da série analisada a diferença com o vencimento inicial do magistério era de 36% em relação ao DIEESE e 52% em relação ao vencimento do QPPE em 2005. Havendo uma diminuição para 19% e 26%, respectivamente em 2012. Apesar da diminuição o vencimento inicial do magistério ainda está aquém destas do salário mínimo do DIEESE e do vencimento inicial do Quadro Próprio do Poder Executivo com formação superior.

O único índice que, em comparação com o vencimento inicial do magistério estadual, ficou abaixo foi o Piso Salarial Profissional Nacional.

Considerações finais

Com relação ao FUNDEB, foi possível constatar, que o Estado do Paraná perde recursos para o fundo. Ao compararmos as despesas, percebemos que o valor que retorna ao Estado é inferior às despesas com pessoal e encargos sociais da SEED. Esta perda de recursos podem ter significado uma valorização do magistério menor no período analisado.

Ao verificar o vencimento docente durante a série analisada percebemos que há aumento no vencimento na série analisada. O vencimento médio calculado segundo as folhas de pagamento da SEED os professores QPM tiveram um aumento de 13,1%, o vencimento médio das aulas extraordinárias teve um decréscimo de 15,4% e o vencimento médio dos professores PSS tiveram um acréscimo de 14,8%. Com relação ao vencimento inicial dos professores do Paraná obtiveram um aumento de 31,3%, valores já corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor. De 2007 a 2012 os profissionais do magistério tiveram reposição das perdas na remuneração corroídas pela inflação. Elemento importante, pois garantiu aos profissionais a manutenção do poder de compra durante o período analisado. Com relação à média de vencimentos de acordo com a posição na carreira do magistério, os profissionais QPM tiveram um aumento de 41,5%, o que significa que os professores tendem a movimentar-se na tabela de vencimentos. Para que possamos analisar esta movimentação, seria preciso observar o fluxo de professores que assumem o cargo de QPM no Estado do Paraná, devido ao espaço do presente artigo, não foi possível aprofundar esta análise.

Durante os anos analisados o vencimento inicial não ficou abaixo do que prevê a Lei 11738/2008, porém os profissionais não tiveram garantidos os 33,33% da jornada sem interação com os educandos. É importante verificar que em comparação com os profissionais com a mesma formação no Estado do Paraná (QPPE) e que o Salário Mínimo proposto pelo DIEESE, os vencimentos dos profissionais do magistério ficaram abaixo destes valores em toda a série histórica analisada.

Por fim, percebemos que o vencimento do professor contratado de forma temporária, o PSS, é consideravelmente abaixo do professor nomeado por concurso público no Estado. Também há um número considerável de profissionais contratados de forma temporária no Estado do Paraná. Desta forma, há uma economia nas finanças estaduais ao optar por esta forma de contrato.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do cidadão**: correção de valores, INPC. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 20/06/2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação dos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 20/03/2012.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004, e dá outras providências (Lei do FUNDEB). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em 20/03/2012.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei do PSPN). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: 20/03/2012.

Controladoria Geral do Estado. **Portal da Transparência do Estado do Paraná. Balanço Geral do Estado.** Disponível em:
<<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br>>. Acesso em 15/10/2003.

DIEESE. **Salário Mínimo nominal e necessário.** Disponível em
<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 15/10/2013.

PARANÁ. Lei Complementar nº 103 de 2004. Dispõe sobre o Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, altera a redação da Lei Complementar nº 7, de 22 de dezembro de 1976, e dá outras providências. [2004]. Disponível em <www.alep.pr.gov.br>. Acesso em 01/03/2011.

_____. Lei complementar nº 130 de 14 de julho 2010. Regulamenta o Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, instituído pela Lei Complementar nº 103/2004, que tem como objetivo oferecer Formação Continuada para o Professor da Rede Pública de Ensino do Paraná, conforme especifica. Disponível em
<<http://www.legislacao.pr.gov.br>>. Acesso em 01/03/2011

Secretária de Estado da Educação. **SEED em números.** Disponível em
<http://www4.pr.gov.br/escolas/numeros/>. Acesso em 15/10/2013.

A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE UMA ESCOLA DO CAMPO, LOCALIZADO EM UM ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA

Natália Menin da Silva - USP
natimeni@gmail.com

José Marcelino de Rezende Pinto - USP
jmrpinto@ffclrp.usp.br

Resumo

Principalmente graças às ações dos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária, houve um grande aumento de interesse em relação às políticas de educação para o campo no Brasil. O objetivo deste estudo compreende identificar as demandas de melhoria da escola por parte da equipe escolar na perspectiva de se obter o custo aluno-qualidade de uma escola do campo. Assim, foram discutidos os insumos importantes para garantir qualidade, em especial os relativos à remuneração, na visão dos professores e funcionários, na perspectiva de se construir o CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) dessa escola. Os resultados das análises apontaram para a necessidade de mais investimento quanto aos salários dos professores e de outros profissionais da escola. Em virtude disso, foi estabelecido qual deveria ser o gasto mínimo por aluno ao ano, com base nas demandas salariais, segundo o ponto de vista dos professores e funcionários. Como as visões foram diferentes, chegou-se a dois valores do CAQi dessa escola do campo: R\$ 7.378 por aluno-ano segundo os funcionários e R\$ 11.080 segundo a ótica dos professores. Esse maior valor atribuído pelos professores decorreu de uma demanda de salários para toda a equipe escolar mais alta que aquela exposta pelos funcionários, considerando também toda a equipe escolar. Estes valores estão bem acima do CAQi construído pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e transformado no Parecer CEB/CNE nº 8/2010, cujo valor seria de R\$ 5.248 e muitas vezes acima do valor do Fundeb para os anos iniciais do Ensino Fundamental (Rural) que é de apenas R\$ 3.671. Assim, os resultados apontam para a necessidade de se ampliar os valores disponibilizados pelo Fundeb para que seja possível se obter uma escola do campo de qualidade. Fica evidente também que o custo mais elevado da escola do campo em relação à sua congênere urbana decorrer da menor razão alunos/turma e do seu tamanho menor, o que aumenta seus custos fixos.

Palavras-chave: Custo qualidade; Educação do Campo; Financiamento da educação do campo.

A busca por uma educação de qualidade é um tema de grande importância para a sociedade brasileira. Embora seja tema em disputa, é inegável que a qualidade da educação está diretamente ligada a fatores como infraestrutura e equipamentos

adequados, garantia de acesso e permanência na escola, valorização dos profissionais da educação com a garantia de melhores condições salariais e de trabalho.

Como não poderia deixar de ser, alcançar uma educação de qualidade é um enorme desafio. Nas escolas urbanas esse tema permeia as discussões há muito tempo e ainda sim há muito a ser feito para se garantir uma qualidade minimamente aceitável. Já nas escolas do campo, a situação é ainda mais grave em virtude de muitas delas não terem o mínimo de recursos e infraestrutura, como muitos estudos mostram.

Diante desse quadro, o presente estudo busca analisar o funcionamento de uma escola do campo localizada em um assentamento de reforma agrária, identificando as demandas de qualidade da comunidade escolar e local e avaliando o impacto dessas demandas no custo-aluno.

Dados sobre a educação do campo indicam que são grandes os desafios quantitativos e qualitativos para que a população que vive no campo tenha acesso a uma educação de qualidade. Assim, a presente pesquisa busca identificar quais são as condições de oferta de ensino em uma escola de assentamento de reforma agrária e, a partir da consulta a sua comunidade escolar, construir o esboço do que seria uma escola de qualidade para o campo e verificar o seu custo-aluno. A pesquisa foi feita levando em conta aspectos apontados como significativos para a qualidade pela equipe escolar.

Discussão sobre qualidade na escola

Ao trazer como proposta a discussão do CAQi (Custo-Aluno- Qualidade inicial) para esta escola do assentamento, tentou-se estabelecer um patamar mínimo de qualidade, ponto de partida para alcançar à qualidade que todos buscam. Para tanto, foi adotado como referencial a discussão de diferentes insumos na tentativa de assegurar o bom funcionamento de uma escola, assim como prevê a LDB (lei 9.394/1996) em seu art. 4, inciso IX, como foi mencionado acima, tentando estabelecer um *padrão mínimo de qualidade do ensino*.

Apesar de estar na LDB a garantia de padrões mínimos de qualidade, a mesma não faz referência sobre qual seria a quantidade mínima a ser investida na educação. Uma coisa, contudo, é certa, os atuais gastos não têm garantido uma educação de qualidade. Portanto, é preciso mais investimento.

Se compararmos os custos de uma escola urbana com aqueles de uma escola do campo, esses últimos tendem a ser bem maiores. Isso pode ser explicado por dois motivos. O primeiro diz respeito ao tamanho, pois em geral, as escolas do campo são pequenas, o que tende a aumentar os custos fixos (CARREIRA E PINTO, 2007). O outro diz respeito aos gastos com professores por aluno, pois a razão de aluno por turma geralmente é muito pequena nas escolas rurais. O custo/aluno de um professor que leciona para uma turma média de oito alunos, que é o caso desta escola Vila dos Girassóis, é bem mais elevado do que um professor que leciona em uma escola típica urbana, que chega a uma média de 30 alunos por turma. Talvez isso explique a grande marca das escolas no campo: turmas multisseriadas, com vários alunos de diferentes idades e etapas de ensino numa mesma sala de aula e um único professor lecionando. Esse tipo de organização é uma forma de reduzir os custos. Por isso a grande dificuldade de implantar e manter uma escola do campo nos moldes aqui apresentados, como é o caso da escola do assentamento Vila dos Girassóis, que, mesmo assim, apresenta uma turma multisseriada na pré-escola. Nos demais anos, há um docente para cada turma.

Organização e custos da escola Vila dos Girassóis

Para melhor compreender como é a organização desta escola para fins de estabelecer o custo do aluno por ano, na tabela abaixo é apresentada a razão de alunos por turma, números de professores, além das jornadas dos professores, alunos e funcionários.

Tabela 1 - Dados gerais de pessoal e alunos da escola Vila dos Girassóis

Total de turmas	8
Alunos/turma	11.37
Total de alunos	91
Jornada do aluno (h/semana)	22.5
Jornada total de professor (h/semana)	30
Jornada professor especialista	30
Jornada do professor c/alunos (h/semana)	22.5
Jornada demais funcionários- cozinheira, serviços gerais, motorista e secretária (h/semana)	40
Total de Professores	10
Total de Funcionários	5
Equipe de apoio pedagógico (Diretor e Coordenador Pedagógico)	2

Fonte: Dados da escola e Censo Escolar 2013

Os dados permitem observar de que se trata de uma escola pequena, com um número não muito grande de aluno. De toda forma, ela possui, pelo menos, o dobro de alunos da maioria das escolas rurais do Brasil, o que se explica por ser uma escola de assentamento com uma densidade populacional maior. O número de alunos por turma também é pequeno e há um professor para cada ano (com exceção da pré-escola), o que evidencia, já de antemão, que os custos não serão baixos, como já foi mencionado acima.

Cabe comentar que não foi possível aferir, na composição dos custos, os valores reais que o município gasta com *bens e serviços*, que são os valores de custo com água e luz, material de escritório e material de limpeza. Esses dados não foram obtidos, pois a Secretária de Educação do município, que gentilmente forneceu os outros dados, não tinha esses valores específicos para cada escola do município. No entanto, com base em outros estudos, eles foram estimados em quinze por cento do valor total.

Por ser o gasto com profissionais do ensino o insumo de maior impacto nos custos e na qualidade da educação, iniciou-se por apresentar os custos reais da escola, para melhor entender seu funcionamento e quanto os cofres públicos gastam com isso. Para análise do custo, também foram levados em consideração os custos com o transporte escolar e alimentação.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a

educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. No ano de 2013, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa de ensino, sendo elas: creche: um real; pré-escola: cinquenta centavos; ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: trinta centavos.

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, levando em consideração o censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. No ano de 2013 o orçamento previsto foi de R\$ 3,5 bilhões para atender 43 milhões de estudantes da educação básica, além de jovens e adultos. De acordo com Lei 11.947 de 2009, 30% desse valor deve ser usado na compra de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2013).

Quanto ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, em que a finalidade é a garantia do acesso e a permanência na escola dos alunos do ensino fundamental público que vivem em área rural. A assistência financeira acontece em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios. Atualmente o programa atende toda educação básica aos que residem no campo.

Com a conquista da escola no assentamento (a partir de 2011), os alunos da pré-escola, ensino fundamental I (1º ao 5º ano) e educação de jovens e adultos não são mais transportados para escolas urbanas, pois estudam nesta escola. No entanto, dadas as grandes distâncias dentro do assentamento os alunos são atendidos pelo transporte escolar, que percorre todo assentamento durante a ida e volta para casa, em todos os períodos como já mencionamos anteriormente. Isso acaba impactando nos custos desta escola, pois há o gasto com pagamento de funcionário, neste caso o motorista, e também o gasto de combustível e manutenção dos veículos.

Feitas essas considerações, a seguir são apresentados os gastos estimados para esta escola.

Tabela 1.2- Gasto/ano estimado da escola Vila dos Girassóis

	Quantidade	Salário / Mês (R\$)	Extra (ticket) (R\$)	Gasto/ ano (R\$)
Equipe				
Professores	8	1.215,00	350,00	200.270,00
Professor especialista- Ed. Física*	1	612,58	171,11	12.535,91
Professor especialista- Artes*	1	566,89	155,56	11.396,35
Direção	1	2.312,00	350,00	42.581,00
Assessora pedagógica	1	2.220,00	350,00	41.110,00
Secretaria	1	678,00	350,00	16.444,00
Serviços gerais	1	678,00	350,00	16.444,00
Total equipe escolar =				340.781,02
Transporte				
Motorista	1	678,00	350,00	16.444,00
PNATe	91	-	-	11.315,85
Total transporte =				27.760,15
Alimentação				
Cozinheiras	2	678,00	350,00	32.887,78
Alimentos Ed. Infantil	16	0,30	-	960,00
Alimentos E. Fundamental	75	0,50	-	7.500,00
Total Alimentação =				41.347,78
Outros gastos (estimados = 15% do total) =				72.333,27
Gasto total =				482.221,81
Gasto-aluno/ano =				5.299,14

Fonte: Secretária Municipal do município em que foi realizado o estudo.

Obs:

* Os professores especialistas ganham um salário mensal de R\$1253,00 para lecionar 30 horas semanais, aí incluída a hora atividade. O professor de educação física leciona onze aulas por semana e o professor de artes 10 aulas semanais. Em virtude disso, o salário dos professores especialistas foi contabilizado considerando as horas trabalhadas nesta escola do campo em relação à jornada total, na qual estimou-se 7,5 horas/semana de hora atividade de forma análoga ao professor regente. Para se chegar ao valor do gasto com salário ano multiplicou-se o salário mensal por 13,33 (para incluir 1/3 de férias e o 13º) e acresceu-se 20% relativos aos encargos patronais da prefeitura.

** O cálculo feito com base em 200 dias letivos, tendo como base os valores por aluno/dia repassados ano de 2013.

Tomando como base o gasto total da escola, o resultado que se tem é que apesar dos salários serem baixos, este é o item de maior impacto nos cofres públicos, visto que além da razão de alunos por professor ser pequena, a gestão dentro desta escola é feita por duas pessoas, impactando ainda mais no orçamento.

Se for levado em consideração somente o gasto com pagamento de salário de professores, este representa 46,5% do gasto total com a escola, o que evidencia que este é um dos maiores itens de despesa.

O gasto com o pessoal de gestão da escola (coordenação pedagógica + direção) representou 17% do total, enquanto a despesa com os demais funcionários (cozinheiras+ serviços gerais+ motorista+ secretária) representou 17% do total gasto. Ao fazer um comparativo com o gasto total da escola, levando em consideração o transporte escolar, alimentação e os outros gastos (15% do total), o gasto com o pessoal representou 81% do total investido na escola por ano, ou seja, o pagamento dos salários é o item que mais pesa no financiamento da educação.

Cabe aqui ressaltar o peso dos gastos com a equipe de gestão escolar, que representam 17 % do total; um índice expressivo. Isso se explica pelo fato da escola ter relativamente poucos alunos e porque o salário desses profissionais é quase que o dobro dos professores, o que decorre também de sua maior jornada.

A Condição salarial em uma escola de qualidade

Um dos grandes empecilhos à educação de qualidade, em geral, refere-se à condição salarial dos professores. Como os gastos com pessoal respondem por cerca de 81% dos custos educacionais desta escola, pagar bons salários gera um impacto significativo nos orçamentos estaduais ou municipais como já apontavam os estudos na área (PINTO, 2000).

É de longa data que os professores lutam por melhores condições salariais, evidenciando a pouca valorização da profissão, visto que a conquista de um piso salarial é recente na história brasileira.

A demanda por melhores salários resultou na lei do piso salarial, aprovada em 16 de julho de 2008 (Lei nº 11.738), que instituiu um piso nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, em cumprimento ao que estabelece a

Constituição Federal, no artigo 60, inciso III, alínea e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esta lei estabelece em seu artigo 2º :

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal.

Em 2013, o Ministério da Educação publicou um reajuste do piso salarial do magistério em 7,97%, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 11.738: “O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009”. O valor para o ano de 2013 foi de R\$ 1.567, aumento da remuneração mínima do professor de nível médio com jornada de 40 horas semanais. (BRASIL, 2013).

Além disso, a Lei do Piso previa uma adaptação gradual de estados e municípios à remuneração dos professores, além de suplementação da União, em caso de necessidade. Esta suplementação até hoje não ocorreu, o que tem gerado críticas de estados e municípios.

Além da definição do piso, a lei trata também da hora atividade, uma questão central quando se discute qualidade de ensino. Assim, no parágrafo 4º do art. 2º, ela determina o cumprimento de no máximo dois terços da carga horária do magistério em atividades em sala de aula: “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”.

Com base ao que foi exposto, pode-se fazer um comparativo com a real situação dos professores desta escola em que foi realizado o estudo. Os dados da escola revelam algumas precariedades em relação a esse assunto.

Nesta escola do campo, os professores cumprem com 30 horas semanais de trabalho, sendo 22,5 delas em sala de aula com os alunos. Depreende-se desta afirmação, portanto, que eles não têm cumprido o que está na lei, excedendo o limite máximo de dois terços em *interação* com os alunos. Como indicador de qualidade, dedicar tempo aos estudos e planejamento de atividades é algo essencial na carreira docente.

Por outro lado, quando a questão é a condição salarial, a conversa muda de figura. O baixo salário reflete diretamente na atividade desempenhada pelo professor,

refletindo em certo desencanto com a profissão docente, principalmente em se tratando de uma escola do campo. Pois, segundo os docentes entrevistados, além de o salário ser baixo, eles não recebem um adicional para o transporte, visto que o assentamento não está localizado próximo à cidade. Com isso, uma parte do salário acaba ficando nas estradas, pois além de gastarem com combustível, ainda há o gasto com a manutenção do veículo, pois a prefeitura não fornece um transporte exclusivo aos funcionários da escola. Para reduzir esse custo, o que eles podem fazer é pegar uma carona com o transporte que leva os alunos para a escola do assentamento, no entanto, o horário de saída é muito cedo, pois o transporte precisa percorrer todo o assentamento. Assim, os professores acabam por ir com veículo próprio. No caso dos especialistas também não existe a opção de usar o transporte dos alunos considerando que cumprem uma jornada parcial na escola.

O baixo salário é, sem dúvida, um condicionante da qualidade do ensino. Essa foi uma constatação geral entre os professores e funcionários.

Dada à importância dos profissionais da educação na construção de uma escola de qualidade, foi perguntado aos professores e funcionários qual seria a quantia justa a ser recebida para promover e garantir um ensino com condições mínimas de qualidade. Deve-se lembrar que foi adotado como critério para alcançar a referida qualidade o regime de dedicação exclusiva, visto que os professores poderiam se dedicar apenas a esta escola e alunos, contribuindo para sua própria valorização profissional.

Quando questionados sobre salários e valorização profissional, o corpo docente revelou que se recebessem R\$ 3.500,00 por mês, este valor seria condizente para uma prática de dedicação exclusiva, além de possibilitar maior investimento em si, através de estudos.

Quanto ao salário dos demais funcionários, ainda sob a ótica dos professores, que não conhecem o real salário deles, estimaram que R\$1.500 seria uma boa quantia para exercerem suas funções, levando em consideração a prática de quarenta horas semanais. Segundo a professora Raquel “os funcionários deveriam ganhar, no mínimo, mil e quinhentos reais, porque o trabalho deles é muito”. As outras professoras concordaram, não houve nenhuma objeção. Ainda segundo as professoras, os salários da assessora e da diretora¹ deveriam ser de quatro mil reais, para cada profissional, tendo

¹ O cargo foi criado recentemente. Desde o início da coleta de dados não havia uma diretora na escola,

em vista as funções exercidas. Cabe comentar o fato das docentes considerarem razoável uma diferença superior a duas vezes entre seus próprios salários e o dos funcionários não docentes da escola, indicando uma certa naturalização da desigualdade que marca o país.

Essa mesma discussão foi feita com os funcionários da escola. Para eles, um mil reais seria uma quantia justa pelo salário que exercem e, para os professores, dois mil reais também seria um valor razoável, segundo opinião dos funcionários.

O que os funcionários estão pedindo é um aumento que não pesaria tanto aos cofres públicos, algo possível de se concretizar, resultando em melhorias no trabalho exercido por eles, pois como já foi mencionado anteriormente, a questão salarial é o ponto chave para alcançar uma educação de qualidade. A demanda por melhores salários por parte dos funcionários parece ser mais modesta em relação ao pedido dos professores, que fizeram uma grande diferenciação quanto ao salário que cada profissional deveria receber; sendo que o deles deveria ser muito maior em relação aos outros funcionários, pois são formados. Como foi mencionado anteriormente, o professor deveria receber R\$3.500,00 para trabalhar trinta horas semanais e os demais funcionários R\$1.500,00 para quarenta horas semanais.

O CAQi da escola Vila dos Girassóis

Após a exposição do custo estimado da escola e a leitura dos relatos com relação ao salário ideal, são apresentadas as propostas de construção do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial), segundo a ótica dos funcionários e professores, respectivamente. Para tanto, tomou-se como referência o número de profissionais e os salários indicados nas discussões como o desejável.

Dessa maneira, foi proposta uma discussão sobre os padrões mínimos que esta escola deveria ter para alcançar uma educação de qualidade, sob o ponto de vista dos professores e funcionários. As demandas dos pais e alunos relativas a uma educação de qualidade, como se sabe, já foram discutidas no capítulo quatro.

somente a assessora pedagógica. Ele foi criado como cargo de confiança, visto que a professora que o assumiu não faz parte do quadro de professores efetivos, ou seja, não é concursada.

Para fazer o cálculo de quanto o professor especialista ganharia para dar aula no campo, foi estimado o mesmo valor da hora aula que o professor do ensino fundamental ganharia.

Para fazer a comparação entre o gasto real e os estimado pelos funcionários e professores são apresentados dois cenários: a) custo sob o ponto de vista dos funcionários e, b) custo sob a perspectiva dos professores.

Tabela 1.3- Custo/ano ideal para os demais funcionários²

	Quantidade	Salário / Mês (R\$)	Extra (ticket) (R\$)	Custo / ano (R\$)
Equipe				
Professores	8	2.000,00	350,00	30.724,80
Professor Ed. Física	1	977,77	171,11	18.377,48
Professor Artes	1	888,88	155,56	16.706,86
Direção	1	3.000,00	350,00	53.586,60
Assessora pedagógica	1	3.000,00	350,00	53.586,60
Secretaria	1	1.000,00	350,00	21.594,60
Serviços gerais	1	1.000,00	350,00	21.594,60
Total equipe escolar =				486.171,55
Transporte				
Motorista	1	1.000,00	350,00	21.594,60
PNATe	91	-	-	11.315,85
Total transporte =				32.910,60
Alimentação				
Cozinheiras	2	1.000,00	350,00	43.189,20
Alimentos Ed. Infantil	16	0,30	-	960,00
Alimentos E. Fundamental	75	0,50	-	7.500,00
Total Alimentação =				51.649,20
Outros gastos (estimados = 15% do total) =				100.717,27
Custo total =				671.448,47
Custo / aluno / ano =				7.378,55

Cálculo feito com base em 200 dias letivos.
Cálculo feito no início de 2013.

² A escola possui duas auxiliares de serviços gerais, uma cozinheira, uma secretária e o motorista do transporte escolar. No entanto, foram declaradas duas cozinheiras, devido a auxiliar de serviços gerais dedicar maior tempo à cozinha. Essa lógica não influencia o cálculo do custo.

Já na tabela 1.4, a seguir é descrito o montante anual gasto com pagamento de salários sob a perspectiva dos professores.

Tabela 1.4 - Custo/ano ideal para os professores

	Quantidade	Salário / Mês (R\$)	Extra (ticket) (R\$)	Custo / ano (R\$)
Equipe				
Professores	8	3.500,00	350,00	492.676,80
Professor Ed. física	1	1.711,11	171,11	30.107,99
Professor Artes	1	1.555,55	155,56	27.370,92
Direção	1	4.000,00	350,00	69.582,60
Assessora pedagógica	1	4.000,00	350,00	69.582,60
Secretaria	1	1.500,00	350,00	29.592,60
Serviços gerais	1	1.500,00	350,00	29.592,60
Total equipe escolar =				748.506,11
Transporte				
Motorista	1	1.500,00	350,00	29.592,60
PNATe	91	-	-	11.315,85
Total transporte =				40.908,45
Alimentação				
Cozinheiras	2	1.500,00	350,00	59.185,20
Alimentos Ed. Infantil	16	0,30	-	960,00
Alimentos E. Fundamental	75	0,50	-	7.500,00
Total Alimentação =				67.645,20
Outros gastos (estimados = 15% do total) =				151.245,84
Custo total =				1.008.305,60
Custo / aluno / ano =				11.080,28

Cálculo feito com base em 200 dias letivos.

Cálculo feito no início de 2013.

Em todos os casos, os custos com pagamento de salários são os insumos de maior impacto no financiamento da educação.

A tabela 1.5 oferece uma comparação entre custo-aluno estimado da escola, comparando-o com o custo-qualidade inicial segundo a ótica dos professores e dos funcionários. Nela também incluem-se o valor disponível do Fundeb para Ensino

Fundamental I (Educação Do Campo) em seu valor mínimo nacional e para o Estado de São Paulo estimado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e aprovado pelo CNE.

Tabela 1.5 - Comparativo de valor gasto por aluno/ano (R\$)- 2013³

Custo estimado	Custo segundo a ótica dos professores	Custo segundo a ótica dos funcionários	Fundeb Campo (mínimo)	Fundeb Campo (São Paulo)	CAQi (campo)
5.299,14	11.080,28	7.378,55	2.580,27	3.635,45	5.403,00

Com base nos dados apresentados na tabela 1.5 constata-se que o mínimo que o Fundeb disponibiliza (R\$2.580,27) não chega à metade do custo estimado escola do assentamento (R\$5.299,14) em que foi realizado o estudo. Mesmo considerando-se que o valor do Fundeb para SP é maior, mesmo assim, o custo estimado da escola é 45% acima. Isso evidencia um possível desestímulo aos municípios em implantar escolas do campo, visto seu custo esta bem acima do valor propiciado pelo Fundeb. Em relação ao CAQi campo (R\$5.403,00) é interessante observar que o seu valor é muito próximo ao custo encontrado para a escola. Contudo, se formos levar em conta o desejo dos funcionários esse valor está bem aquém, mesmo os desejos salariais desses servidores não sendo muito elevados. Por último, para se ter uma educação de qualidade levando em consideração o ponto de vista dos professores, o investimento necessário significaria dobre o custo atual e triplicar o valor previsto no Fundeb.

Quando se discute a questão custos na tentativa de garantir uma educação de qualidade, fica evidente que uma escola do campo tem que ter um diferencial em relação às escolas urbanas muito maior que o previsto hoje no Fundeb. Os professores e funcionários deixaram claro que não estão contentes com os salários que recebem atualmente, que é preciso investimento nesta área. Os dados desta pesquisa revelam que, mesmo os salários sendo baixos, nesta escola do campo os custos ainda são altos para mantê-la.

³Para acompanhar os dados atuais do Fundeb:

<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/4013-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-496,-de-28-de-dezembro-de-2012>

A pesquisa reconhece que o principal componente do custo-aluno é o custo da equipe profissional. Para esta escola, os salários dos profissionais representam 81% do custo total.

Quando a questão é a melhoria da qualidade da educação, os professores e funcionários quase sempre reportam a melhores salários, mas isso não é o suficiente para dar total garantia à educação do campo de qualidade.

Para eles, além do salário não ser atraente, as condições de trabalho nesta escola também não tem sido positivas, devido a fatores como, a rotatividade dos professores e a contratação temporária.

A questão da rotatividade de professores impacta negativamente na qualidade da educação, pois força a contratação temporária de professores (GOUVEIA et al., 2006), O professor efetivo não fica muito tempo nesta escola e sai quando depara com condições mais atrativas em outras escolas ou redes de ensino. A contratação temporária é uma medida de redução dos gastos do município, no entanto, pode prejudicar o desenvolvimento da educação de qualidade sempre que o trabalho coletivo é interrompido, uma vez que novos profissionais presentes na escola mudam a sua organização, dificultando a continuidade de projetos.

Reconhecimento e valorização profissional andam juntos com melhores condições salariais. Se o professor e funcionário possuem o devido reconhecimento pelo trabalho que exercem, isso refletirá na qualidade da educação e também na permanência e comprometimento destes nesta escola. Para os professores, principalmente, esse seria um grande passo rumo à conquista da educação de qualidade neste espaço.

Para não concluir

Alcançar uma escola com educação de qualidade é um desafio permanente. Uma responsabilidade por parte dos governos, bem como da própria escola e dos principais atores nela envolvidos, como professores, pais e alunos.

Em virtude do caminho percorrido para se ter uma educação do campo de qualidade, visando à valorização dos sujeitos que vivem neste espaço, este estudo preocupou-se em entender o seu financiamento, pois permitiu entender os custos de uma escola do campo e analisar os impactos financeiros das demandas de qualidade de sua comunidade escolar.

Para os professores e funcionários a qualidade está diretamente ligada a valorização profissional, através de melhores salários, basicamente. Os professores pedem um aumento de 288% em relação ao que ganham atualmente, passando de R\$1.215,00 a R\$3.500,00 ao mês. Esse aumento faria com que os professores trabalhassem com dedicação exclusiva a esta escola, no entanto, com a mesma carga horária atual, que é de trinta horas semanais. O que eles indicam como aumento de remuneração aos funcionários é a quantia de R\$1.500,00, mantendo a mesma carga horária de quarenta horas semanais.

Já os demais funcionários pedem um aumento de 147%, passando de R\$678,00 para R\$1.000,00 ao mês, permanecendo a mesma carga horária semanal de quarenta horas, como se vê, um valor bem modesto. Ainda sob a ótica dos funcionários, R\$2.000,00 deveria ser o salário dos professores.

Os dados de custos da escola Vila dos Girassóis permitiram estimar o seu gasto real por aluno ao ano e, estabelecer qual seria o gasto ideal com base no aumento de salários que os professores e funcionários desejam receber.

Sem dúvida, o custo desta escola é acima do mínimo previsto pelo Fundeb (2013) para as escolas do campo (R\$2.580,27), ainda que se leve em consideração o Estado de São Paulo, em que o valor tende a ser um pouco maior (R\$3.635,45). Com relação ao CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) previsto para as escola do campo para o ano de 2013, a diferença é pequena, pois o valor que deveria ser repassado seria de R\$5.403,00, sendo que o custo real da escola para o mesmo ano ficou em R\$5.247,79, o que indica uma boa estimativa do CAQi visto que a escola pesquisada é, com certeza, um padrão básico de qualidade com um bom conjunto de insumos e infraestrutura, com exceção dos salários que são muito baixos.

No entanto, a se levar em consideração, na definição do CAQi, os valores que os professores demandam para se ter uma educação do campo de qualidade, o valor mais que dobraria, atingindo o valor de R\$10.906,76 por aluno ao ano. Trata-se de um valor considerável e que pesaria muito aos cofres públicos municipais. Por isso a importância de se ampliar os valores do Fundeb.

O presente estudo reforça também a constatação de outros que apontam que o principal componente do custo-aluno é a remuneração da equipe profissional.

É evidente que melhores condições salariais refletem na melhoria da qualidade da educação. No entanto, é indispensável entender a responsabilidade que cada um tem em promovê-la.

Faz-se elementar, portanto, novos estudos e iniciativas na tentativa de aprofundar este estudo e buscar novos comparativos. Assim, será possível compreender melhor sobre o custo-aluno das escolas do campo e quais são os requisitos necessários para alcançar a educação de qualidade nestas instituições.

Referências bibliográficas

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

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Leis de Diretrizes e Bases da educação Brasileira (LDB)**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Decreto nº 7.352/2010. **Política Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília, DF, 2010.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 07 abr. 2014.

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

GOUVEIA, A. B. et al. **Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, v. 22, p. 253-276, jul./dez. 2006.

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

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE: TRAJETÓRIA DE ESTATUTOS A PLANOS DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Rogério Fernandes Gurgel - SEECRN
rogeriofgurgel@gmail.com
Magna França - UFRN
magna@ufrnet.br

Resumo

Este artigo compara as mudanças na remuneração e carreira do magistério público da educação básica, ocorridas na transição dos Estatutos do Magistério na década de 1980 para os Planos de Carreira e Remuneração definidos a partir de 1996. Buscou-se evidenciar a composição remuneratória de professores vinculados às redes públicas estaduais e de suas respectivas capitais, dos estados do Rio Grande do Norte e Paraíba. O estudo indica efeitos negativos na carreira docente ao longo da vigência de tais normativas, repercutindo, inclusive, no valor e no tempo do trabalho docente. Por um lado, houve redução de adicionais remunerativos, por outro lado, o constante embate entre docentes e governos, confirma a falta de compromisso dos gestores públicos no atendimento aos pleitos do magistério, quanto à carreira e remuneração. Esses elementos ampliaram a precarização do trabalho docente nos estados analisados, pelas formas de contratação temporária que ainda persistem, por implicar em redução do vencimento dos professores, combinados às péssimas condições de trabalho as quais estão sujeitos os professores.

Palavras-chave: Precarização; Carreira docente; Remuneração.

Este trabalho tem por objetivo identificar avanços e recuos na carreira e na remuneração docente potiguar e paraibana, na vigência dos Estatutos do Magistério na década de 1980, e dos Planos de Carreira e Remuneração propostos pela reforma educacional de 1996. Inicia-se pelo magistério público do Rio Grande do Norte (RN).

O estudo tem relevância na medida em que, diante da situação atual, verifica-se o que o movimento docente tem afirmado nas suas pautas: o piso virou teto salarial, ou seja: o docente com nível médio percebia em 1986 três salários mínimos, valor pago ao mestre em 2014, como detalha o quadro 1, para todos os por níveis de formação.

Quadro 1 - Distribuição vencimento dos docentes do magistério estadual do RN por nível de formação em relação ao salário mínimo – 1986/2014

Classes	Vencimento (em SM)	
	1986	2014 ¹
Mestre	8,4	3,0
Licenciado Pleno	7,0	2,5
Licenciado (Curta duração)	4,8	2,0
Médio	3,0	1,8

Fonte: Rio Grande do Norte, 1986; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Rio Grande do Norte (SINTE-RN), 2014.

A distribuição da jornada destinava a proporção de 5/8 (cinco oitavos) para a regência de classe, e de 3/8 (três oitavos) para as horas atividades, correspondendo, para a jornada de trabalho semanal de 40 horas, 25 horas destinava-se à interação com os alunos, e 15 para horas-atividades. (RIO GRANDE DO NORTE, 1986, passim).

Comparando-se com a distribuição da jornada do referido Estatuto com a vigente Lei nº 322/06, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), observa-se redução na jornada destinada à hora-atividade e consequente aumento nas horas de trabalho em sala de aula. Enquanto no Estatuto praticava à hora-atividade no percentual de 37,5% da jornada de trabalho semanal, o PCCR reduziu-a para 20%², e assim aumentou a jornada de sala de aula de 62,5%, para 80% da carga horária.

Dentre as vantagens extintas têm-se a redução progressiva da jornada semanal, que ocorria da seguinte forma: dos 15 aos 20 anos redução de 1/6; dos 20 aos 25 anos redução de 1/4; dos 25 aos 30 anos redução de 1/3; dos 30 aos 35 anos redução de 1/2. O docente podia optar por receber remuneração pecuniária, contudo, dados coletados, como se detalha mais adiante, indicam valores de R\$ 14,21 vigentes desde a conversão para a moeda real em 1994.

Também foram extintas as gratificações por atuação em: local inóspito (20%); educação especial (40%); na regência de classe (20%) e de cursos de pós-graduação a título de aperfeiçoamento, especialização ou atualização de 5%, 10% e 15%, sendo criadas pelo plano de carreira as classes de especialização, mestrado e doutorado,

¹ Jornal Extra Classe – fev. 2014

² A portaria nº 731/13 da SEEC/RN fixou a hora-atividade em 33,33% de jornada de trabalho semanal, conforme definido pela Lei do PSPN.

ampliando as possibilidades de ascensão vertical na carreira, demanda gerada pelo esforço despendido pelos docentes para sua formação continuada, apesar das dificuldades em conseguir liberação de suas atividades para frequentar cursos.

Por outro lado, o estatuto do magistério, legitima uma forma de precarização da atividade docente ao indicar a contratação de bolsistas.

Art. 20 - Na falta de professores habilitados, o aluno de instituição de formação do professor pode exercer a atividade de docência, a título precário, como aluno estagiário, sem qualquer vínculo empregatício com o Estado, mas faz jus a uma Bolsa de Complementação Educacional. (RIO GRANDE DO NORTE, 1986).

Tal prática se perpetua no texto do PCCR vigente. Este plano se insere numa política mais ampla de fundos de financiamento, expressa pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, regulamentado pela Lei nº 9.424/96.

No início da vigência do mencionado fundo, foi recorrente a prática de abonos pelo governo estadual. Somente após quatro anos de sua vigência, foi instituído pela Lei nº 7.872/00, gratificações de conformidade com a etapa e/ou modalidade de atuação docente, sem, contudo, atender o avanço da carreira, e de valores insignificantes.

Art. 3º - O valor das gratificações criadas nesta Lei corresponde a R\$ 0,74 (setenta e quatro centavos), por hora de efetiva atividade nas funções de professor, [...], com base em apuração realizada no mês anterior [...], no limite de duzentas horas mensais. (RIO GRANDE DO NORTE, 2000).

Os adicionais previstos no estatuto e no plano de carreira tardam a se concretizar. Em 2009, os trabalhos da comissão instituída pela Secretaria Estadual da Educação e da Cultura (SEEC), para conduzir os processos das promoções verticais, a equipe promoveu uma higienização do material, usou máscaras para retirar a poeira acumulada de anos. Um dirigente sindical presente na abertura dos trabalhos observou:

A quantidade de poeira é proporcional ao tempo de descaso e desrespeito ao profissional da educação. Uma sujeira que vem se acumulando ao longo do tempo e que só não é maior devido a

coragem e a resistência da categoria. (DIRIGENTE SINDICAL, 2009.)³.

A Lei nº 11.738/08, que criou o Piso Salarial Profissional nacional (PSPN), permitia, transitoriamente, computar, na integralização do valor do piso, vantagens pecuniárias, “pagas a qualquer título”. (BRASIL, 2008, Art.3º, § 2º, grifo nosso).

Por causa desta disposição da Lei, os docentes, com mais tempo de serviço, não obtiveram vantagens pecuniárias, gerando um achatamento salarial, em decorrência da justaposição ocorrida entre o teto e o piso salarial, colocando em questão a existência da carreira. Este achatamento é comprovado pelas declarações do dirigente sindical:

[...] Outro assunto tratado foi a implantação do Piso Salarial Nacional. Agora, quem ainda não tem nenhum quinquênio vai ter direito a um acréscimo de 14, 93%. Quem tem um quinquênio receberá 9%, aqueles que têm dois receberão 6% e quem tem três receberá 4,47% de aumento. Já aqueles que têm quatro ou mais quinquênios não terão direito ao acréscimo. (DIRIGENTE SINDICAL, 2009)⁴.

No exame de dados coletados da ficha financeira pessoal anual, observou-se que a composição da remuneração de docentes da rede estadual em 2009, apresentou que os docentes de nível médio com até cinco anos de serviço careceram de um complemento salarial para atingir o referido piso. (RIO GRANDE DO NORTE, 2010, passim).

Observa-se também o baixo valor pago pela gratificação pecuniária (R\$14,21) e pela gratificação de título (R\$ 2,84). Ainda foi possível observar que um professor de nível médio, que recebia um quinquênio de R\$31,00, por ter mais de cinco anos de carreira, recebeu R\$30,71 de abono, para fazer com que a sua remuneração atingisse o valor estipulado para o PSPN.

Também foram cotejados dados relativos à composição da remuneração no período enfocado, com destaque para: vencimento; gratificações: insalubridade; de exercício: em sala de aula, no ensino fundamental, no ensino médio e na EJA; de título, natalina, salário-família; Abono PASEP; adicional quinquenal; férias; 13º salário. Exceto a gratificação natalina, as demais foram extintas.

A seguir, focaliza-se a carreira e remuneração do magistério municipal de Natal.

³ Entrevista concedida no Blog do SINTE em 19 ago. 2009. Disponível em: <http://www.sintern.org.br/posts/index/2009/8>. Acesso em: 30 ago.2009

⁴ Idem.

Trajatória da remuneração e carreira do magistério do município de Natal

A trajetória da remuneração docente instituída pelo Estatuto do Magistério do Município de Natal de 1987 (Lei nº 3.586/87) abrangia o vencimento e adicionais que permaneceram ou foram incorporados ao vencimento ou extintos. O estatuto, transitoriamente, permitiu enquadrar (por concurso interno) no quadro permanente, os professores prestadores de serviço em exercício até 30/06/87. (NATAL, 1987, passim).

As férias anuais eram de 60 dias para docentes na função do magistério, o qual percebia o adicional de 2/3 (dois terços) de férias, que podiam ser gozadas de forma ininterrupta ou em dois períodos de um mês cada.

A promoção ocorria alternadamente de duas formas: por tempo de serviço no magistério ou por merecimento, sendo realizada a cada ano. Os docentes tinham direito a primeira promoção, após a conclusão do estágio probatório (730 dias de exercício).

A promoção por merecimento sucedia com base em critérios que realçavam o cumprimento dos deveres e eficiência no exercício do cargo, assiduidade, a permanente formação continuada, ter publicações de interesse para a educação e a cultura e participação: como membro efetivo ou colaborador em órgão de caráter educacional ou cultural, oficiais ou reconhecidos; em conclave internacional, nacional estadual e outros, desde que relacionado à especificidade da formação profissional.

Naquele momento, já havia a participação das entidades representativas do magistério em colegiados instituídos pela Secretaria Municipal da Educação (SME).

Na composição da comissão eleitoral das eleições de diretores de escolas, a SME participava com 1/3 dos membros e os outros 2/3 (dois terços) eram preenchidos por representantes de professores, supervisores, orientadores e de administradores, esses últimos sempre favoráveis as propostas encaminhadas pela SME.

O afastamento dos ocupantes de cargos eletivos de diretorias de entidades de classe ocorria sem prejuízo à percepção de vencimento ou vantagens e a garantia de retorno à unidade de origem ao término do mandato.

A cada cinco anos de serviço era concedida licença especial de três meses, com possibilidade de, quando não gozadas, contar o tempo em dobro para a aposentadoria, com o vencimento do final da classe.

Assim como na rede estadual, o vencimento era definido em percentuais do SM vigente. O mestre, que em 1987 ganhava 9 SM, passou, em 2014, a ganhar a 3,6 SM.

Quadro 2 – Distribuição do vencimento dos docentes estatutários do município de Natal com relação ao salário mínimo - 1987/2014

Classes	Vencimento (em SM)	
	1987	2014 ⁵
Mestre	9,12	3,6
Licenciado Pleno	8,4	3,0
Licenciado (Curta duração)	7,7	2,7
Médio	2,6	2,2

Fonte: Prefeitura de Natal, 1987/2013.

Nota: Na rede municipal de Natal inexistia a classe de mestre no PCCR (Lei nº 058/04), assim, na remuneração foi adicionado o percentual de 20% do vencimento, referente à gratificação de mestre. O município de Natal não cumpre a jornada de trabalho instituída pela Lei do PSPN. A vinculação ao SM foi removida com a aprovação da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988) trazendo perdas salariais significativas, como se observa no quadro acima.

Em 1998, a Lei Complementar nº 016, editada sob a égide do Fundef, demonstrou seu caráter neoliberal ao extinguir gratificações vinculadas ao tempo de serviço, como ocorreu com a remuneração pecuniária, bem como do direito de redução da carga horária por tempo de serviço. (NATAL, 1998, passim).

Também incorporou ao vencimento a Gratificação de Regência de Classe e criou a Gratificação de um terço do vencimento-base para professor de nível médio, pela graduação em licenciatura plena. A citada Lei instituiu as gratificações: de 20% pela atuação em local inóspito; de 10%, 15%, 20% e 25%, para cursos de aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado respectivamente.

Assim como na rede estadual, tais gratificações, por um lado, representou certo avanço por estimular a formação continuada, por outro, limitou a participação a cursos que tivessem correlação direta com o trabalho de sala de aula, e que contribuísse para promover o ensino municipal.

Além disso, reduziu as horas atividades de 15h para 6h semanal, permitindo que docentes atuantes nas duas redes de ensino com jornada semanal de 80h, reduzi-se para 30h nas duas redes, e assim, atender ao limite constitucional de até 60 h semanal.

⁵ O anexo I da Lei nº 058/04, foi atualizado em 2014, tendo por base lei n.º 6.425/ 13.

Ainda hoje é comum o acúmulo de jornada com 60 horas de trabalho semanal no magistério da rede pública do Rio Grande do Norte, sendo conferidas as seguintes situações: o docente é vinculado à rede estadual possuindo duas matrículas e duas jornadas cada uma de 30h semanal; o docente é vinculado à rede estadual possuindo uma matrícula e duas jornadas, uma de 40h e a outra de 20h; o docente é vinculado à rede municipal da capital possuindo duas matrículas e duas jornadas, cada uma de 20h, o docente é vinculado à rede municipal da capital com uma jornada de 20h semanal, e vinculado à rede estadual com uma jornada de 40h semanal.

Dados extraídos da ficha financeira pessoal dos exercícios de 1996-2010 identificaram a composição da remuneração do magistério municipal de Natal, com as alterações ocorridas no período: vencimento, gratificações por: regência de classe/atividade docente, titulação, atuação em local inóspito, anuênio /quinquênio, salário-família, parcelas atrasadas, férias (1/3), PASEP, antecipação 13º salário, 13º salário (2ª parcela), rateio Fundef. (NATAL, 2010).

Os pontos destacados no magistério potiguar até agora, quanto à carreira e a remuneração docente, serão a seguir examinados com relação ao magistério paraibano.

A carreira e a remuneração do magistério estadual paraibano

A carreira docente na rede de ensino estadual foi organizada, na década de 1980, em classes definidas segundo os critérios de formação e de tempo de serviço na função docente, incluindo desde o nível médio à pós-graduação, definidas pelo Estatuto do Magistério do Estado da Paraíba. (PARAÍBA, 1986. *passim*).

As gratificações passaram a ser determinadas em percentuais fixados sobre o vencimento, a partir de distintos parâmetros: 20% por atuação em local inóspito; 40%; regência de classe; 30%: para atividades na educação especial; atuação na educação rural e também para atuação no ensino fundamental.

O quadro seguinte expressa a definição das classes pelo estatuto do magistério paraibano, mediante os níveis de formação dos docentes, articulado com o tempo de serviço na docência, desde a formação mínima em nível médio até a pós-graduação.

Observa-se que as classes que apontam para estudos adicionais não foram contempladas no PCCR do magistério estadual paraibano. (PARAÍBA, 2003, *passim*).

Assim como na rede estadual do RN, o PCCR paraibano instituiu classes, desmembrando a classe 7 do estatuto, em três classes referentes à pós-graduação.

Quadro 3 – Distribuição das classes do magistério estadual paraibano segundo nível de formação e tempo de docência – 1986

Classes	Nível de formação x carga horária
1	Médio em 3 anos; 2200 horas de trabalho efetivo escolar
2	Médio em 4 anos ou 3 anos mais 720h de estudos adicionais
3	Licenciatura Curta mais estudos adicionais
4	Licenciatura Curta mais estudos adicionais na área específica
5	Licenciatura Plena ou formação nos Esquemas I e II
6	Licenciatura Plena mais especialização <i>Lato Sensu</i>
7	Licenciatura Plena mais Mestrado ou Doutorado em área correlata ou Licenciatura Plena mais Especialização com o mínimo de 360h e atingira 2/3 do tempo de serviço de magistério necessário à aposentadoria voluntária

Fonte: Paraíba, 1986

Nota: o professor ao atingir 2/3 do tempo de serviço de magistério tinha ascensão automática para a classe imediatamente superior. O PCCR não incorporou o tempo de serviço para efeito da promoção.

Na distribuição da jornada semanal (Quadro 4), o referido estatuto destinava mais tempo para hora-atividade (60%) do que na interação com os alunos (40%), como está demonstrado para as diversas jornadas.

Quadro 4 – Distribuição da jornada de trabalho do magistério estadual- PB -1986

Jornada semanal (h)	Distribuição da jornada de trabalho mensal (h)		
	Regência de classe	Horas atividades	Total
20	40	60	100
30	60	90	150
40	80	120	200

Fonte: Paraíba, 1986

Nota: A composição da jornada de trabalho definida pelo estatuto apresenta, para a fração dedicada à hora-atividade, um percentual maior do que hoje é determinado pela lei do PSPN (33,33%).

Um componente assinala, na época, para a reparação do desgaste físico e mental do docente: a redução em 50% da carga horária, sem prejuízo dos vencimentos, ao completar 20 anos de serviço no magistério, fato não contemplado no PCCR.

Para adequar o plano de carreira da rede estadual ensino da Paraíba ao PSPN, houve mudanças na remuneração e na jornada de trabalho. O aumento da jornada básica de trabalho semanal de 20h para 30h e a fixação de 2/3 dessas horas para atividades de interação direta com os alunos, e a fração restante para as horas atividades. A matriz remuneratória estabelece os rendimentos de acordo com dois critérios; um é a formação, desde os profissionais de nível médio, até os vencimentos de quem possui pós-graduação no nível de doutorado, independente da etapa ou modalidade de ensino da educação básica em que o docente atua. (PARAÍBA, 2009)

Dados extraídos da ficha financeira pessoal dos exercícios de 1996-2010 proporcionaram a seguinte composição remuneratória: vencimento; adicional por tempo de serviço; gratificações (regência de classe, isonômica, exercício no ensino fundamental, aulas suplementares, temporal); salário-família; antecipação de aumento; 13º salário; férias e parcelas em atraso. (PARAÍBA, 2010).

Comparando-se as matrizes de vencimentos das redes estaduais da Paraíba e do Rio grande do Norte percebe-se que ambas pagam o PSPN para uma jornada de 30h. Entretanto, a dispersão é diferente entre as classes. Na Paraíba, a diferença, por exemplo, entre a classe de mestre e a de doutor é um percentual de 3,7%, enquanto que no RN, a mesma, é de 35%, fato que reafirma a necessidade de uma carreira nacional.

Sob a vigência do Estatuto, vinculava-se o vencimento ao salário mínimo (SM) numa escala que variava de meio SM entre os níveis de formação, partindo-se do nível médio com 3 SM, e atingindo 6 SM para o nível superior com mestrado.

Quadro 5 – Distribuição do vencimento dos docentes da rede estadual paraibana - PB - 1986/2014

Classes	Vencimento (em SM)	
	1986	2014 ⁶
Mestre	6	3,6
Licenciado Pleno	5	3,0
Licenciado (Curta duração)	4	2,4
Médio	3	1,8

Fonte: PARAÍBA, 1986, 2003; BRASIL, 2008.

Também se observou que a contratação temporária, ao longo do período pesquisado, é recorrente na rede estadual, por um lado, desonera a folha de pagamento, por outro lado, funciona como moeda de troca em períodos eleitorais.

A seguir destaca-se o magistério municipal de João Pessoa. Sobressai-se a inclusão de contrato temporário, além das questões dos docentes do quadro efetivo.

A carreira e a remuneração do magistério municipal de João Pessoa/PB

O Estatuto do Magistério Municipal de João Pessoa (Lei nº 4.602/84) admitia o ingresso na atividade docente de duas formas; concurso público de provas e títulos, e por processos seletivos sob o regime jurídico da CLT. (JOÃO PESSOA, 1984, *passim*).

Assim como sucede nos estados citados, as vagas são preenchidas por meio de contrato temporário pelo período de um ano, prorrogável por igual período.

A cada quinquênio de exercício na função de magistério, acrescia-se à remuneração, o adicional de 5% calculado sobre o vencimento. Contudo, em 2008, foi criada a Vantagem Nominalmente Identificada - VPNI (Lei nº 11.404/08), resultante da somatória do adicional por tempo de serviço com gratificações pelo exercício de funções específicas, formando na composição da remuneração um adicional invariável, portanto sem expectativas de reajustes, como sucedeu com a gratificação por titulação no RN, por serem desvinculadas do vencimento, estão hoje com valores inalterados.

⁶ O anexo I da Lei nº 7. 419/03 foi atualizado em 2014 tendo por base a lei do PSPN.

Nas substituições, contratava-se um monitor estagiário, tendo como critério o aluno ser da última série do curso de formação de nível médio, com remuneração equivalente a 60% do vencimento inicial do docente do quadro efetivo.

Nos afastamentos, mantinham-se vencimentos e adicionais dos docentes, quando integrante da diretoria executiva de entidade de classe, ou exercer cargo em comissão em outras esferas administrativas em áreas de educação ou recursos humanos ou, ainda, frequentar cursos ou estágios de aperfeiçoamento compatíveis com sua atividade.

O professor do ensino regular nos anos iniciais do ensino fundamental ou supletivo, ou com exercício na educação pré-escolar possuía uma jornada semanal de trabalho igual, de 30h. Já os docentes atuantes nos anos seguintes, tinham o horário de trabalho sujeito ao regime do salário hora-aula, considerando-se os módulos; de 20h semanais, distribuídos em 15h de regência e 5h de hora-atividade; e de 40h semanais, distribuídos em 30h de regência e 10h de hora-atividade. O exercício das horas atividades tinha como única opção as unidades escolares.

Entre os adicionais elencados apontou-se a gratificação de permanência em atividade específica no percentual de 20% do vencimento ou do salário (no caso dos celetistas). O mesmo percentual era destinado aos docentes atuantes na zona rural ou em locais de difícil acesso. A licença para frequentar cursos de atualização ocorria, com ônus para o município, desde que fosse conveniente à rede municipal de ensino.

Conforme o Estatuto, o professor em efetivo exercício de suas funções, tinha férias anuais coletivas de 60 dias, não podendo coincidir com o período letivo. Os professores podiam participar de associação de classe para reivindicar os seus interesses e colaborando com o Poder Público na solução dos problemas educacionais.

Na compilação dos dados da ficha financeira pessoal, observou-se a transitoriedade de adicionais como: a gratificação pelo efetivo exercício no ensino fundamental, a gratificação por hora-aula suplementar e a gratificação temporal educacional, todas concedidas em consonância com os objetivos propostos pelas políticas de fundos de financiamento educacional. Há adicionais que apresentarem valores simbólicos, o Salário-Família de R\$ 0,90 (noventa centavos) e a antecipação de aumento de R\$ 9,27. (JOÃO PESSOA, 2010, passim).

Assinala-se que adicionais foram extintos no período, como a gratificação de produtividade e o quinquênio. Verificou-se que os adicionais diferem quanto à sua

vinculação ou não ao vencimento. O adicional de hora-atividade é vinculado ao vencimento, enquanto a VPNI, como já fora dito, não varia.

Observou-se também que, em 2006 a remuneração do docente foi reduzida em função da perda da gratificação das horas atividades no valor de 30% do vencimento. Tal fato ocorreu devido o docente se encontrar no exercício de direção sindical.

Assim, conferiu-se a seguinte composição remuneratória: vencimento, abono provisório, adiantamento décimo terceiro salário, complemento salarial, gratificações: produtividade, exercício do cargo em comissão, serviço especial, adicional de horas atividades, quinquênio, parcela em atraso, remuneração de férias e VPNI.

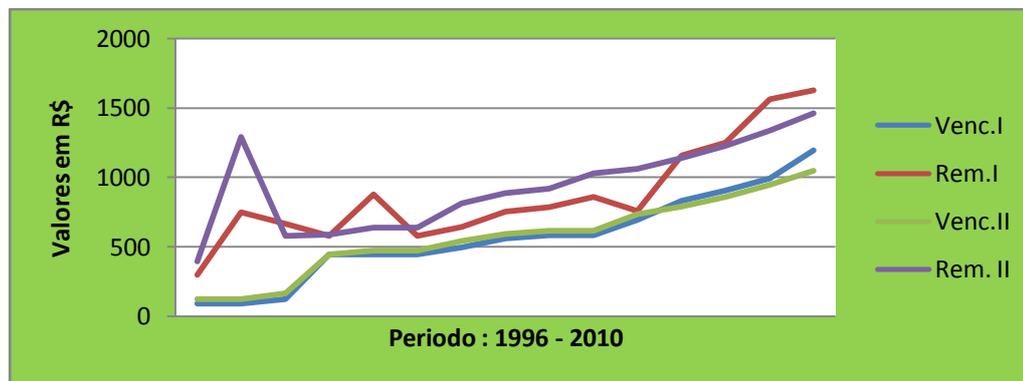
Os adicionais eram tanto transitórios quanto permanentes. Entre os adicionais extintos, destacaram-se: o abono provisório e a gratificação de produtividade (variava de acordo com o número de aprovações), criados quando da implantação do Fundef.

A gratificação das horas atividades tinha o percentual de 25% do vencimento. Observa-se que os quinquênios, que variavam com o tempo de serviço e com o vencimento, foram absorvidos em 2008 pela VPNI, passando, a partir daí, a não variar de acordo com o vencimento, e, portanto sem reajuste algum. Tal adicional não foi mais concedido aos ingressantes após essa data.

No gráfico seguinte, cruzam-se a evolução remuneratória dos dois casos na trajetória da remuneração do professor da educação básica I e outro atuante na educação básica II. No início do período, com três anos de serviço, o docente I tinha nível médio, em 1998 entrou na classe de licenciatura de curta e em 1999 na de licenciatura plena.

Em 2009, ascendeu a classe de especialização. Observa-se que, nesse momento, seu vencimento e sua remuneração ultrapassaram a do docente II. Este docente, atuante na educação básica II, tinha no início do período a licenciatura curta, em 1998 ingressou na classe de licenciatura plena, quando ficou até atingir o final de carreira.

Gráfico 1 – Evolução remuneratória de docentes da educação básica I e da educação básica II da rede municipal de João Pessoa



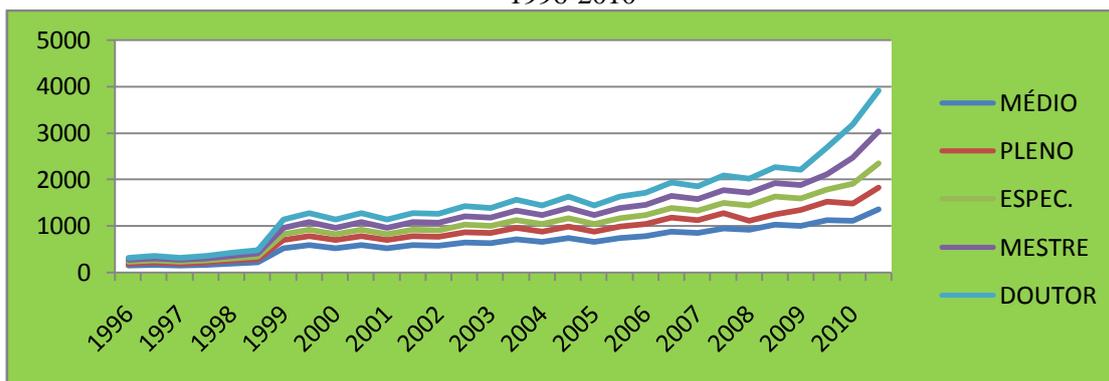
Fonte: Dados da pesquisa

Nota: Remuneração é o somatório do vencimento básico com os adicionais.

Outro dado relevante que o gráfico evidencia foi o pico que a remuneração do docente II teve em 1997. Como os dados foram levantados tendo como referência os meses de outubro de cada ano do período pesquisado, naquele ano, no mês de outubro o docente recebeu uma parcela em atraso além da remuneração de férias.

No gráfico seguinte, verifica-se o represamento que o vencimento sofreu no início do período, afetando docentes de todos os níveis de formação. Nesse momento, vivia-se a implantação do Fundef, quando a prática de abonos era a forma utilizada para burlar o reajuste do vencimento, e assim, inibir o reajuste dos adicionais.

Gráfico 2 - Evolução nominal do vencimento do magistério municipal de João Pessoa-PB – 1996-2010



Fonte: Dados da pesquisa

Junto com o vencimento, há adicionais que remuneram o trabalho extraclasse (hora-atividade), o adicional VPNI, e o que remunera o serviço extra (GSA). Nota-se que o adicional das horas atividades é o mais comum de ser encontrado, enquanto que os outros são casos de direitos obtidos antes a Lei nº 11.404/08. (JOÃO PESSOA, 2008).

Outra situação existente que repercute negativamente na carreira docente relaciona-se ao quadro dos prestadores de serviço. No caso de professores de disciplinas específicas, a remuneração mensal foi baseada no valor hora-aula de R\$ 6,00 e numa jornada mensal de 90h, ou seja: R\$ 540,00 redundando assim no valor vigente do salário mínimo. (JOÃO PESSOA, 2011).

Os professores contratados provisoriamente não possuem os mesmos direitos que seus equivalentes do quadro de efetivos como, por exemplo, a ascensão na carreira. Da sua remuneração eram deduzidos os valores relativos à contribuição previdenciária do INSS, amparando-os do ponto de vista do direito previdenciário, contudo, passavam a ser tributados com o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) até o ano de 2011. Estes professores são denominados polivalentes por atuarem nos anos iniciais do ensino fundamental, com remuneração mensal de um salário mínimo. Já os que atuavam nos anos finais do ensino fundamental (professor de disciplina) recebem remuneração superior em 16% a dos docentes dos anos iniciais do ensino fundamental.

Os prestadores de serviços apresentavam, assim, um tratamento diferenciado, tanto na ausência de uma carreira profissional, quanto na inferioridade da remuneração percebida, quando comparada à de seus colegas de igual formação e tempo de serviço integrantes do quadro efetivo. (JOÃO PESSOA, 2012).

Um dos principais problemas da carreira docente, de modo geral, constitui-se na múltipla jornada de trabalho. Por poder acumular cargos, o docente se submete a jornadas de trabalho de até três turnos diários, na rede de ensino pública e na rede privada, exaurindo as possibilidades de um desempenho adequado do seu trabalho. Mesmo implicando no aumento de sua renda, esta não cresce na mesma proporção que cresce os seus encargos; além dessa sobrecarga de trabalho para garantir uma renda suficiente para sua sobrevivência, o professor fica impedido, por absoluta falta de tempo, de investir em sua própria formação profissional, acabando por incidir em um dos fatores que costumeiramente são apontados como base de exploração do trabalho docente no Brasil. Daí a defesa do movimento docente por uma jornada máxima de 40 h semanal, em uma única instituição de ensino, com a metade da carga horária destinada às atividades extraclasse.

Neste artigo procurou-se situar a composição remuneratória e carreira do magistério paraibano e potiguar, vinculados às redes estaduais e municipais (capitais) de ensino, sob a perspectiva dos avanços e recuos detectados. Utilizou-se nesta pesquisa, dados quantitativos e qualitativos. Essa opção justificou-se pela combinação dos critérios estatísticos de representatividade amostral e da necessidade de aprofundamento qualitativo de questões referentes ao objeto de estudo. Percebeu-se o caráter neoliberal dado à composição da remuneração, na transição dos Estatutos do Magistério elaborados nos anos de 1980 para os Planos de Carreira implantados nos anos de 2000, quando foi extinto nas redes de ensino paraibanas o adicional por tempo de serviço.

Muitas vezes, os governos dos estados enfocados, adotavam o abono para complementar os vencimentos, pelo fato do mesmo apresentar valores inferiores ao salário mínimo definido nacionalmente. O uso do abono é um artifício recorrente pelos governantes por isentar de aumentar os demais adicionais e os encargos sociais. Também foi registrado que a relação dos poderes públicos com o movimento sindical carecia de maior respeito por parte dos governantes, que ao liberar o dirigente sindical para o exercício de suas atividades, penalizava-o, retirando adicionais como gratificação de regência de classe e negando-lhe a aposentadoria especial, quando a regra geral é a de que o dirigente sindical seja liberado para o exercício do mandato sindical sem prejuízo de suas funções e vantagens remuneratórias. Outra comprovação é a de que os adicionais previstos nos textos normativos estudados, que apontam para a evolução na carreira docente, são implantados tardiamente, contradizendo os objetivos propostos pelas políticas públicas de valorização de magistério. A implantação do Piso salarial Profissional nacional, por se só, não foi suficiente para alcançar a valorização requerida pelo movimento docente, pois as redes de ensino estaduais pesquisadas ostentam vencimentos situados nas últimas posições, quando comparado com os demais estados. Os dados levantados evidenciam a necessidade de se estabelecer uma carreira docente com validade em todo país, para que se impeçam discrepâncias detectadas, traduzidas, na prática, na precarização do trabalho docente em redes públicas de ensino da educação básica aqui analisadas.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/5106-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-7-de-maio-de-2013>. Acesso em 25mar2014.

_____. Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 26 dez.1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso 23 mar.2013.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. **Diário Oficial**, n. 136, Brasília, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso 23 mar.2013.

JOÃO PESSOA. Prefeitura Municipal. Lei Ordinária de João Pessoa-PB, nº 4602, de 26/12/1984. **Semanário Oficial**. João Pessoa, 28 dez. 1984.

_____. Lei Ordinária de João Pessoa-PB nº 11404, de 04 de abril de 2008. Disponível em: www.cmjp.pb.gov.br/normas_juridicas. Acesso em:10 out. 2011.

_____. Lei Ordinária de João Pessoa-PB, nº 11406, de 07/04/2008. **Semanário Oficial nº 1108**. João Pessoa, 12 abr. 2008. Disponível em: www.cmjp.pb.gov.br/normas_juridicas. Acesso em:10 out. 2011.

_____. Lei Complementar de João Pessoa-PB, nº 060, de 29/03/2010. **Semanário Oficial nº 1211**, João Pessoa, 04 abr. 2010. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/semanariooficial/?querysearch=1&semanario_edicao=1211&submitsearch=OK&semanario_ano=-1&semanario_mes=-1&keyword=>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Secretaria da Administração. Sistema de Pagamento de Pessoal. Ficha Financeira Pessoal dos exercícios de 1996-2010. João Pessoa, 31 dez. 2010.

NATAL. Prefeitura Municipal. Lei Complementar de Natal-RN, nº 3586 de 08/10/1987. **Diário Oficial**, Natal, 23 out. 1987.

_____. Lei Complementar de Natal-RN, nº 016, de 02/07/1998. **Diário Oficial**, Natal, 03 jul. 1998.

_____. Lei Complementar de Natal-RN, nº 058 de 13/09/2004. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-complementar/2004/5/58/lei-complementar-n-58-2004-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-remuneracao-e-estatuto-do-magisterio-publico-municipal-de-natal-e-da-outras-providencias-2004-09-13.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. Lei n.º 6.425 de 13 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a atualização anual da remuneração dos professores e educadores infantis da rede municipal de ensino e dá outras providências. Disponível em:
http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20131216.pdf. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Secretaria da Administração e de Recursos Humanos. Sistema de Pagamento de Pessoal. Ficha Financeira Pessoal dos exercícios de 1996-2010. Natal, 31 dez. 2010.

PARAÍBA JÁ APLICA PISO NACIONAL DA CATEGORIA. **Jornal da Paraíba**. Caderno Geral. p. 15, João Pessoa, 10 maio 2009.

_____. Lei 4907 - 23 de dezembro de 1986. **Diário Oficial**, João Pessoa, 29 dez. 1986.

_____. Lei nº 7.419, de 15 de outubro de 2003. Disponível em:
<<http://sintepb.com.br/downloads/pccr.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2004.

_____. Secretaria da Administração. Sistema de Pagamento de Pessoal. Ficha Financeira Pessoal dos exercícios de 1996-2010. João Pessoa, 30 dez. 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo estadual. Lei 049 - 22 de outubro de 1986. **Diário Oficial**, Natal, 31 out. 1986.

_____. Lei 7872 - 02 de agosto de 2000. **Diário Oficial nº 9808**, Natal, 03 ago. 2000. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/lo7.872.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2012.

_____. Lei 322 - 11 de janeiro de 2006. **Diário Oficial nº 11147**, Natal, 12 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom322.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2012.

_____. Secretaria Estadual da Educação e da Cultura – SEEC. Portaria nº 731/13. Institui a composição da jornada de trabalho semanal nos moldes da Lei nº 11.738/08. Natal, 31 set. 2013. Disponível em: <http://www.rneduacao.com/2013/07/portarias.html>. Acesso em: 27 set. 2013.

_____. Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos - SEARH Sistema de Pagamento de Pessoal. **Ficha Financeira Pessoal dos exercícios de 1996-2010**. Natal, 31 dez. 2010.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE (SINTE-RN). **Jornal Extra Classe**. Ano 22. Natal, fev. 2014.

AJUSTE FISCAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS

Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito - UEMG
veraluciabrito@ig.com.br

Resumo

Este artigo examina o orçamento e as receitas para o financiamento da educação e sua destinação para a remuneração do magistério da rede pública estadual de Minas Gerais entre 2005 e 2010. Focaliza o ajuste fiscal realizado pelo governo de MG e seus efeitos na função educação na remuneração do magistério. A metodologia utilizada consistiu na análise dos dados orçamentários dos balanços anuais e do relatório do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e da Secretaria de Educação de Minas Gerais. O estudo requereu investigação sobre a interpretação do estado sobre a lei do piso salarial profissional nacional e seus efeitos na remuneração do magistério. A análise evidenciou a diminuição de recursos para a função educação e a não implantação do piso mínimo salarial sobre os vencimentos iniciais dos docentes.

Palavras-chave - Política educacional; financiamento da educação; Remuneração de professores.

Introdução

O argumento básico deste trabalho é a existência de estreita vinculação entre políticas gerenciais de ajuste fiscal e políticas de financiamento da educação resultando em impasse para o avanço da remuneração docente. Este artigo examina a implementação de novo plano de administração e gestão estadual em Minas Gerais e o discurso sobre o limite aos gastos com remuneração de profissionais da educação imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo divide-se em três seções além dessa introdução. A próxima seção discorre sobre os marcos legais a respeito da valorização do magistério e sobre a política de financiamento da educação por meio de fundos contábeis. A seção seguinte apresenta a análise do ajuste fiscal e seus efeitos em Minas Gerais, abrangendo dados sobre as receitas públicas estaduais e as despesas com a função educação e com a remuneração do magistério estadual. A terceira seção apresenta análise da remuneração do magistério

e a comparação entre o montante dos vencimentos iniciais do magistério de 2005 a 2010. Nas considerações finais são apontadas dificuldades para a coleta de dados e alguns desafios aos pesquisadores da remuneração do magistério público da educação básica.

A questão básica a ser investigada é: como a Lei de Responsabilidade Fiscal tem incidido sobre o financiamento da educação neste estado? As atuais políticas administrativas de ajuste fiscal têm garantido mais recursos para a educação, assegurando remuneração condigna e a valorização dos professores?

Breve análise dos marcos regulatórios

Entre os avanços da Constituição Federal, aprovada em 1988 e da LDB (Lei 9394/1996) conquistados na árdua luta entre forças contrárias foi focalizada como importante para a qualidade da educação, a valorização da profissão docente deve garantir sólida formação docente, ingresso por concurso público, planos de carreira com progressão e promoção e vencimento profissional condigno.

Como instrumentos para o alcance das garantias defendidas, a LDB estabelece a vinculação de percentuais de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e o custo-aluno-qualidade.

A criação de instrumento para corrigir as desigualdades na distribuição de recursos e as distorções financeiras entre municípios e estados e a valorização do magistério foram razões defendidas para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Instituído no mesmo ano da aprovação da LDB, pela Emenda Constitucional n.º 14, de 27 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei 2924/1996, foi implantado em todo o país a partir de 1998. A modificação no modelo de financiamento da educação resultou em ruptura políticas de financiamento anteriores, na medida em que a distribuição dos recursos passa a ter como base o estabelecimento de um mínimo nacional de gasto por aluno. O Fundef reserva, em fundo contábil estadual, 15% dos tributos estaduais e municipais (do FPE -Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI-Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados) e recursos transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das

exportações (Lei Kandir). O total arrecadado é distribuído ao Estado e aos municípios de acordo com o número de matrículas existentes em cada um. Deverá ser alocado 60% desses recursos para a remuneração de professores.

É importante salientar que a criação do FUNDEF não cumpriu o que foi defendido pelo movimento dos educadores, em 1994, quando da mobilização para o Plano Decenal de Educação para Todos, não garantindo um piso nacional salarial para todos os professores e limitando sua atuação ao ensino fundamental.

Pretende-se analisar brevemente o cenário das políticas públicas para a educação em Minas Gerais para explicitar os efeitos do financiamento da educação na remuneração dos professores.

A política de ajuste fiscal e seus efeitos em Minas Gerais

As últimas três décadas têm sido caracterizadas pela globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, disseminação da informação a intensificação de relações sociais mundiais. Instalou-se, a partir destes condicionantes, um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro. (SANTOS, 2001). O campo hegemônico atua na base de um consenso entre os seus mais influentes membros e por prescrições baseadas nesse consenso. O "Consenso de Washington", formulado em 1989, foi adotado pelo Fundo Monetário Internacional como política financeira oficial a partir de 1990. O Consenso de Washington havia diagnosticado a crise dos anos oitenta como decorrente do crescimento do Estado, de sua intervenção em áreas sociais, da ineficiência das empresas estatais e do descontrole fiscal de diversos países. Todo o diagnóstico exigia a mudança na responsabilidade das nações para eliminar o déficit público. Desta concepção da realidade econômica surge a formulação de um receituário que passou a ser utilizado, em diversos países, apesar de seus diferentes históricos de desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, a austeridade fiscal torna-se exigência compulsória para o recebimento de recursos externos e caução para o pagamento dos mesmos.

No Brasil foram introduzidas políticas financeiras para avaliação do desempenho da política fiscal que até então dificultava o cumprimento das metas acordadas com o FMI. Os investimentos externos para o Brasil, mediados por agências financeiras

multilaterais, seriam concedidos de acordo com a avaliação dos riscos de não pagamento, condicionando esses empréstimos a programas de ajustamento fiscal.

Desde o início da implementação de políticas de ajuste fiscal no Brasil, os entes federados foram considerados como instância importante na configuração da crise da dívida externa, atribuindo-se ao descontrole estadual uma grande parcela do desequilíbrio das contas públicas. A análise de Abrúcio aponta a causa deste descontrole:

A soma das dívidas globais dos estados também se elevou sobremaneira ao longo da redemocratização. De 1983 a 1995, o montante passou de R\$ 18 bilhões para R\$ 97 bilhões. Diversas negociações foram feitas e, com raras exceções (basicamente, Ceará e Santa Catarina), a grande maioria dos estados não cumpriu sua parte nos acordos. (ABRÚCIO, 2008, p.197)

Nessa direção foi elaborada a Lei Complementar 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece relações de responsabilidade conjunta entre os diferentes níveis de governo. Nos estados, os limites máximos para gastos com pessoal foram estipulados da seguinte forma:

[...] 3% para o Poder Legislativo incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o poder judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para as despesas de pessoal do poder Executivo.(Lei 101/2000,art. 20.inciso1).

Para aqueles que excederem 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. (ALVES, 2001).

Nesta proibição estão incluídas, novas contratações, aumentos, reajustes, criação de novos cargos, alteração nos planos de carreira dos servidores públicos. Se, ao final de dois anos, as despesas com o funcionalismo não tiverem sido enquadradas na Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os repasses de recursos para os estados ficariam impedidos de:

[...] receber transferências voluntárias e de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (Lei 101/2000, art. 23, § 3º).

A nova Lei (LRF) teve um impacto importante nas contas públicas estaduais, como é o caso de Minas Gerais, objeto deste trabalho, estado no qual a tradição das décadas anteriores foi marcada por fracos mecanismos de controle e de ajuste nas finanças públicas.

O período investigado nesta pesquisa é marcado por vários governos (Eduardo Azeredo (PSDB), 1994-1998; Itamar Franco (PMDB), 1999- 2002; Aécio Neves (PSDB), 2003-2010); Antonio Anastasia (2010- 2014), com distintas concepções de políticas públicas e concepções administrativas.

Os dados da década de 1990 revelam a existência, em Minas Gerais, de elevados déficits, crescimento da dívida e aumento com despesa de pessoal (REIS, 2006, p 27). Ao término do governo Eduardo Azeredo em 1998, apesar das tentativas de controle, as finanças estaduais ainda não haviam sido ajustadas. Na gestão seguinte, (governo Itamar Franco, 1999-2002), diante de uma situação de descontrole das finanças públicas decretou-se, em janeiro de 1999, moratória do Estado de Minas para com a União numa tentativa de buscar recursos junto à União e mostrar a situação de falência do Estado. Em 2001 houve uma grande elevação do déficit orçamentário e no discurso dos órgãos federais o aumento dado aos salários dos funcionários públicos foi decisivo na constituição desse déficit.

A partir de 2003, com o propósito de equacionar a situação de acordo com as premissas do ajuste fiscal e da reestruturação do Estado, o governo estadual estabeleceu um programa administrativo denominado “Choque de Gestão”, tendo como objetivos aumentar a arrecadação e reduzir os gastos. Para este fim a administração estadual instituiu inicialmente o programa Modernização da Receita com a redução das despesas com pessoal, elevação do percentual de arrecadação do ICMS e de outros tributos. O programa Choque de Gestão adotou, em 2003, medidas de redução da despesa, de implantação de Reforma Administrativa, de contenção salarial e reorganização das carreiras dos funcionários públicos e de contingenciamento de despesas.

A partir de 2003, as despesas com pessoal passaram por um ajuste que permitiu reduzir drasticamente o percentual gasto nesse item, conforme preceitua a LRF.

Essa redução ocorreu, principalmente, na folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo, que representava 55,87% da Receita Corrente Líquida (RCL) e em 2003, diminuiu para 43,49%. A queda total, no período 2002–2009, foi de 17%. Os

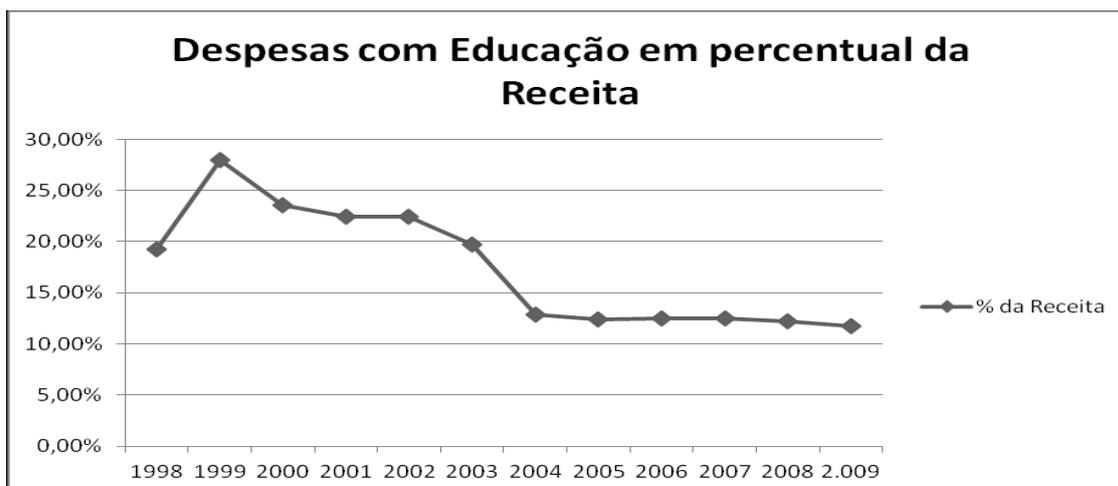
dados evidenciam que os resultados do “choque de gestão” incidiram de modo significativo sobre o funcionalismo (arrocho salarial e congelamento das carreiras) principalmente dos servidores da Secretaria da Educação, que representam 95% do quadro de servidores do Estado.

Discutir com maior rigor se realmente, no Estado de Minas Gerais o FUNDEF e, depois o FUNDEB, cumpriram seu papel inicial de funcionar como a uma minirreforma tributária em favor da educação tem como limites explícitos as políticas de ajuste fiscal em Minas Gerais.

A partir de 2004, todos os Órgãos e Poderes cumpriram os limites prudenciais exigidos pela legislação. A repetição de subterfúgios denominados “contabilidade criativa” passou a incluir despesas com educação em desacordo com o que prescreve a LDBEN (Lei 9394/96). É o que evidenciam as pesquisas de Davies (2013) sobre os atuais relatórios técnicos anuais do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Em síntese, a análise das resoluções e relatórios do Tribunal de Contas sobre contas estaduais permite concluir que a educação pública em Minas Gerais perdeu e provavelmente ainda perde muitos recursos legalmente devidos, pelo fato de a receita e a despesa não serem corretamente contabilizadas e a fiscalização pelo TC deixar a desejar em muitos aspectos, embora a fiscalização correta pelo TC também não garanta nada, pois os governos não parecem muito preocupados em cumprir as determinações do TC. Afinal, mesmo quando não aplicam o percentual mínimo em educação, os governos estaduais não sofrem intervenção da União, nem as prefeituras, do governo estadual, conforme previsto na Constituição Federal. (DAVIES, 2013, p.518-541)

A pesquisa revelou que o período de vigência dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) corresponde em Minas Gerais, a um decréscimo relativo dos gastos com educação. Evidencia-se desse modo, que o período de vigência dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) corresponde em Minas Gerais, a um decréscimo relativo dos gastos com educação. Como pode ser visto no gráfico 1:

Gráfico 1 - Despesas com Educação como percentual da Receita

Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados do Tesouro Nacional – 2010.

Em 1999 as despesas com educação representavam 28% e 22% em 2002. Após 2003, esse valor percentual decresceu passando para 19,6 % em 2004, e 12,24% em 2008. O decréscimo continuou nas despesas com educação perfazendo 11,79% em 2009 e 11,58% em 2011.

Os dados da pesquisa podem ser confirmados pelo Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas, que afirma ter havido decréscimo, no período de 2006 a 2011, nos gastos com a função Educação em relação às despesas Totais do Estado no período 2007 a 2011:

Comparativamente às despesas totais do Estado, evidencia-se a evolução dos gastos na função Educação ao longo dos últimos 5 exercícios, entretanto não acompanharam a curva ascendente das Despesas Totais do Estado. Apesar de, nominalmente, os gastos com educação terem aumentado, a participação das despesas com educação, em relação às despesas totais do Estado, sofreu diminuição, passando de 12,49%, no exercício de 2006, para 11,58% no exercício em estudo. (TCE, 2011, p.24).

Como assinala Oliveira (2009). na divulgação do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais, devem-se distinguir o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal de um possível ajuste estrutural. A imprecisão do conceito de déficit fiscal utilizado teria dado a impressão de que a nova administração conseguira o ajuste estrutural de suas contas e remover as barreiras que inibiam a realização de investimentos públicos e a oferta de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2009). A

consideração apenas do saldo orçamentário pode revelar-se enganosa, porque podem incluir recursos que não constituem receitas propriamente ditas, como contratações de empréstimos. Segundo o autor, embora seja necessário reconhecer que tenha ocorrido uma mudança nos fluxos orçamentários anuais do governo de Minas, nessa administração, continuam deficitárias as contas do Estado (OLIVEIRA, 2009).

A melhoria dos fluxos ocorrida, explica-se pelo melhor desempenho da arrecadação – favorecida pelo quadro macroeconômico e por receitas extraordinárias não derivadas da política do choque de gestão. Entre elas o aumento do superávit primário resultante da contração de gastos, pelo menos nos dois primeiros anos de governo, notadamente de investimentos, custeio e a contenção do salário do funcionalismo público (OLIVEIRA, 2009).

Análise da remuneração do magistério

O período escolhido (2005-2010) refere-se à aprovação e implantação do Plano de Carreira (Lei 15.293/2004). A reivindicação dos profissionais da educação, representado pelo sindicato dos profissionais da educação, reivindicava melhor remuneração e plano de carreira, como valorização do magistério e estímulo ao acesso e permanência na profissão. A Tabela 01 demonstra que o vencimento inicial se mantém sem alteração nos anos de 2005, 2006 e 2007 e com aumento por meio de gratificação e vantagem de 2008 a 2010.

Tabela 01-Evolução do Vencimento Básico, Piso salarial estadual e gratificações e abonos que compõem o Piso estadual (Licenciatura Plena-Carga horária 24h. 2005 /2010).

Ano	Vencimento Inicial	Abonos Gratificações	Piso Salarial Estadual
2005	453,96	VTI	660,00
2006	476,66	VTI	660,00
2007	500,49	VTI	660,00
2008	500,49	PCRM+ VTI	850,00
2009	500,49	PCRM+ VTI	935,00
2010	500,49	PCRM+ VTI	935,00

Tabela elaborada pelos pesquisadores, a partir de dados da Secretaria de Educação MG.

A Vantagem Temporária Incorporável (VTI) instituída pela Lei nº 15.787, de 27 de outubro de 2005, é o abono variável que somada ao Vencimento Inicial alcança o valor do piso estadual. A VTI incorpora a Parcela Remuneratória Complementar PRC, instituída pela Lei Delegada nº 41, de 7 de junho de 2000.

A Parcela de Complementação Remuneratória do Magistério PCRM- (LEI 17.006/ 2007) é devida a título de abono, variável e diferenciado, de acordo com o valor das demais parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor, para alcançar o valor do piso estadual.

O Piso Salarial profissional Nacional específico do Estado de Minas Gerais compõe-se, até 2010, do vencimento básico e dos abonos compreendido pela PCRM e pela Vantagem Temporária Incorporada (VTI) que é parcela variável de acordo com o que é necessário para completar o Piso instituído pela administração estadual. É relevante ressaltar que os abonos e gratificações não se incorporam à carreira e à aposentadoria.

Em Minas Gerais a proclamada necessidade de ajuste à Lei de Responsabilidade Fiscal implicou na contenção do quadro de pessoal da educação, a não abertura de concursos públicos e no arrocho salarial para os profissionais docentes.

Em 2006 foi criado e aprovado, a nível nacional, pela Emenda Constitucional nº 56, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este fundo ampliou o campo de atuação do programa anterior (FUNDEF), estendendo-o para a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos e ampliando a expectativa de aporte de recursos. A participação dos estados e municípios na composição do fundo foi elevada de 15% para 20%, do montante da arrecadação de impostos destinados ao FUNDEB:

Como sabemos, o FUNDEB ampliou essa colaboração, pela previsão de um aporte mais significativo de recursos da União para complementação de fundos estaduais deficitários, pela inclusão da Educação Básica e pela redistribuição de um volume maior de recursos entre cada governo estadual e governos municipais, redistribuição essa que depende do número de matrículas (FARENZENA, 2010).

A dificuldade apontada pelos pesquisadores centrou-se na pequena parcela que a União contribuía para o fundo. A denúncia foi reiterada por vários pesquisadores, entre os quais se destaca José Marcelino Pinto:

É inadmissível que o governo federal, que, segundo dados da Receita Federal, ficou, em 2005, com 58% da carga tributária do país, o equivalente a 21,6% do PIB, limite-se a contribuir para o FUNDEB com menos de 0,2% do PIB, ou seja, um valor inferior a um centésimo de sua receita tributária disponível. (PINTO, 2007).

Com a aprovação da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o PSPN, o valor inicial nacional foi fixado, em 2008, em R\$950,00 para os professores com formação em nível médio e jornada semanal máxima de 40 horas. Em Minas Gerais, para uma jornada de 24 horas o valor foi reduzido proporcionalmente, embora a lei do PSPN estabelece que nenhum/a professor/a do país poderia receber vencimentos inferiores ao valor estabelecido nacionalmente.

A Lei nº 11.738/2008 definiu o PSPN para uma jornada de até 40 horas semanais, dispondo que 2/3 (dois terços) fossem realizadas em atividades de interação com os estudantes e no mínimo 1/3 em atividades extraclasse.

A aprovação da do Piso Salarial Profissional Nacional gerou reação e um grupo de governadores (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Cear) impetraram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 4167/2008) no Supremo Tribunal Federal (STF), contra a Lei do Piso. Os Estados questionaram a vinculação do piso salarial ao vencimento inicial, sem considerar os adicionais e a composição da jornada de trabalho. Para estes governadores “o impacto causado com a efetivação da medida teria repercussão negativa nos cofres das administrações estaduais, inclusive no tocante a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que justificaria, nesta ótica, a não aplicabilidade dos dispositivos legais, de imediato” (AGUIAR, 2009, p. 249,254).

A ação foi julgada, em 2011, improcedente e o julgamento afirmou a interpretação que o piso refere-se ao vencimento inicial do professor e que a jornada implica 33,3% de hora atividade. Entretanto, as disputas em torno da interpretação do PSPN não terminaram aí, pois tem havido problemas na correção dos valores do piso, considerando o que está na lei e o que tem sido definido pelo Ministério da Educação .

Diferentes pesquisadores (Camargo et al, 2007; Augusto, 2012; Silva e Souza, 2013, Fernandes e Rodriguez, 2011; Oliveira, 2010; Fernandes e Fernandes, 2013, dentre outros, têm se dedicado a analisar as implicações do financiamento da educação

e a implantação do PSPN, em termos das implicações financeiras, jurídicas, organizacionais e especialmente a sua avaliação como política pública.

Em abril de 2013, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e realizou um levantamento referente ao cumprimento da Lei do Piso e verificou que a maioria dos estados não cumpria a lei em sua integralidade. O caso de Minas Gerais é apresentado como emblemático por aplicar proporcionalidade ao valor e não ter como base o vencimento inicial, mas a inclusão de gratificações e abonos.

As despesas com a função podem ser visualizadas no período do FUNDEF e do FUNDEB:

Tabela 02- Despesa com a função Educação - Minas Gerais 1996-2010 (valores absolutos e base 100)

Base 100	Despesas com Educação					Variações %			
	1996	2000	2006	2007	2010	1996- 2000	2000- 2006	2007- 2010	1996- 2010
	4.493	6.592	4.527	4.848	4.967	46,7%	-31,3%	2,5%	10,5%

Tabela elaborada pelos pesquisadores a partir dos dados do STN.

Os dados da tabela 2 evidenciam que no período de 1996 a 2000 Minas Gerais teve aumento de 46,7% nas despesas com a função educação. Contudo, no período de 2000 a 2006 teve variação negativa de -31,3%. Embora haja aumento no período do FUNDEB, o percentual de aumento variou de 2,5%. No período total de 1996 a 2010 houve ma variação positiva de 10%, índice que não expressa o significativo decréscimo de 2000 a 2006. A queda refletiu-se negativamente no vencimento básico dos professores, que foi reduzido em 34,9% de 1996 a 2010, para os que possuíam formação em nível superior, com 24 horas de trabalho semanal.

Tabela 3 - Valor aluno dos fundos- Minas Gerais-1996-2010 (valores absolutos e base 100)

MG	FUNDEF			FUNDEB		Variações			
	1998	2000	2006	2007	2010	1998- 2000	2000- 2006	2007- 2010	1996- 2010
milhões	855	835	1.113	1522	1903	-2,4%	33,3%	25,1%	122,6%

Tabela elaborada pelos pesquisadores a partir dos dados do STN.

Ao longo de todo o período (1998/2010), em Minas Gerais o valor aluno/ano apresentou variação positiva de 122,6%. Contudo, no período inicial do Fundef

(1996/2000), a variação do valor aluno fundo foi 2,4% negativa. Em Minas Gerais, nos períodos seguintes, a variação foi positiva em 33,3% de 2000 a 2006 e 25,1% de 2007 a 2010. Contudo o vencimento inicial dos professores não seguiu a tendência de alta do valor aluno, nem no período do Fundef como no do Fundeb, como era de se prever.

Ressalte-se que o Estado de Minas Gerais, em função de ativo processo de municipalização e redução no número total de matrículas, perdeu recursos com os fundos. Essa diferença é considerada como despesa no cálculo do índice legal de aplicação no ensino, denominada “perda” com o Fundef/Fundeb. Contudo o trabalho evidenciou que as despesas pagas com os recursos deste fundo diminuíram, proporcionalmente, ao longo dos anos. Entretanto a ampliação da abrangência de seus recursos para toda a educação básica deveria aumentar os gastos, nos anos de 2008, 2009 e 2010.

A pesquisa revela que os salários do magistério da educação básica em Minas Gerais, no período investigado, não têm auferido ganhos significativos nos vencimentos iniciais. Além disto, o Piso Salarial específico de Minas Gerais é constituído pelo acréscimo de abonos e vantagens (CPRM e VTI) que não se incluem nos ganhos da aposentadoria.

Este arranjo para que os professores pudessem receber o valor proporcional do vencimento básico instituído pelo Estado de Minas Gerais e considerado pela administração estadual como equivalente ao Piso Salarial Profissional Nacional e revela-se uma interpretação equivocada da Lei 11.738/2008.

Se o prescrito nesta lei fosse cumprido, o Piso Salarial Profissional Nacional deveria incidir sobre o vencimento inicial e esse não poderia ser inferior ao PSPN mínimo.

Em 2010, após uma greve da categoria docente pelo cumprimento do piso em Minas Gerais, foi implantado, pelo governo estadual o subsídio salarial como política remuneratória do magistério (Lei nº 18.975/2010). Regulamentada pelo Decreto 45.527/2010, está em vigor desde janeiro de 2011. Esta política incorpora todos os benefícios da carreira e o salário em uma única parcela sem o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação ou outra espécie remuneratória.

A nova lei que instituiu o subsídio como forma de remuneração para o magistério público manteve a compreensão do PSPN como proporcional à jornada de 24 horas semanais e considerou para o cálculo do PSPN os abonos e parcelas complementares e não o vencimento inicial, como prescreve a Lei 11.738/2008.

Considerações finais

A pesquisa sinaliza para os pesquisadores que investigam o financiamento da educação alguns desafios. A observação dos artifícios introduzidos pela “contabilidade criativa” das administrações mostra que estes subterfúgios são aceitos pelos órgãos superiores, como o Tribunal de Contas de Minas Gerais como demonstrativo de cumprimento dos limites exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há uma aceitação tácita que resulta na aprovação dos balanços anuais, mesmo que o valor da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não cumpra o determinado pela Constituição Federal de 1988.

A questão a ser respondida permanece desafiando os pesquisadores. A vinculação de 60% dos recursos para a remuneração de professores prevista tanto para a aplicação do FUNDEF como para o FUNDEB conseguiu romper as barreiras impostas pelas políticas governamentais e pelos ajustes atribuídos à Lei de Responsabilidade Fiscal? Os profissionais da educação básica têm razões para esperar conseguir vencimentos compatíveis com o discurso que coloca em suas mãos a educação de qualidade?

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros.** (2008)

ADIN nº 4167/2008) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167, movida pelos governadores dos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Ceará contra a Lei 11.738/2008.

AGUIAR, M.A.S. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 254).

ALVES, Antônio Benedito; GOMES, Sebastião Edilson R., AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. 3 ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001.

AUGUSTO, Maria Helena **Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais**: a obrigação de resultados. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 03, p. 695-709, jul./set. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional. Brasília, 1988.

_____. **Lei Complementar Federal n ° 101, de 4 de maio de 2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Lei 11.738/2008** regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional.

_____. **SECRETARIA TESOUREIRO NACIONAL Execução Orçamentária dos Estados** 2011.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. Financiamento da educação e remuneração de professores: um estudo de CASO. **Congresso IberoAmericano da ANPAE**, 2012 http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/VeraLuciaFerreiraAlvesBrito_GT6.pdf

_____. Vera Lúcia Ferreira Alves de . Plano de carreira profissional da educação básica em Minas Gerais: valorização profissional? Educação em Foco. Ano 15 - n. 19 - junho 2012 - p. 103-128.

CAMARGO, Rubens Barbosa de ; ARELARO, Lisete Regina Gomes ; GIL, I Juca Pirama Camargo ; BASSI, Marcos Edgar . **O impacto do Fundeb nos salários dos professores**. 2007.

CNTE **Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso** Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/10757-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso->

DAVIES, N. _A fiscalização das Receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. Cadernos de Pesquisa v.43, n.149, maio/ago.2013

FARENZENA, N. **Capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande do Sul: uma exploração a partir dos efeitos redistributivos do Fundef e do Fundeb. Currículo sem Fronteiras**, v.10, n.1, pp.265-286, Jan/Jun 2010.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola e FERNANDES, Solange Jarcem **Remuneração salarial de professores em redes públicas de ensino. Educ. rev.**, Dez 2013, vol.29, no. 4, p.167-188. ISSN 0102-4698.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2010.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 12. 12.2011.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2010.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 12. 12.2011.

_____. LEI 17006 de 25/09/2007. Reajusta os valores das tabelas de vencimento básico das carreiras e dos cargos que menciona, institui o piso remuneratório dos servidores do magistério público estadual e dá outras providências.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2010.** disponível em: www.tcemg.gov.br. Acesso em 12. 12.2011.

_____. LEI 17006 de 25/09/2007. Reajusta os valores das tabelas de vencimento básico das carreiras e dos cargos que menciona, institui o piso remuneratório dos servidores do magistério público estadual e dá outras providências.

_____. *LEI Nº 18.975, DE 29 DE JUNHO DE 2010-Fixa o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.*

_____. *DECRETO 45.527/2010 DECRETO Nº 45.527, de 30 de Dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 18.975, de 29 de junho de 2010 (subsídio)*

_____. **Lei 15.293/2004. Institui as carreiras dos profissionais de educação básica do estado.**

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana.** Revista de Controle e Administração. Volume II, n. 2, julho/dezembro de 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil.** *Educ. rev.*, 2010, no. especial, p.17-35. ISSN 0104-4060.

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

REIS, André Abreu. **Avaliação das contas do governo do Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca de iniciativas de ajuste fiscal.** Tese (Dissertação de Mestrado). – Escola de Governo/ Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2001), "Os Processos da globalização", *in* Santos, Boaventura de Sousa (org.), **Globalização: fatalidade ou utopia?** . Porto: Edições Afrontamento.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, **Relatório entregue à Comissão de negociação da greve de 2010.** SEE-MG/SEPLAG/MG 2010.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS (SEPLAG) Consolidação do Orçamento do Estado de Minas Gerais; 2010.

SILVA, Andréia Ferreira da e Souza, Antônio Lisboa Leitão de **Condições do trabalho escolar: desafios para os sistemas municipais de ensino.** *Cad. Pesqui.*, Dez 2013, vol.43, no.150, p.772-787. ISSN 0100-1574

REMUNERAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA E VALORIZAÇÃO DO PESSOAL DO MAGISTÉRIO¹

Victória Lança²

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
victoria.lanca@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem o intuito de analisar a remuneração dos professores da Rede Estadual do Rio Grande do Sul, procurando expor os principais elementos que podem incidir sobre a composição dos vencimentos docentes nessa rede. Sendo assim, foram analisados os dados referentes aos valores reais de remuneração nos anos de 1998, 2000, 2002, 2003, 2005, 2006 e 2010. O Plano de Carreira do Magistério Público do Estado do Rio Grande do Sul serviu como base para a compreensão da situação dos professores na rede. Foram levados em conta o ano de implementação do Plano, as formas de valorização profissional que ele prevê, as possibilidades da carreira e as garantias remuneratórias, bem como as gratificações previstas. Para melhor embasar a análise sobre a legislação sobre a Carreira Docente no Rio Grande do Sul, foram utilizados textos legais que embasam a Educação Básica.

Palavras-chave: Remuneração; Plano de carreira; Rio Grande do Sul; Vencimento básico.

Introdução

Nos últimos tempos, após a implementação da Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei nº 11.738 de 2008), algumas discussões sobre remuneração docente da Rede Estadual do RS se intensificaram. Esse fato ocorre por conta da movimentação do sindicato da rede referente a isto. Além disso, de acordo com o levantamento realizado pela Confederação

¹ Projeto de Pesquisa financiado pelo Observatório da Educação e Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior- Capes- e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP.

² Graduanda em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Foi bolsista de Iniciação Científica do Cnpq e atualmente é bolsista CAPES.

Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em 2013³, a Rede Estadual do RS é uma das poucas redes estaduais no Brasil que não cumpre essa lei, o que deu mais destaque em âmbito nacional, através da mídia.

Com o intuito de ter uma maior compreensão sobre a situação dos profissionais do magistério do estado do Rio Grande do Sul foram feitos estudos a respeito do Plano de Carreira, no qual esses trabalhadores estão inseridos, do Vencimento Básico e de outros fatores que compõe a carreira, a remuneração e a valorização desses profissionais do magistério.

Para melhor andamento do estudo foram determinados anos específicos para investigação do Vencimento Básico. Sendo assim, foram selecionados os anos 1998, 2000, 2002, 2003, 2005, 2006 e 2010, pois são anos que os dados disponíveis coincidem com os dados referentes à rede municipal da capital do Estado, também abrangida pelo estudo.

Além disso, diversas leis, de diferentes instâncias, foram destacadas por influenciarem na complementação do Plano de Carreira e nas variações dos valores de Vencimento Básico.

A valorização docente é outro enfoque dessa investigação. Para isso foram localizados, no Plano de Carreira, alguns indícios que poderiam favorecer e desfavorecer a valorização. Outros autores da área e estudos similares a este foram consultados para aclarar e explicar sobre esse quesito.

Caracterização da carreira docente gaúcha

A partir da Lei N° 5.692 de 1971, que estabelece Diretrizes e Bases para o ensino básico, além de outras providências, o governo do estado do Rio Grande do Sul (RS) cria, em 1974, o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do RS, assegurado pela lei estadual N° 6.672.

Esta Lei disciplina o regime jurídico do pessoal do Magistério Público Estadual do 1º e 2º graus de ensino, regula o provimento e vacância dos seus cargos, estabelece seus direitos e vantagens, define os

³ Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/lutas-da-cnte/piso-salarial-e-carreira/11802-cnte-divulga-tabela-atualizada-dos-estados-que-nao-respeitam-integralmente-a-lei-do-piso.html>

respectivos deveres e responsabilidades e cria e estrutura a respectiva carreira (RIO GRANDE DO SUL, 1974).

Após a implementação dessa lei foram instituídas outros documentos legais que tratam, de alguma forma, sobre diretrizes da carreira docente. Entre estas leis estão a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), Lei 9.394 de 1996, a Lei nº11.738 sobre o piso salarial do magistério público da educação básica, a Lei 9.424 de 1998 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e a Lei 11.494 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007. Sendo assim, o Plano de Carreira do RS é um dos mais antigos em vigência dentre aqueles que tratam do assunto. Por outro lado, o Plano se tornou também desatualizado conceitualmente e em aspectos de nomenclatura, o que será analisado posteriormente neste texto, averiguando se as implementações do Plano estão de acordo com as deliberações dadas pelas leis vigentes.

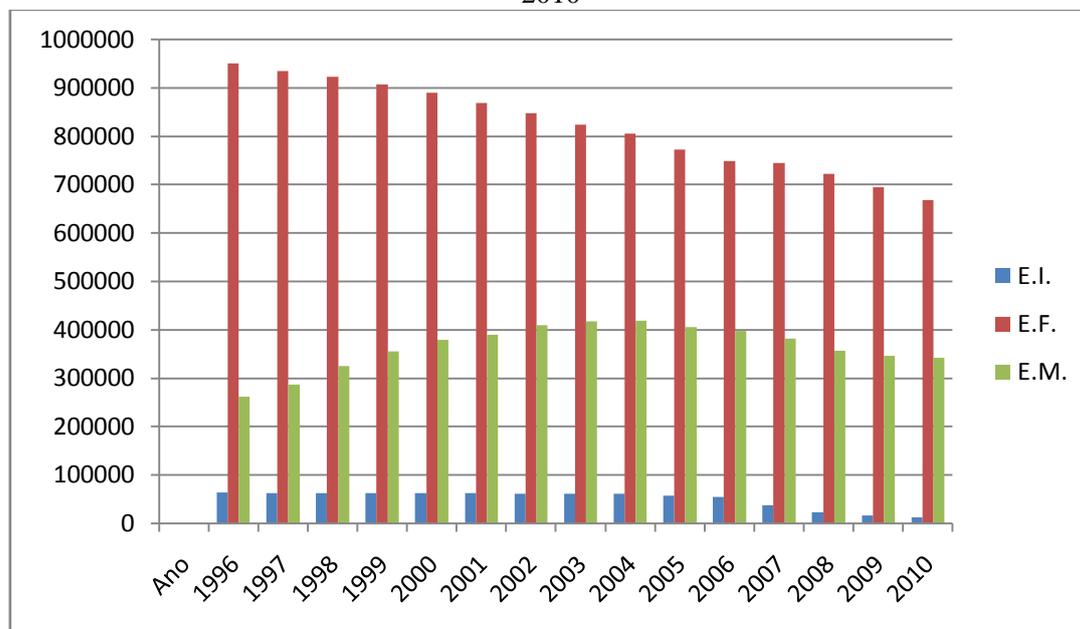
Em 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Nela consta que a rede estadual deve priorizar o ensino fundamental e médio, deixando a educação infantil (creche e pré-escola) a cargo dos municípios. Além disso, essa lei determina que as creches atendam crianças até 3 anos; e a pré-escola atenda crianças de 5 anos. Por conta disso, o termo “municipalização” surgiu para explicar essa mudança de obrigações das redes, sendo essa uma passagem das obrigações, que antes estavam com o estado, para o município. Mesmo com o incentivo da lei, a Rede Estadual do RS não teve grandes alterações.

Uma análise feita sobre as matrículas dessa rede, a partir dos microdados disponibilizados no sistema do Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre os anos 1996 e 2010. A partir da Figura 1, que apresenta os números de matrículas de três etapas da Rede Estadual, fica visível a não municipalização da Educação Infantil (E.I.), pois apenas em 2007 as matrículas se mostram em real diminuição, partindo de 63.385 matrículas em 1996, e chegando a 36.438 matrículas em 2007. O Ensino Fundamental (E.F.) se manteve em uma constante diminuição do seu número de alunos matriculados, entre os anos, 1996 e 2010, com, respectivamente, 949.399 e 667.770 matrículas, houve uma perda de apenas 29,66%. O Ensino Médio (E.M.), que deveria ter aumentado o seu número de matrículas por conta

dos incentivos legais sobre escolarização, teve um acréscimo de 60,18%, de 1996 até 2004, passando de 261.206 para 418.413 matrículas, atingindo seu auge; após esse ano, por motivos até então desconhecidos, as matrículas decaem, alcançando, apenas, 341.169 matriculados em 2010. Por fim, o aumento das matrículas do E.M., entre 1996 e 2010, foi de apenas 30,61%. A partir desse estudo é possível compreender a organização e adaptação da rede quanto as demandas legais.

Número de Matrículas por Etapas da Rede Estadual do Rio Grande do Sul - 1996 a 2010

Figura 1- Número de Matrículas por Etapas da Rede Estadual do Rio Grande do Sul – 1996 / 2010



Fonte: INEP/MEC Microdados censo Escolar 1996-1997 e SINOPSES ESTATISTICAS 1996-2010

Segundo Dutra et al (2000, p. 36) “o plano de carreira consiste no conjunto de normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira, e estabelece a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração”. Além disso, o autor destaca que o estatuto trata a respeito de investidura, exercício, direitos, vantagens, deveres e responsabilidades dos profissionais com o cargo, situações as quais o Plano de Carreira do RS está de acordo.

A Resolução nº2 de 2009, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, especifica no Art.4 a obrigatoriedade da construção e instituição do plano de carreira para os profissionais do magistério e demais profissionais da educação. Esse plano deve obedecer a uma série de princípios estabelecidos pela Resolução, seguindo as normas e leis antecedentes.

A Resolução nº2 de 2009 define os profissionais do magistério como

[...] aqueles que desempenham atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas em âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diferentes etapas e modalidades (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009, Art.2º, parágrafo 1).

Desta forma, se enquadram na função de profissionais do magistério não apenas professores atuantes em sala de aula. São considerados nessa carreira todos os profissionais que atuam na instituição escolar para desenvolver o ensino. A resolução salienta que a formação mínima desses profissionais é delimitada pela LDB/96. Segundo o Art.62 da Lei de Diretrizes e Bases, de 1996, é necessário, para atuar como docente, formação mínima de nível superior em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação. Na Educação Infantil e nos 5 primeiros anos do Ensino Fundamental, é admitido docente com formação mínima de nível médio, em modalidade Normal.

Os diversos planos de carreira estabelecidos para profissionais da educação de cada ente federado apresentam nomenclaturas diversas para esses profissionais. No artigo “Planos de carreiras da rede estadual de ensino do Paraná e da rede municipal de Curitiba: um exercício comparativo” SOUZA et al (2012) destacam essa situação exemplificando com suas experiências de definições semelhantes para os cargos, mas salientam que em algumas redes a forma de ingresso para o cargo é diferenciada. No caso do Plano de Carreira Estadual do RS o *Professor* exerce atividades docentes; e o *Especialista de Educação* desempenha atividades administrativas, de planejamento, de orientação e outras atividades similares. É especificado que para se tornar um Especialista em Educação, o profissional deve exercer o cargo de Professor por, pelo menos, três anos e apresentar qualificação necessária.

A carreira do Magistério Público Estadual do RS valoriza e pretende promover alguns princípios básicos, dentre os quais estão: a atualização constante, tendo em vista o aperfeiçoamento contínuo; a progressão na Carreira, mediante promoções por merecimento e antiguidade; a remuneração condigna que assegure a valorização da profissão exercida; as condições ambientais de trabalho, tendo apoio de pessoal e material didático adequado. Além disso, é valorizada a qualificação, visando atualização, aperfeiçoamento, especialização, estágio de formação ou cursos.

A carreira é composta por seis classes denominadas pelas letras A, B, C, D, E e F. A classe é um conjunto de cargos distribuídos na Carreira, e cada classe é composta por, no máximo, seis níveis de habilitação. O número de cargos assegurados pelas classes são determinados, anualmente, por lei específica.

Os níveis são especificados de acordo com o grau de formação do profissional. Desta forma são consideradas as seguintes habilitações específicas: Nível 1 - 2º grau obtido em três séries; Nível 2 - 2º grau, obtido em quatro séries ou em três seguidas de estudos adicionais, correspondentes a um ano letivo; Nível 3 - grau superior ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração; Nível 4 - grau superior, ao nível de graduação, licenciatura curta seguida de estudos adicionais de, no mínimo, a um ano letivo; Nível 5- curso superior, ao nível de graduação, correspondente a licenciatura plena; Nível 6- pós-graduação obtida em cursos de doutorado, mestrado, especialização ou aperfeiçoamento, com duração mínima de um ano letivo, nos dois últimos casos. Como explica Saviani (2009, p. 147), a partir do Parecer nº349 de 1972 do antigo Conselho Federal de Educação, a habilitação de 2º grau obtida em três séries (três anos) possibilita o profissional a lecionar até a 4ª série do Ensino Fundamental (atual 5º ano); a habilitação em quatro séries (quatro anos) permite o docente a lecionar em turmas de 6ª série (7º ano). A vigente LDB (1996) impossibilita que profissionais com formação correspondente ao Nível 2 atuem no magistério. Além disso, a licenciatura curta também não está de acordo com as normas delimitadas pela LDB de 1996. Sendo assim, podem entrar, apenas, nessa carreira profissionais com formação correspondente ao Nível 1, Nível 5 e Nível 6, tonando os níveis restantes em extinção. É necessário ressaltar que o Nível 6 engloba três tipos de pós-graduação: especialização, mestrado e doutorado.

A carreira especificada pelo Plano do RS permite como formação mínima para atuação a habilitação de nível médio. Em planos de carreira desenvolvidos posteriormente, como é o caso da Rede Municipal de Curitiba, a formação mínima exigida na carreira docente é a graduação em curso de licenciatura. Os professores que atuavam antes de 2001 (ano de implementação do novo plano de carreira de Curitiba) com formação de nível médio ou curso normal de nível médio foram automaticamente enquadrados em uma parte especial do plano que está em extinção (SOUZA et al, 2012, p. 311).

É previsto para o profissional do magistério da Rede Estadual do RS progressões constantes na carreira, sendo estas, a partir de promoções por merecimento e antiguidade, o que acarretará na elevação de classe do profissional. A antiguidade é estabelecida pelo tempo efetivo exercido na classe pertencida. Merecimento é a demonstração do comprometimento com os deveres profissionais e da eficiência no exercício do cargo, além da atualização e aperfeiçoamento.

Dentre os princípios estabelecidos pela rede em questão, para seus profissionais, no Capítulo I do Plano, é assegurado como direito do trabalhador o recebimento de remuneração de acordo com a classe, nível de habilitação, tempo de serviço e o regime de trabalho. Além disso, a atualização e especialização profissional também são direitos dos professores, possibilitando que eles frequentem cursos de formação. O Plano prevê, também, a disponibilidade, ao professor, de um ambiente de atuação adequado, com recursos materiais suficientes.

O vencimento é a retribuição financeira dada ao professor e ao especialista da educação, pelo exercício do cargo. Essa remuneração é baseada no nível e classe que esse profissional se encontra. O valor total remuneratório destinado é composto, também, por gratificações adicionais e específicas. Segundo o Plano de Carreira, a remuneração é assegurada pela paridade com outros profissionais ocupantes de cargos que exijam formação semelhante ou equivalente, respeitadas as peculiaridades e o regime de trabalho. Segundo SOUZA et al (2012), é importante diferenciar o total da remuneração do vencimento básico, pois o “total da remuneração inclui gratificações e adicionais que podem ser transitórios ou permanentes, a depender de regulamentação específica” (p. 318)

De acordo com o Plano de Carreira da Rede Estadual do RS, o vencimento básico (VB) é fixado para a classe inicial no nível de habilitação mínima. A partir disso, de acordo com a posição do profissional na carreira, o VB será calculado obedecendo a uma progressão aritmética crescente (não inferior a 10% do VB), para cada posição subsequente. O valor dos vencimentos, em cada posição, respeitando os níveis de habilitação, será fixado com uma diferença de no mínimo 15% do vencimento da classe para níveis sucessivos; e entre o nível 5 e 1 não pode haver diferença inferior a 70%. A cada triênio (três anos de trabalho), um valor igual ou maior a 5% será incorporado ao VB, esse cálculo será feito sobre o vencimento da classe pertencida – incluída a parcela relativa ao nível de habilitação.

Para investigar sobre o Vencimento Básico recebido por esses profissionais, procuramos com o CPERS - Sindicato (sindicato dos professores estaduais do RS) valores detectados a partir da pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). A abrangência desse estudo se dá entre os anos de 1998 – primeiro ano com referência - e 2010, com exceção dos anos 1999 e 2004, que não constavam no sistema. Além disso, os anos de 1996 e 1997 foram retirados desse estudo pelo fato de que o CPERS - Sindicato também não continha dados referentes a esses anos. Os valores são reais e referentes ao pessoal efetivo, cuja carga horária é de 20 horas semanais. Foram averiguados cargos com três tipos de habilitação: ensino médio, graduação e especialização.

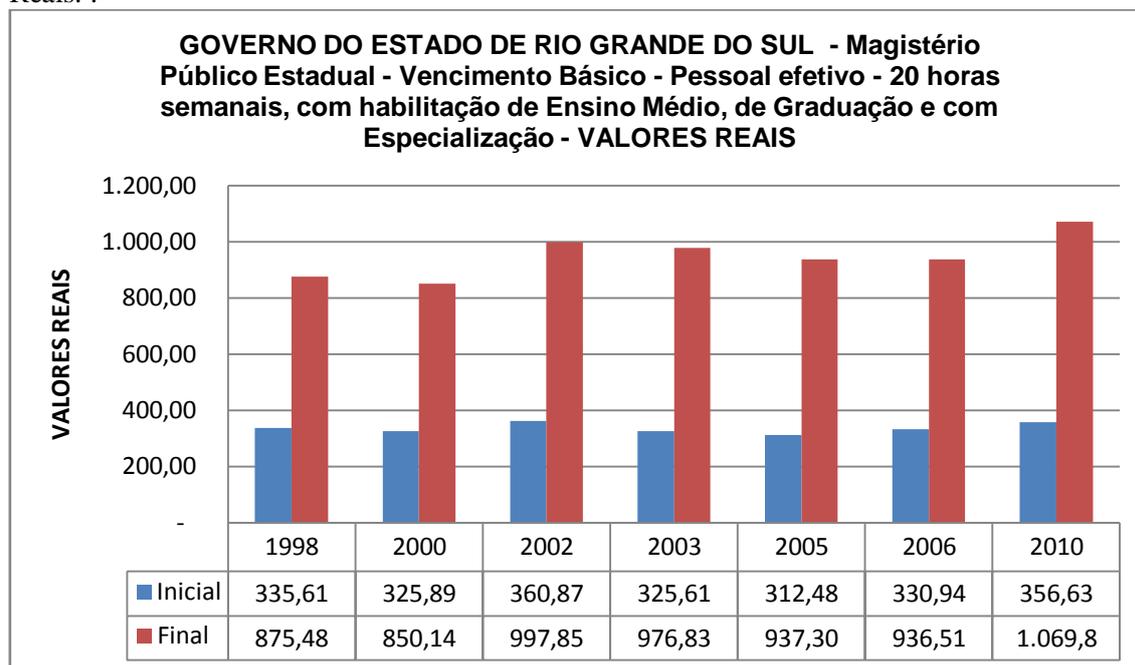
Procuramos a comparação do vencimento inicial, do menor cargo, com o vencimento final, do mais elevado cargo em todos os anos. Além disso, a comparação do vencimento inicial entre os anos de maior discrepância foram averiguados, o mesmo ocorreu com o vencimento final.

A partir da análise dos valores de Vencimento Básico, compreendemos que o vencimento inicial aumentou em 7,52% entre 1998 e 2002, passando de 335,61 reais para 360,87 reais. Entre 2002 e 2010, o vencimento inicial passa por um período inconstante entre quedas e elevações variadas, em 2005 apresenta seu menor valor entre todos os anos observados, atingindo 312,48 reais, o que representa uma perda de 13,40%, comparado ao maior ano (2002). Em 2010, o vencimento inicial consegue se reerguer atingindo 356,63 reais, apenas 1,17% menor do que em 2002.

O vencimento final, por outro lado, apresenta movimento diferenciado. Seus anos de valores extremos são 2010 – o maior – e 2000 – o menor -, apresentando valores, respectivamente, de 1.069,89 reais e 850,14 reais. Entre 1998 e 2002, o vencimento final tem uma elevação de 13,97%. Entre 2002 e 2010, são acrescentados 7,21%. Diferente do valor inicial, o valor final apresenta diminuição apenas até 2006 de 6,14%, ao ser comparado com o ano mais elevado, até então 2002. Após 2006, há apenas acréscimos, atingindo pico de 2010, por 14,24%.

Conforme pode-se observar na Figura 2, em 1998, primeiro ano da análise, o valor final de R\$875,48 é 160,86% maior que o inicial (R\$335,61) e se mantém nessa porcentagem entre o valor inicial e final de 2000. Em 2002, o valor de discrepância entre o início (R\$360,87) e o fim (R\$997,85) da carreira é de 176,51%. Há uma queda entre a diferenciação dos valores iniciais e finais de 9,77% entre 2002 e o ano seguinte, 2003. A distância entre as duas posições, na carreira, apresentadas, em 2005 é de 199,95%, sendo o valor inicial R\$312,48 e o final R\$937,30. No ano de 2006, a queda do valor do vencimento final e a elevação do inicial diminuem essa diferença, deixando o vencimento final (R\$936,51) apenas 182,98% maior que o outro (R\$330,94). Em 2010, a discrepância se apresenta a mais elevada, atingindo 200% de diferença entre o início (R\$356,63) e o fim (R\$1069,89) da carreira docente. Para melhor exemplificar esses valores explanados anteriormente, a seguir é apresentada a tabela que relaciona os valores de Vencimento Básico Inicial e Final:

Figura 2 - Vencimento Básico do Magistério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Valores Reais. .



Fonte: CPERS/DIEESE. Nota: Fatores de deflação INPC/IBGE R\$ em dez/2010, Banco Central do Brasil. Calculadora do Cidadão. Atualização de Valores. Disponível em <http://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso: 10 12 10

Em julho de 2008, foi instaurada a Lei n.11.738, conhecida, também, como a Lei do Piso, a qual regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Essa lei determina que os entes federados não poderão fixar o Vencimento Inicial das carreiras, considerando uma carga horária de 40 horas semanais, em menos de R\$ 950,00 mensais. Profissionais enquadrados em Planos de Carreiras com jornadas de trabalho inferior a 40 horas semanais devem ter seu piso salarial proporcional a esse valor mencionado. Até o momento estudado os profissionais da educação enquadrados na carreira do magistério público do Estado do Rio Grande do Sul não recebiam valor proporcional ao do piso salarial designado pela Lei n. 11.738.

Os membros do magistério têm por direito, quando enquadrado na situação referente, variadas gratificações adicionais, estipuladas no Art. 70 do Plano de Carreira. Essas gratificações poderão ser por: exercício de direção ou vice-direção; trabalho em regime de trinta e três ou de quarenta e quatro horas semanais; exercício em escola ou classe de alunos excepcionais; participação em órgão colegiado; elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico solicitado; exercício em regência de classes unidocentes; representação. Segundo SOUZA et al (2012)

Tais elementos, além de potencialmente resultarem em ganhos salariais, podem ter implicações na concepção de escola, especialmente nos casos em que as gratificações são resultados de medidas de valorização das funções direção, valorização de certas modalidades de ensino ou enfrentamento de dificuldades de lotação de escola. (p. 325).

Em análise sobre o plano de carreira do magistério do Estado de Santa Catarina, BASSI et al (2012) levantam a hipótese de que as gratificações “podem ser vistas como uma compensação” (p. 71) para o baixo valor referente ao Vencimento Básico. É possível aplicar essa hipótese gerada em outro estado na realidade do Vencimento Básico destinado aos profissionais do magistério público do Rio Grande do Sul, por conta dos baixos valores apresentados. Segundos os mesmos autores, esse “acobertamento” sobre os valores fixos podem encobrir a desvalorização e a precarização do magistério público (p. 74).

A qualificação profissional é assegurada pelo Plano de Carreira do Magistério do RS , segundo Art. 3º A partir disso, é visado o favorecimento para que os profissionais dessa carreira frequentem cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização, além de outras atividades que favoreçam a atualização profissional. Os membros do magistério contam, pelo Art. 103 da lei, com autorização para frequentar cursos e outras atividades complementares, mesmo que essas atividades ocorram durante o turno de trabalho; atividades desse tipo são classificadas como próprias do cargo, podendo se estender até um terço do total da carga horária de trabalho. Segundo o Parágrafo Único desse mesmo Artigo, o membro do Magistério que estiver em recuperação de cursou ou tenha sido reprovado, não se enquadrará a essa vantagem. Para tais atividades serão disponibilizados recursos de auxílio financeiro, para fins de custear as despesas, conforme Art. 104. Esse auxílio será concedido para membros que exerceram, no mínimo, 5 anos de atividade no magistério. É necessário salientar que, mesmo com incentivos de continuação dos estudos, a carreira do magistério estadual do RS prevê remuneração condigna apenas para formação até nível de especialização, desconsiderando mestrado, doutorados e outras formações superiores a isto.

Esse Plano de Carreira prevê remunerações cumulativas a partir de tempo de serviço e por atividades desenvolvidas para além da regência de classe - como é o caso dos cargos diretivos. Morduchowicz (2003) argumenta que, em sua maioria, as carreiras profissionais de magistério público valorizam apenas trabalhos exercidos fora da

atividade docente, permitindo apenas promoção através de transferência para postos que afastam das salas de aulas (p. 12). O autor ainda expressa que esse tipo de atitude do poder público deprecia todo o sistema educacional, não apenas o professor, mas, inclusive, a sociedade (p. 12). Morduchowicz (2003) ainda critica que “professores com títulos vinculados à docência, de maior graduação que a de magistério, recebam o mesmo pagamento que aqueles que não prosseguem em estudos superiores” (p. 11) essa situação deslegitima as pretensões do Plano de Carreira do RS quando ao tratar de qualificação profissional.

A carga horária prevista para os membros do Magistério Público do RS é de 22 horas semanais, sendo essas exercidas em um único turno de uma determinada escola ou órgão. Cabe ao Secretário de Educação, quando houver necessidade, convocar o membro do magistério para cumprir regime especial de 30 – em um ou dois turnos - e 40 – em dois turnos – horas. Caso a carga horária for exercida no período noturno, a mesma deve ser reduzida. O regime especial de trabalho pode ser reduzido, salvo acúmulos ou convocação temporária com prazo pré-estabelecido. Os regimes de 33 e 44 horas receberão uma gratificação, respectivamente, igual a 50% e 100% do vencimento. Nesse último caso, quando ocorrer a aposentadoria, o valor remuneratório será calculado respeitando essa gratificação, desde que tenha ocorrido o exercício nesse regime por, pelo menos, 5 anos consecutivos ou 10 anos intercalados. O artigo 119 dessa mesma lei estipula que o número de horas do professor pode ser reduzido progressivamente, seguindo critérios de idade e tempo de serviço.

É atribuição do docente manter a “conduta moral e funcional adequada à dignidade profissional” (RIO GRANDE DO SUL, 1974, art. 120). Sendo assim, destaco algumas atribuições que cabem a esse profissional: dedicar-se para que ocorra uma formação integral do educando, favorecendo o progresso científico e aperfeiçoando os serviços educacionais; participar de atividades de educação que forem atribuições de sua função; frequentar cursos planejados pelo Sistema Estadual de Ensino, destinados à sua formação, atualização ou aperfeiçoamento; pontualidade e assiduidade; cooperar e ser solidário com a comunidade escolar e local; zelar pela economia e conservação dos materiais e recursos que forem a ele confiados; zelar pela defesa dos direitos profissionais e pela reputação da classe.

Considerações Finais

Diante dessa análise sobre a carreira do magistério do Rio Grande do Sul, verificamos, primeiramente, a antiguidade do Plano de Carreira do estado. Por ser anterior a todas as leis que regulamentam a Educação Básica, atualmente, é notório o nível de desatualização do Plano. Quanto a isso, é utilizado como referência, principalmente, a questão das nomenclaturas utilizadas. Como por exemplo, a utilização do termo “2º grau” para fazer referência ao, atual, Ensino Médio. Questões como essa, dificultam o entendimento de alguns pontos desta Lei, pois divergem com os conceitos utilizados em legislações mais recentes. Outra questão, é a desatualização quanto a direitos trabalhistas, como a hora-atividade prevista na Lei do Piso (Lei nº 11.738 de 2008). Ou seja, 2/3 da carga horária semanal do profissional do magistério (baseado em uma carga total de 40 horas semanais) é designada ao o desempenho das atividades de interação com os educandos, segundo Parágrafo 4º do Art. 2º dessa lei, situação que não está prevista no Plano de Carreira da Rede Estadual do RS.

Em meio disso, há uma constante discussão dentro do sindicato da categoria, de não alteração no Plano. Pois, segundo os mesmos, a atualização de alguns pontos do Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do RS pode ocasionar na reformulação ou retirada de vantagens, que os Planos de Carreira redigidos depois da LDB (1996) não dispõem.

O Vencimento Básico destinado a todos os trabalhadores enquadrados nesse plano já apresenta depreciação profissional dos mesmos a partir do momento em que não respeita a Lei do Piso, ficando todo abaixo do valor recomendado pela Lei n.11.738 de 2008. Mesmo levando em conta que o valor do piso nacional só entrou em vigor no ano de 2008, para que o Vencimento Básico inicial, compreendido por essa carreira, atingisse ao valor determinado, seria necessária uma grande mudança financeira no estado para dar conta dessa exigência, o que até o momento não foi previsto.

Referências

BASSI, Marcos Edgar, et al. Carreira e remuneração do magistério público da educação básica no sistema de ensino estadual de Santa Catarina. Revista Educação em Foco – ano 15, n. 19 (junho/2012). Belo Horizonte: Faculdade de Educação/Campus BH/ UEMG. P. 57-79.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de Agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <
<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1971/5692.htm>>

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, v. 135, n.248, 1996ª.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.11.738, de 16 de Julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 02 de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de junho de 2007. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>.

DUTRA JR, Adhemar Ferreira, et al. Plano de Carreira e remuneração docente do magistério público. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, janeiro, 2000.

MORDUCHOWICZ. Alejandro. Carreira, incentivos e estruturas salariais docentes. PREAL/BRASIL, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Lei No 6.672, de 22 de Abril de 1974. Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <
http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTTO&Hid_TodasNormas=34462&hTexto=&Hid_IDNorma=34462>

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 40 jan./abr. 2009. P. 143-155

SOUZA, Ângelo Ricardo de, et al. Planos de carreiras da rede estadual de ensino do Paraná e da rede municipal de ensino de Curitiba: um exercício comparativo. Revista Educação em Foco – ano 15, n. 19 (junho/2012). Belo Horizonte: Faculdade de Educação/Campus BH/ UEMG. P. 301-329.

A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS: ATENDIMENTO DAS MATRÍCULAS DA EJA

Alessandra Reis Evangelista⁴
alejf785@yahoo.com.br

Resumo

O presente texto é fruto da pesquisa de mestrado, a qual foi concluída em junho de 2013 no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, intitulada “A EJA no contexto da política de fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora”. Nele, apresenta-se o financiamento da educação, principalmente o processo de vinculação constitucional de recursos e, mais claramente, a sistemática desencadeada por meio da política de Fundos contábeis e sua relação com o atendimento das matrículas da EJA. Ao final, destaca-se como o financiamento pode solidificar alguns indicadores educacionais que sobrelevem a qualidade de ensino na modalidade.

Palavras-chave: Fundos contábeis; Educação de Jovens e Adultos; Matrículas

FUNDEF e FUNDEB: matrículas da EJA e a qualidade do ensino na modalidade

No contexto de “reforma” do Estado, ocorrido na década de 1990, o discurso vigente destacava que os recursos para a educação eram suficientes, necessitava-se apenas reduzir os desperdícios e aperfeiçoar a sua aplicação. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional (EC) 14/1996, posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.494, de 24 de dezembro de 1996, exemplifica essa conjuntura. O FUNDEF obrigava os entes federados a alocar 60% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino⁵ (MDE) para o ensino fundamental. Os recursos

⁴ Atua como bolsista da pesquisa “Diagnóstico da Qualidade de Ensino na Educação de Jovens e Adultos: um estudo de caso” no núcleo da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Essa é uma pesquisa interinstitucional, que envolve três instituições: a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e UFJF.

⁵ De acordo com o art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

provenientes daquele fundo se destinavam, exclusivamente, ao ensino fundamental regular, não atendendo, conseqüentemente, à EJA.

Todavia, apesar do FUNDEF “prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo” (DAVIES, 2008, p.25). Afinal, conforme foi proposto, o fundo contábil redistribuía, dentro de cada estado da federação, pelo número de matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental, parte dos recursos que já eram vinculados à MDE na CF de 1988.

À época, o governo federal vetou o dispositivo que incluía as matrículas da educação de jovens e adultos para efeito de cômputo do FUNDEF. Por meio de um discurso pouco convincente, alegava-se que o MEC não dispunha de dados estatísticos consistentes que pudessem assegurar uma correta e fidedigna contabilização desses alunos.

As limitações que o FUNDEF impôs às matrículas dos jovens e adultos foram justificadas por Di Pierro (2000) que, em pesquisa, verificou que, no período entre 1988 e 1995, a taxa média de crescimento foi de aproximadamente 18% ao ano. Porém, esse ritmo desacelerou a partir da segunda metade dos anos 1990, estagnando-se na taxa de 1998, primeiro ano de vigência do FUNDEF.

Para Haddad (2007), foram dois os meios encontrados pelos municípios para sanar essas limitações: além da transferência da sua responsabilidade para a sociedade civil, houve ainda a descaracterização da EJA, considerando-a como um programa de ensino regular, com vistas a receber os recursos do Fundo.

Estudos realizados na região metropolitana do Rio de Janeiro, por Andrade e Paiva (2004, p. 12), revelam algumas estratégias desses municípios para obterem recursos para a EJA:

[...] a execução de ações frequentemente inadequadas a jovens e adultos, mantendo estruturas formais, horários rígidos, duração extensa e inflexível, em troca de recursos adicionais e do encobrimento de uma política local de direito, pela submissão a regras de um poder central institucional. Estas táticas, reconhecidas sub-repticiamente pelo governo federal ao tempo do Ministro Paulo Renato, jamais foram questionadas, pelo fato de o próprio poder central descumprir, com a sua opção política, a Constituição, quando da aprovação da Emenda 14/96 (FUNDEF). No acordo de silêncios, deu-se margem para que vários subterfúgios fossem “tolerados”,

desde que se levasse adiante a Lei do FUNDEF, francamente inconstitucional e discriminatória com os jovens e adultos.

A pesquisa realizada no município de Juiz de Fora⁶ revelou que a rede municipal também descaracterizou as matrículas da EJA, pois, em sua maioria, foram computadas como se fossem matrículas do ensino fundamental regular, a fim de se receberem os aportes financeiros do FUNDEF. Essa conduta foi a forma encontrada pelo município mineiro para não ser penalizado no que diz respeito ao recebimento dos recursos, possibilitando a seguinte indagação: os alunos da EJA matriculados foram, de fato, beneficiados por um atendimento peculiar?

Os depoimentos coletados nas entrevistas evidenciaram que, naquele contexto, as matrículas da EJA foram atendidas por meio de projetos de aceleração de estudos, os quais, dificilmente, associaram-se à garantia de atendimento peculiar como forma de se assegurar a qualidade de ensino da EJA.

É importante destacar que, em 2003, o governo federal instituiu o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Fazendo Escola – o qual tinha por objetivo transferir, em caráter suplementar, aos estados e municípios, a saber, com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma contribuição para o enfrentamento do analfabetismo. Embora o Programa date de 2003, sua lógica é similar ao Programa Recomeço que foi criado em 2001. A União tentava suprir a ausência de financiamento do FUNDEF às matrículas da EJA, por meio do financiamento de projetos de assistência social nos municípios selecionados. Segundo Rummert e Ventura (2007), foram programas insuficientes para a construção de políticas públicas sólidas para a educação de jovens e adultos.

Levantamento realizado por Volpe (2010) em 24 municípios mineiros revela a inconstância na destinação de recursos para a EJA. Para a autora, há valores muito baixos e outros muito altos, os quais, por sua vez, deixam suspeitas quanto à veracidade da sua aplicação. Sua pesquisa se concentrou nos anos de 1996 a 2006, justamente o período de vigência do FUNDEF que, segundo Volpe (2010, p.239) foi a “cajadada” final no financiamento para a EJA.

⁶ O objetivo geral da pesquisa era compreender se a implementação da política de fundos contábeis – FUNDEF e FUNDEB – provocou mudanças na oferta das matrículas da EJA. Para tanto, tínhamos como foco as matrículas municipais da EJA com avaliação no processo, do ensino fundamental.

Essa realidade, entre outras, tem contribuído para a falta de ações mais consistentes, que superem políticas de governo e que estejam alicerçadas na institucionalização da EJA. Em que pesem os discursos governamentais, muitas campanhas e programas são planejados e financiados paralelamente ao sistema de ensino, possuindo duração curta, priorizando apenas o “combate ao analfabetismo”. Conforme Di Pierro, Vóvio e Andrade (2008, p, 46-47),

A oferta reduzida e a precária qualidade da educação de jovens e adultos no Brasil podem ser explicadas, em grande medida, pelo fato de que em nenhum momento da história da educação brasileira a modalidade recebeu aporte financeiro significativo, embora em alguns períodos as políticas para o setor tenham se beneficiado de recursos vinculados ou fonte própria de financiamento.

Atualmente, conforme está previsto, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007, amplia a distribuição dos recursos para toda a educação básica, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, além de contemplar as matrículas da EJA. O atual fundo possui um mecanismo de repasse similar ao FUNDEF, mantendo a existência de 27 fundos estaduais, porém possui peculiaridades⁷ que o diferenciam do antigo fundo. O FUNDEB terá vigência até 2020, totalizando 14 anos.

Para Pinto (2007), o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito, pois nele estão incluídas todas as etapas e modalidades da educação básica. Entretanto, apesar da sua distribuição de recursos ser feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, ela está associada a fatores de ponderação diferenciados, os quais devem levar em conta diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica. Esses dados são apresentados no Quadro 01.

⁷ Entre os quais destacamos a composição do Fundo, que teve o aumento do percentual subvinculado, passando de 15% para 20% sobre os recursos que já compunham o FUNDEF: (1) Fundo de Participação do Município (FPM), (2) Fundo de Participação do Estado (FPE), (3) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), (4) Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS) e dos recursos da (5) Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). Além desses, houve a ampliação da composição dos seguintes impostos de arrecadação: (6) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do (7) Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) e do (8) Imposto sobre Transmissão causa *mortis* e doação, de qualquer bens ou direitos (ITCMD).

Quadro 01 - Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb (2007-2012)

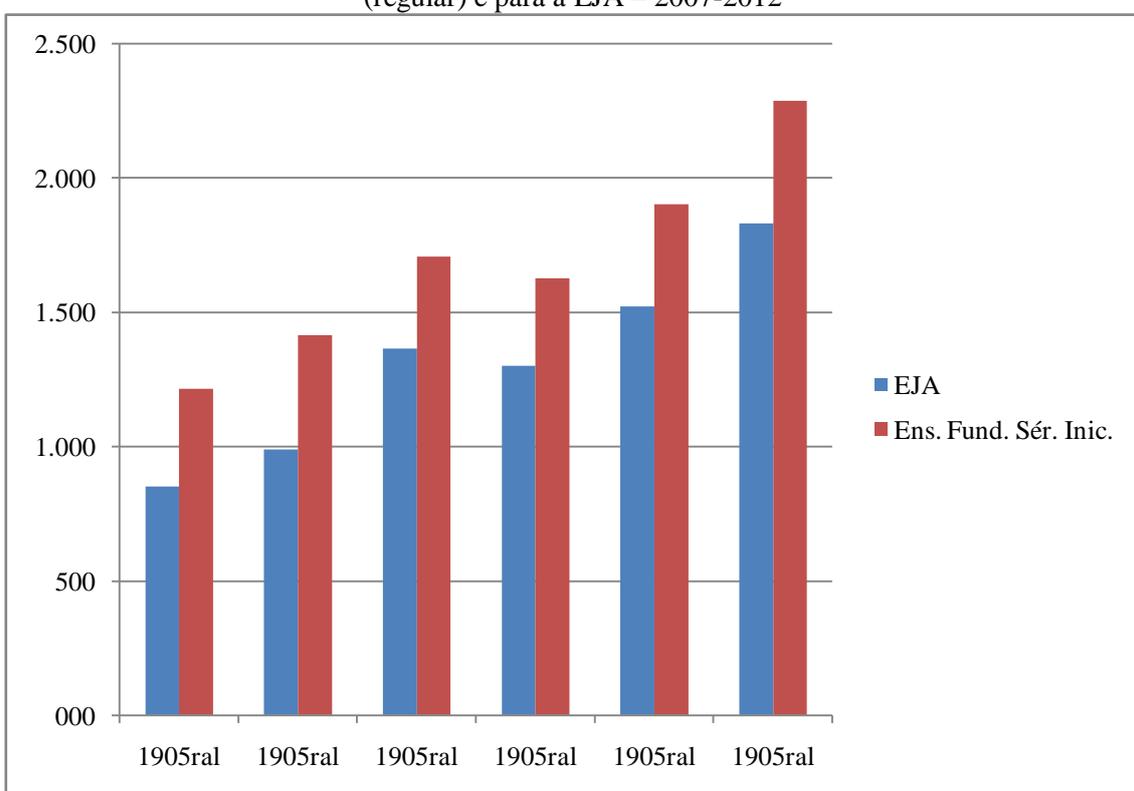
Nível, etapa ou modalidade de ensino	Fator de ponderação					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Creche	0,80	-	-	-	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do EF urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do EF rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15
Séries finais do EF urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais do EF rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20
EF de tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
Ensino Médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino Médio rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30
Ensino Médio de Tempo Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio integrado à educ. profis.	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
EJA com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80
EJA integrada à educação profissional	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20

Fonte: Evangelista (2003, p.73).

A partir da análise do Quadro 01, pode-se questionar se a baixa participação das matrículas dos jovens e adultos na distribuição dos fatores de ponderação não irá contribuir para a manutenção reprimida dessa demanda, uma vez que o FUNDEF já não a contemplava. Para Pinto (2007), não há justificativa, por exemplo, para que o aluno da EJA custe menos que o aluno do regular, a não ser que se tenha como objetivo o oferecimento de uma educação de menor qualidade.

Acreditamos que, quando o aluno opta por essa modalidade de ensino, deveria se beneficiar dos mesmos recursos que os demais. Afinal, os professores, a infraestrutura escolar e os materiais pedagógicos deveriam ser os mesmos que atendem ao ensino fundamental regular. Entretanto, conforme Gráfico 01, no que se refere ao recebimento de recursos do Fundeb pelo município de Juiz de Fora, a comparação entre o valor aluno dos anos iniciais do ensino fundamental com o valor da EJA apresenta expressiva diferença.

Gráfico 01 – Juiz de Fora: Valor aluno do Fundeb para os anos iniciais do ensino fundamental (regular) e para a EJA – 2007-2012



Fonte: Evangelista, 2013, p. 96.

O menor valor aluno destinado para a EJA com avaliação no processo, apresentada no Gráfico 01, está associada ao baixo fator de ponderação destinado à modalidade.

Além disso, em relação à EJA há um limite quanto à apropriação de recursos para essa modalidade, pois a Lei do FUNDEB prevê um limitador no percentual de arrecadação, até 15% dos recursos do Fundo. Consideramos que essa limitação possa não prejudicar a ampliação significativa de novas matrículas da EJA. Entretanto, essa

medida, associada ao baixo fator de ponderação, é sinal claro de desrespeito aos que não tiveram, outrora, garantido o direito à educação (PINTO, 2007).

Tendo em vista essa determinação, buscamos identificar quais são os valores recebidos pelo mecanismo de repasse do Fundeb que são referentes às matrículas da EJA.

Tabela 01 – Juiz de Fora: Receita do Fundeb e da EJA (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Receita total do Fundeb	54.406.932,98	67.402.582,45	72.063.804,78	82.729.752,61	88.968.877,88
Valor aluno da EJA	851,16	990,52	1.365,61	1.301,88	1.522,44
Receita do Fundeb referente à EJA	284.287,44	2.988.398,84	6.493.475,55	5.918.346,48	6.356.187,00
Receitas da EJA em relação ao total (%)	0,52	4,43	9,01	7,15	7,14

Fonte: Evangelista, 2013, p. 102.

Observando a Tabela 01, verificamos que em Juiz de Fora, a captação de recursos para a EJA sequer chegou a 10% dos valores de repasse do FUNDEB. Tendo em vista o limitador de 15% determinado pela Lei do Fundo, o município ainda possui margem significativa para o atendimento das matrículas dessa modalidade. Essa realidade é similar àquela evidenciada na pesquisa de Di Pierro (2012), em que a proporção de recursos do Fundo destinados à EJA, no estado de São Paulo, em 2009, foi pouco além de 6% da receita total do Fundo. Para a autora, existia “ampla margem nos orçamentos do Estado e dos municípios para uma eventual expansão nas matrículas públicas” (DI PIERRO, 2010, p. 10).

A Lei do FUNDEB também determina que os recursos recebidos pelos municípios, por meio do repasse do Fundo, poderão ser aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, considerando apenas sua prioridade legal de atendimento (art.21, § 1º). Conforme Sena (2008, p.325), “as ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos”, ou seja, por não serem carimbados, não há garantia de que os valores recebidos pela EJA sejam realmente aplicados na modalidade.

Essa determinação pode beneficiar ou não à EJA, pois, mesmo tendo o menor fator de ponderação do FUNDEB, os gestores dos sistemas municipais possuem autonomia para decidir em quais níveis ou modalidades, sob sua responsabilidade, irão

aplicar os recursos da educação.

Os descritores usados na prestação de contas do município de Juiz de Fora evidenciam que, apesar de o FUNDEB contabilizar as matrículas da EJA, as despesas com a modalidade não aparecem nos relatórios de prestação de contas.

Quadro 2 – Juiz de Fora: Demonstrativo de aplicação dos recursos dos Fundos

Ano	Função	Sub-função	Programas
2005	Educação	Ensino Fundamental	Universalização do Ensino Fundamental
2006	Educação	Ensino Fundamental	Universalização do Ensino Fundamental
2007	Educação	Ensino Fundamental	Universalização do Ensino Fundamental
2008	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
		Ensino Infantil	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
2009	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
		Ensino Infantil	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
2010	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
		Ensino Infantil	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
2011	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Atendimento Escolar
		Ensino Infantil	Atendimento Escolar

Fonte: Evangelista, 2013, p. 102.

A simples leitura da relação apresentada no Quadro 2, sem fazer uso das entrevistas coletadas durante a pesquisa, permitiríamos deduzir que o município não aplica recursos na EJA. Para Di Pierro (2012, p. 11), essas despesas “permanecem invisíveis sob outras rubricas” e sua “invisibilidade” se deve, entre outros, à folha de pagamento dos professores da EJA e também ao financiamento da infraestrutura escolar.

Para a autora:

Como a maior parte dos docentes e equipes técnico-pedagógicas da EJA no Brasil são também professores da educação básica de crianças e adolescentes que complementam sua jornada de trabalho no período noturno, raramente a despesa com pessoal da modalidade é contabilizada a parte, permanecendo invisível. O mesmo ocorre com o gasto com a construção e manutenção das instalações físicas e

equipamentos, que são compartilhados, e contabilizados como despesas do ensino básico de crianças e adolescentes (ibid).

O reduzido potencial de questionamento dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), bem como sua modesta participação - enquanto “representantes sociais” - nas decisões de aplicação dos recursos, permitiu à Secretaria de Educação/JF aplicar e/ou justificar a aplicação dos recursos nos níveis ou nas modalidades que melhor considerou.

Para Davies (2008), a falta de capacitação técnica para a análise da documentação contábil leva muitos conselheiros a simples apreciação de contas. Essa fragilidade é melhor explicada pelo próprio autor:

Os conselhos foram e são bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado. Embora chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, a sua composição privilegia representantes dos governos, a participação dos conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada (...). Tudo isso explica porque o funcionamento real (e não formal) de tais conselhos provavelmente deixará bastante a desejar. (DAVIES, 2008, p. 66).

No que tange ao atendimento de matrículas, os dados preliminares da pesquisa realizada em Juiz de Fora, evidenciavam aumento das matrículas da EJA com avaliação no processo.

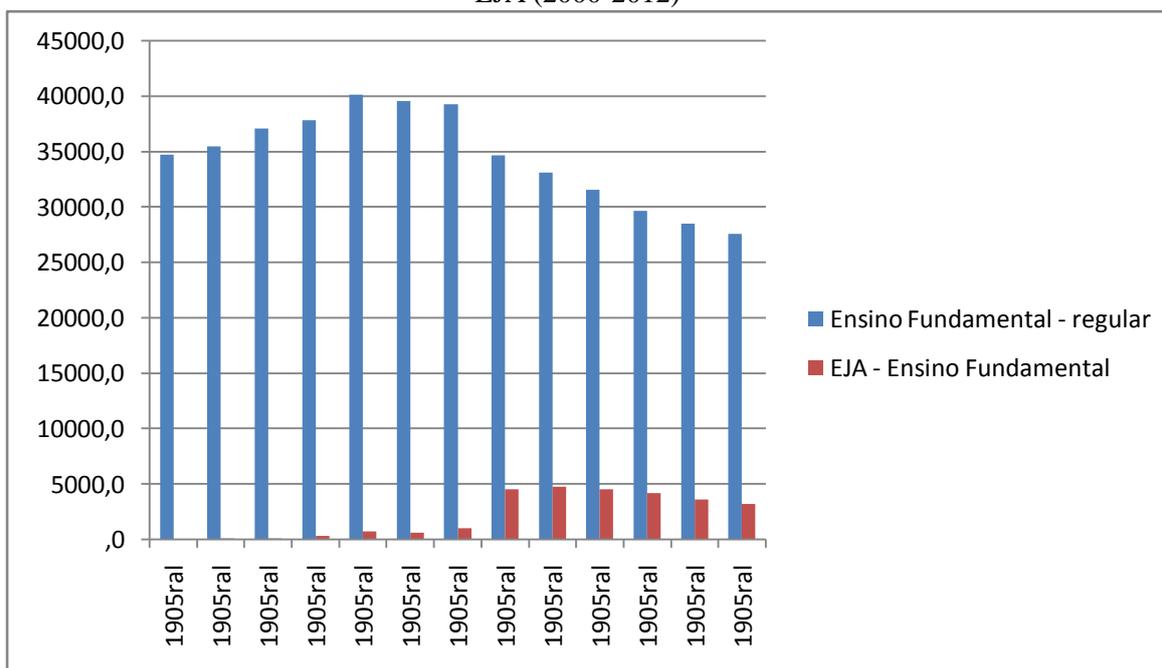
Tabela 02 – Juiz de Fora - Matrículas presenciais da EJA de ensino fundamental com avaliação no processo (2000-2012)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de matrículas	0	138	123	374	720	656	105	4526	4755	4546	4175	3651	3214

Fonte: Censo Escolar/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP

Apesar dos dados apresentados na Tabela 02, a partir das entrevistas coletas durante a pesquisa e também por meio da comparação entre o número das matrículas na modalidade e as matrículas do ensino fundamental regular atendidas no mesmo período (2000 – 2012), percebermos que os dados iniciais retratavam um falsiamento da realidade.

Gráfico 02 – Juiz de Fora: Matrículas do Ensino Fundamental nas modalidades regular e de EJA (2000-2012)



Fonte: Censo Escolar/INEP

A partir do Gráfico 02, observamos que no período do FUNDEF as matrículas da EJA praticamente não apareciam, já no primeiro ano de vigência do FUNDEB – 2007 –, a inclusão das matrículas da EJA com avaliação no processo, foi acompanhada, concomitantemente, pela redução das matrículas do ensino fundamental regular. Esses dados retratam as justificativas coletadas nas entrevistas, de que no período do FUNDEF as matrículas da EJA eram contabilizadas como sendo do ensino fundamental regular, ou seja, a elevação, expressa na Tabela 02, não foi real.

Os primeiros dados obtidos na pesquisa realizada no estado de São Paulo, também revelaram que a inclusão da EJA nos cálculos do FUNDEB não “produziu o efeito indutor esperado em termos de ampliação e qualificação da oferta pública de oportunidades de elevação de escolaridade para as pessoas com 15 anos ou mais, uma vez que as matrículas seguem uma tendência de declínio” (DI PIERRO, 2012, p. 14).

O art. 10 da Lei do FUNDEB também prevê que apenas as matrículas da EJA com avaliação no processo serão contabilizadas para efeitos de repasse do Fundo, ou seja, as matrículas semipresenciais são desconsideradas. Essa determinação legal justifica a pesquisa realizada por Bremaeker (2007), que constatou, por exemplo, que em 2006 a matrícula de EJA semipresencial caíra 24,2% e a EJA presencial crescera 5,2%.

Em que pese o FUNDEB contemplar toda a educação básica, ainda não contribuiu para a ampliação expressiva das matrículas da EJA, tampouco garante que o dinheiro gerado para a modalidade seja, de fato, revertido para a qualidade desse ensino.

A qualidade da educação é uma primazia firmada em vários documentos legais. Para tanto, uma política de financiamento deve se fazer associar a indicadores de qualidade da educação. Para Oliveira e Araújo (2005, p. 20):

Uma política de financiamento cujas bases sejam os princípios da igualdade e da eficiência constitui o alicerce de uma política de melhoria da qualidade do ensino. Num nível mais elementar, as políticas de financiamento são baseadas em decisões centralizadas que levam em conta o número de alunos, os insumos e os recursos disponíveis. No caso brasileiro, há uma política de financiamento traçada na relação entre o número de alunos e o total de recursos disponíveis que configura a capacidade de atendimento dos sistemas, uma vez que sequer o debate e a definição dos insumos necessários foram sistematizados.

Essa sistematização não é tarefa simples, pois envolve diferentes necessidades educativas e, principalmente, as desigualdades entre os alunos e as escolas. Conforme Oliveira e Araújo (2005), criar condições para se efetivar o princípio constitucional do padrão de qualidade de ensino é nova dimensão do direito à educação. “O reconhecimento dessa necessidade não nos exime, pesquisadores da área de educação, do desafio e da responsabilidade de traduzir o “padrão de qualidade” num conjunto de indicadores passível de exigência judicial” (ibid, p. 20).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação iniciou em 2005 um importante trabalho nomeado Custo Aluno Qualidade-Inicial (CAQi), com o objetivo de se definir, por aluno, as quantidades mínimas de insumos indispensáveis para o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem. A consolidação e aplicação do CAQi seria uma resposta aos princípios estabelecidos na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases atual, ou seja, sustentaria os insumos necessários para se garantir o direito a uma educação de qualidade.

A matriz do CAQi construída por Carreira e Pinto (2007, p. 12) norteia o esforço de colocar o financiamento entre os desafios que fazem parte da conquista de uma educação pública de qualidade, procurando relacionar recortes de equidade; diferentes etapas e modalidades; os insumos relacionados às condições de infraestrutura, à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática, além dos relacionados

ao acesso e à permanência.

Algumas considerações:

Dentro do que era proposta do texto, consideramos o financiamento da educação como o principal aporte para que tenhamos uma educação pública de qualidade. Entretanto, no caso da EJA, a aprovação e a vigência do FUNDEF contribuíram para baixar o número de atendimento das matrículas na modalidade, além disso, muitos governos para não perderem recursos financeiros criaram regras próprias e contabilizaram essas matrículas como se fossem do ensino regular. Essa postura contribui para que as características e peculiaridades desses alunos fossem desrespeitadas, pois, em muitos casos, foram atendidos por programas de aceleração de estudos e/ou no ensino regular noturno.

Enquanto política de financiamento que atende a toda educação básica, o FUNDEB contribuiu para que as matrículas da EJA com avaliação no processo fossem contabilizadas. Entretanto, não há veracidade, nem transparência, quanto à aplicação desses recursos na modalidade, então, acreditamos que o Fundo não foi suficiente para que se assegurasse, verdadeiramente, esse atendimento, tampouco permitiu a extinção de formas antidemocráticas, além de pouco colaborar para o maior oferecimento dessa modalidade de ensino.

Apesar do processo de redistribuição dos recursos vinculados à educação desencadeado por meio dos Fundos contábeis – FUNDEF e FUNDEB – ter permitido aumento dos recursos para a educação em muitos municípios, seu processo de aplicação não garantiu equidade no atendimento das matrículas da educação básica. No caso das matrículas da EJA, houve um avanço do FUNDEB, porém a metodologia adotada por esse Fundo permitiu que o valor aluno da EJA seja sempre menor. Esse fato contribui para que não haja, por parte dos sistemas de ensino, maior comprometimento no sentido de atingir maior e melhor atendimento desses alunos.

Referências bibliográficas:

ANDRADE, Eliane Ribeiro; PAIVA, Jane. **Políticas públicas de direito à educação de jovens e adultos no RJ: estudos da região metropolitana.** In: REUNIÃO ANUAL

DA ANPED, 2004, Caxambu. Anais da 27ª Anped. Caxambu, 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt18/t186.pdf> . Acesso em julho de 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 20 de junho de 2011.

_____. **LEI DE DIRETRIZES E BASES. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2010.

BREMAEKER, François E. J. de. O Impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, **IBAM**, maio, 2007.

CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DI PIERRO, Maria Clara. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999. **In: 23ª Reunião Anual da ANPED, 2000, Caxambu-MG. 23ª Reunião Anual da Anped "Educação não é privilégio"** (centenário de Anísio Teixeira): Resumos... Rio de Janeiro: Anped, 2000. p. 170.

_____. (coord.); VÓVIO, Cláudia Lemos; ANDRADE, Eliane Ribeiro. **Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática**. Brasília/DF, UNESCO, 2008.

_____. A configuração do ensino de jovens e adultos no estado de São Paulo sob a vigência do Fundeb: resultados preliminares de uma pesquisa em andamento. **In: Anais da 35ª Reunião Anual da Anped "Educação, cultura, pesquisa e projeto de desenvolvimento: Brasil do Século XXI"**. Trabalhos... Porto de Galinhas/PE. Anped, 2012.

EVANGELISTA, Alessandra Reis. **A EJA no contexto da política de fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora**. 2013. 128p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, p. 5-23, n. 28, Jan a Abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.

28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

RUMMERT, S. M. e VENTURA, J. P. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 29, p. 29-45, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/n29/04.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2012.

SENA, Paulo. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**. v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf> Acesso em 20 de dezembro de 2012.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **O financiamento da Educação de Jovens e Adultos no período de 1996 a 2006: farelos e migalhas**. 2010. 625 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O IDEB E O IDHM – EDUCAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO

Alice Botler - Professora UFPE

alicebotler@gmail.com

Luciana Marques – Professora FPE

lmarques66@gmail.com

Almir Nascimento - Doutorando UFPE

almir_basio@hotmail.com

Karla Silva - Doutoranda UFPE

karla_alpe@hotmail.com

Resumo

A pesquisa tem por objetivo problematizar a qualidade da educação via indicadores educacionais e realiza um estudo comparativo da evolução do IDEB e do IDHM Educação nas capitais nordestinas, buscando os encontros e desencontros desta evolução. Dentre os resultados preliminares, a pesquisa aponta que não é possível observar uma correlação direta entre financiamento e os resultados educacionais, já que nos municípios observados, o IDHM – Educação teve evolução significativa entre 1991 e 2010, mas o mesmo não acontece com o IDEB

Palavras Chave: IDEB; Financiamento; Política Educacional.

Introdução

Atualmente, a questão da qualidade da educação tem se colocado como um dos temas centrais no debate educacional, extrapolando, inclusive, os “muros” da academia, sendo utilizados como pauta da mídia de maneira ampliada. É comum vermos reportagens e debates na sociedade sobre os resultados das avaliações em larga escala, as condições infraestruturais das escolas públicas, entre outros, o que poderia indicar a democratização da educação na perspectiva liberal do direito ao acesso à informação sobre a qualidade do sistema educacional, o que reforçaria a tese da possibilidade de escolha, para a população em geral, da “melhor escola”.

A Constituição de 1988 traz como um de seus princípios a oferta de educação pública de qualidade para todos e todas (art. 206, inciso VII), estabelecendo ainda que a União deve garantir a equalização das oportunidades educacionais de qualidade (art. 211, parágrafo 1) e determinado a vinculação de recursos das diferentes esferas administrativas para a efetivação da qualidade na educação pública (art. 212). Na busca pela efetivação deste princípio, têm-se observado a implementação de uma série de ações das esferas públicas federal, estadual e municipal. Desde 2007, implantou-se um novo formato de financiamento para a educação, através do FUNDEB, fundo que atende a toda educação básica com o objetivo de aumentar o volume e redistribuir os recursos federais destinados à educação pública, visando a sua qualificação.

Ao mesmo, tempo, observa-se a ampliação da avaliação de larga escala como elemento indicador da qualidade educacional. O IDEB é um indicador que combina resultados do desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados do rendimento escolar (fluxo escolar), dando substrato à responsabilização do poder público na obtenção de patamares mais razoáveis de qualidade educacional. Embora o IDEB venha sendo reverenciado como um dos principais indicadores de qualidade no Brasil, não concordamos que a qualidade educacional se expressa pelo simples resultado em testes.

Assim, a busca da elevação do IDEB, expressão do compromisso e da responsabilização do poder público com a qualidade da educação básica, pode ser percebida como força catalizadora de novos padrões de gestão porque põe necessariamente em relação as três esferas de governo nas iniciativas de caráter educacional e mobiliza a sociedade na decisão de efetivar a melhoria da qualidade da educação brasileira. De fato, este índice serve de referencial para medir a evolução da qualidade da educação básica e a sua aproximação às metas estabelecidas. A eleição de tais patamares como meta indica a compreensão da complexidade envolvida na ação educacional que, como se sabe, não depende apenas de vontade política (WEBER, 2008).

Em uma perspectiva diferenciada da adotada pelo IDEB, temos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Componente Educação (IDHM – Educação), um dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano, que é um indicador que visa analisar o desenvolvimento humano de países, estados e municípios, em contraposição ao Produto Interno Bruto (PIB), que analisa apenas o aspecto econômico

do desenvolvimento. O IDHM Educação é uma composição de indicadores de escolaridade da população adulta e de fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com o ensino fundamental completo.

O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo. Estes indicadores são os considerados tendo em vista que a escolaridade da população adulta reflete o funcionamento do sistema educacional em períodos passados e considera que a população adulta brasileira deveria ter completado, ao menos, o ensino fundamental em sua passagem pelo sistema educacional.

Assim, o fluxo escolar da população jovem acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação, quais sejam: entrada no sistema educacional, finalização do primeiro ciclo do ensino fundamental e conclusão tanto do ensino fundamental como do ensino médio. Esta composição dá forma a uma mensagem importante: de que as crianças, ao menos a partir dos 5 anos de idade, já precisam estar na escola; que as crianças de 12 anos precisam estar nos anos finais do ensino fundamental; que os jovens de 16 anos precisam ter concluído o ensino fundamental; e que os jovens de 19 anos precisam ter concluído o ensino médio. A expansão dessas faixas etárias no cálculo do indicador se dá por questões amostrais e estatísticas e também indica a evolução da qualidade da oferta educacional no país, já que significa “acesso a conhecimento”.

Na perspectiva de contribuir com o aprofundamento da problematização sobre a qualidade da educação, este artigo realiza um estudo comparativo da evolução do IDEB e do IDHM Educação, nas capitais nordestinas, buscando os encontros e desencontros desta evolução.

Uma breve reflexão sobre a Qualidade Educacional

Qualidade da educação é um conceito que deve ser pensado em uma perspectiva polissêmica. Nele estão implícitos projetos de sociedade, posicionamentos políticos

ideológicos, interesses econômicos, entre outros. Quase sempre, contudo, verificamos a tendência de “naturalização” do termo qualidade, sem que seja compreendida em uma perspectiva polissêmica,

[...] em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Comumente se encontra como definição de *Qualidade* o conjunto de propriedades, atributos, condições e características positivas inerentes a um objeto ou pessoa e que são capazes de distingui-lo ou classificá-lo, ou como o atributo que permite aprovar, aceitar ou refutar o objeto com base em um padrão de referência (SACONNI, 2012). Segundo esta definição, a qualidade implica em uma ideia de comparação. Poder-se-ia dizer que um objeto tem qualidade se suas características permitem afirmar que ele é melhor que aqueles objetos que não as possuem ou que não as possuem em igual grau.

Para as ciências humanas e sociais, assegura Davok (2007, p. 507), “o conceito mais usual é que qualidade significa a perfeição de algo diante da expectativa das pessoas. Nessas áreas, qualidade não existe como elemento mono (perfeição), ela exige a relação de dois elementos (perfeição e expectativa)”. Seguindo este raciocínio, Demo (2006, p. 11) sugere que qualidade converge com a ideia de bem feito e completo, sobretudo quando o termo se aplica à ação humana. Qualidade “aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter”. Para este autor, a educação é o termo-resumo da qualidade, pois entende que não há como chegar à qualidade sem educação.

Então, ao transpor a expressão qualidade para os sistemas educacionais, necessita-se admitir a existência de uma variedade de interpretações, dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade. Daí, que Risopátron (1991, p. 15) apresenta-o como um significante e não um significado. Segundo esta autora,

[...] el concepto de calidad, en tanto significante, es referente de significados históricamente producidos y en esse sentido es un concepto que no puede definirse em términos esenciales ni absolutos;

por tanto, tampoco es um concepto neutro. [...] Al dar supuesto el concepto de calidad y solo operar com él, este aparece como si fuera neutro y universal. Sin embargo, la definición de la calidad de la educación conlleva posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo.

Deste modo, pode-se afirmar que não há “uma educação de qualidade em si, mas tantas educações de qualidade quantas sejam as que os grupos sociais possam enunciar, conhecer, pensar discutir, disputar. Tantas educações de qualidade quantas houver condições de descrever.” (FUNDAJ, 2009).

A qualidade educacional brasileira historicamente se constituiu de três formas. Até a década de 1980, qualidade foi sinônimo da expansão do acesso à escola, até então restrita apenas à elite. Ainda nos dias atuais se escuta o discurso de que o processo de ampliação das oportunidades educacionais deixou de lado a questão da qualidade. Certamente, porque a escola não se preocupou em como lidar com a diversidade que se encontrava em seu interior com sua ampliação e que a bagagem que estes novos alunos traziam era muito diferente dos anteriores. Era preciso adequar-se às condições dos sujeitos, respeitando o processo de ensino aprendizagem de cada um. Como a escola não conseguiu adequar-se a essas diferenças, acabou gerando um novo problema, que era a permanência na escola. Desta forma,

Passávamos da exclusão da escola, para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo por alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações, seguidas de abandono. (GUSMÃO 2009, p. 4 apud OLIVEIRA 2007, p. 671).

Superado o problema da falta de acesso ao ensino fundamental, a o acesso ao ensino médio e a evasão surgem como duas novas demandas, a partir dos anos 1980. Conforme Oliveira (2007, p. 682), “paradoxalmente, mais educação gera demanda por mais educação”. Assim, segundo o autor, a desigualdade atual não é igual à anterior. Para ele, “evidentemente, a desigualdade e a exclusão permanecem [...] Os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos da que ocorria no passado”.

Muitos são os elementos que expressam a qualidade da educação. Compreende-se que ela deve ser entendida em uma perspectiva polissêmica, pois se modifica de

acordo com circunstâncias políticas, econômicas e sociais. “Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade, alteram-se no tempo e no espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais” (DOURADO, 2007, p. 3). A qualidade da educação está atrelada à democratização do ensino, pois antes de se pensar e falar em qualidade, fala-se na democratização do ensino, ensino para todos e não para a minoria da população. Como diz Gadotti (2009, p.2) “O tema da qualidade não pode escamotear o tema da democratização do ensino”. Dentro dessa abordagem a democracia é um componente essencial da qualidade na educação: “qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio” (GADOTTI 2009, p. 2 apud GENTILI 1995, p. 177).

No terceiro período, a partir dos anos 2000, a qualidade passa a ser aferida a partir de testes padronizados de larga escala. A avaliação ganha importância como forma de acompanhamento do processo educativo desenvolvido na escola. Os dados têm apontado que, apesar de se observarem melhoras significativas no rendimento dos estudantes, as desigualdades sociais e regionais permanecem, inviabilizando a garantia da permanência na escola com nível de qualidade equivalente (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2004). Assim, o princípio constitucional de oferta de ensino público universal de qualidade não tem se efetivado no Brasil.

IDEB e IDHM-Educação como indicadores de qualidade

Este artigo traz resultados parciais de pesquisa que tem como objetivo realizar um estudo comparativo da evolução do IDEB, do IDHM Educação e do financiamento da educação nas capitais nordestinas, buscando os encontros e desencontros desta evolução. Dentre os dados já levantados, apresentamos alguns relativos ao IDEB, IDHM Educação e IDH, conforme se pode observar nas Tabelas 1, 2 e 3.

Tabela 1: Evolução do IDEB 2005 -2011 nas Capitais do Nordeste Brasileiro

Estado	Capitais	IDEB 2005 5ano	IDEB 2005 9	IDEB 2007 5 ano	IDEB 2007 9 ano	IDEB 2009 5 ano	IDEB 2009 9 ano	IDEB 2011 5ano	IDEB 2011 9ano
Alagoas	Maceió	3.1	2.3	3.6	2.5	3.8	2.3	3.8	2.3
Bahia	Salvador	2.3	-	3.1	2.5	3.0	2.6	3.7	2.7
Ceará	Fortaleza	3.2	2.5	3.4	2.7	3.9	3.3	4.2	3,5
Maranhão	São Luís	3.6	2.9	4.0	3.5	4.3	4.1	4.2	3.9
Paraíba	João	2.9	2.4	3.5	3.0	4.0	3.4	4.6	3.9
Pernambuco	Pessoa Recife	3.2	2.8	3.8	2.5	4.1	2.7	4.1	2.9
Piauí	Teresina	2.7	2.2	3.2	2.3	3.0	2.5	5.2	4.4
Rio Grande do Norte	Natal	3.1	2.8	3.4	2.9	3.7	3.0	4.0	3.0
Sergipe	Aracajú	3.2	2.8	3.4	3.0	3.6	2.7	3.8	3.0

Fonte: Inep, 2014

A Tabela 1 nos permite observar que, se considerarmos o IDEB como indicador de qualidade, veremos que em 2011 o extremo inferior em termos de desempenho, dentre as nove capitais, é Maceió para o 5º ano e Salvador para o 9º ano, enquanto o extremo superior fica com Terezina em ambos os casos. Esta liderança, no entanto, não permanece quando tratamos do IDHM Educação, conforme Tabela 2.

Tabela 2: IDHM Educação nas Capitais do Nordeste Brasileiro

Estado	Município de grande porte	IDHM Educação 2011
Alagoas	Maceió	0,635
Bahia	Salvador	0,679
Ceará	Fortaleza	0,695
Maranhão	São Luís	0,752
Paraíba	João Pessoa	0,693
Piauí	Teresina	0,707
Pernambuco	Recife	0,698
Rio Grande do Norte	Natal	0,694
Sergipe	Aracajú	0,708

Fonte: Inep, 2014

Dentre as nove capitais do Nordeste, observa-se que Maceió teve seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) substancialmente elevado entre 1991 (0,507), 2000 (0,584) e 2010 (0,721). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,202), seguida por Longevidade e por Renda.

A cidade de São Luís, no outro extremo, teve seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) igual a 0,768, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos também foi Educação (com crescimento de 0,170), seguida por Renda e por Longevidade.

A curva evolutiva do IDHM- Educação nas nove capitais, no período de 1991 a 2010 é ascendente, ainda que com diferentes resultados, o que mais adiante será relacionado com a curva evolutiva do financiamento, assim como com os resultados do IDEB.

Tabela 3: Ranqueamento do IDH das Capitais do Nordeste Brasileiro

Estado	Município de grande porte	IDH ranking
Alagoas	Maceió	1266. ^a posição
Bahia	Salvador	3.836. ^a posição
Ceará	Fortaleza	3.548. ^a posição
Maranhão	São Luís	3.278. ^a posição
Paraíba	João Pessoa	3.278. ^a posição
Piauí	Teresina	2.319. ^a posição
Pernambuco	Recife	3.682. ^a posição
Rio Grande do Norte	Natal	4.003. ^a posição
Sergipe	Aracajú	4.172. ^a posição

Fonte: Inep, 2014

A tabela 3 nos permite verificar que Maceió lidera negativamente o *ranqueamento* do IDH (1266.^a posição), o que parece repercutir o IDHM Educação (0,635, conforme Tabela 2), bem como o baixo IDEB, ficando com o menor índice dentre as 9 capitais nordestinas (3.8 para o 5º ano e 2.3 para o 9º ano, conforme Tabela 1).

Os dados, apesar de preliminares, nos conduzem a refletir a respeito dos motivos que levam a realidades tão discrepantes nos municípios mencionados. Conforme Abrucio (2010, p.39), os impactos das políticas de federalismo no funcionamento e resultados da educação, são marcados especialmente a partir da Constituição de 1988, dentre os quais o autor ressalta alguns “dilemas para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais”. O autor esclarece que a noção de sistema que pauta a agenda política brasileira, pode ser analisada em comparação com o setor da saúde, por exemplo, sendo que um aspecto diferencial da educação frente aos outros setores, é a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica. O mesmo autor afirma, no entanto, que a motivação, o processo decisório e os resultados das mudanças ocorridas, geraram impactos diferenciados nos diferentes estados e municípios: “o problema que permaneceu importante, embora já sendo contestado nos estados e cidades maiores, foi o baixo grau de democratização e republicanização no plano local”. (ABRUCIO, 2010, p. 41)

O autor explica que a diferença do formato adotado das políticas diz respeito às relações de poder que antes obedeciam a uma lógica piramidal e agora passam a ser concebidas na perspectiva de princípios como o de autonomia dos governos subnacionais, ao que se acrescenta a necessária negociação entre os entes federados com vistas a ações conjuntas, o que nem sempre acontece.

Desta forma, o aumento das responsabilidades dos municípios pelo atendimento educacional é evidenciado, conforme Pinto (2007), quando analisamos, por exemplo, a evolução das matrículas no ensino fundamental ou outros indicadores.

Campos e Cruz (2009, p. 371) analisam o potencial do Fundeb como instrumento de aperfeiçoamento das condições de oferta da educação pública básica nos municípios e afirmam que a política de vinculação de recursos não é suficiente para a resolução dos problemas educacionais brasileiros: “parece não existir uma correlação estatisticamente significativa entre o volume de recursos disponíveis para o investimento em educação pública e o grau de desenvolvimento da mesma”. Os autores reconhecem a disparidade das condições de oferta nos municípios brasileiros, assunto que propomo-nos a focalizar neste artigo, tomando como referência as capitais do nordeste do país. Assim, compreendemos que a quantidade de recursos não é proporcional aos resultados visíveis na estrutura e qualidade da oferta da educação, já que “o Fundeb não garante que os municípios com os piores indicadores educacionais poderão contar com um maior aporte de recursos” (op. cit; p. 374). E os problemas permanecem!

Neste caso, observamos a evolução dos indicadores referentes à qualidade da educação e observamos as discrepâncias apresentadas nas tabelas, derivadas das heterogeneidades características das diversas regiões e localidades. Estas diferenças são de ordem econômica, cultural e, principalmente, de ordem política, historicamente delineadas no “processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas” (ABRUCIO, 2010, p 41)

Considerações não conclusivas

A pesquisa, ainda em desenvolvimento, aponta que não é possível observar uma correlação direta entre financiamento e os resultados dos indicadores educacionais. Em

todas as capitais do Nordeste o IDHM – Educação teve evolução significativa entre 1991 e 2010. No entanto, o mesmo não acontece com o IDEB.

O exemplo de Natal denota redução dos recursos investidos na educação e aumento do IDEB entre 2009 e 2011; por outro lado, em Recife e Maceió, o IDEB mantém-se estável, mesmo com o aumento dos recursos destinados à educação. Teresina é a capital que apresenta evolução mais expressiva nos resultados do IDEB, embora a curva evolutiva dos recursos se apresente semelhante às outras capitais, em ascendência constante. Assim, percebe-se a importância da realização deste estudo, que visa analisar de forma mais aprofundada a relação entre a evolução do investimento de recursos na educação e os resultados alcançados, particularmente nas capitais nordestinas.

É nesta perspectiva que compreendemos que as políticas implantadas geram diferentes relações com a melhoria da qualidade da educação brasileira, o que pode ser explicado pelo projeto político social implantado pelas correlações de forças que assumem o poder municipal a cada gestão, denotando as fragilidades provenientes da ausência de uma política de estado.

Referências

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPOS, B. C; CRUZ, B. P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública RAP**. Rio de Janeiro 43(2):371-93, MAR./ABR. 2009.

DAVOK, D. F. Qualidade em educação. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade**. Campinas, SP: Papirus, 10 ed. 2006.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

_____, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. **Cedes**. Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, out.-dez. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 08 fev.2014.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (FUNDAJ). Avaliação do plano de ações articuladas (PAR) no contexto do plano de metas compromisso todos pela educação. **Relatório de Pesquisa**. Recife: ago., 2009.

GADOTTI, M. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, v.1, 2010.

GENTILI, P.; SILVA, T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>> Acesso em 03 fev.2014.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

_____, R. P; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p.05-23, 2005.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o Financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

RAMOS, R. C; DI GIORGI, C. A. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio: avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 623-650, jul./set. 2011.

RISOPATRÓN, V. **El concepto de calidad de la educación**. Santiago del Chile: OREALC/UNESCO, 1991.

SACCONI, L. A.. **Mini Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. São Paulo: Geração, 2012.

WEBER, S. Democratização da gestão e a qualidade social da educação – avanços que o PDE propõe. Palestra proferida na **I Conferência Estadual de Educação Básica de Pernambuco** – CONEEPE. Recife, 18 dez. 2008.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CONDIÇÕES DE QUALIDADE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DE CASOS MUNICIPAIS.

Andréa Barbosa Gouveia -UFPR
andreabg@ufpr.br
Andrea Polena - UFPR
andrea.ufpr@yahoo.com.br

Resumo

Resultado parcial da pesquisa “Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares”, financiada pela CAPES/INEP/Observatório da educação, o trabalho objetiva articular indicadores de desenvolvimento econômico (PIB e receitas municipais), desenvolvimento sociais (IDHM) e indicadores educacionais (matrículas e gasto aluno ano) para problematizar as condições de qualidade de oferta educacional em cinco municípios brasileiros: Ilha das Flores (SE), Aracaju (SE), Curitiba (PR), Cataguases (MG) e Belo Horizonte (MG). Para analisar as condições de qualidade de ensino nas redes utilizou-se o indicador Índice de Condições de Qualidade (ICQ) gerado a partir dos questionários de contexto da Prova Brasil. Os resultados evidenciam um cenário de crescimento dos recursos nos municípios, com reflexo no crescimento dos gastos por aluno ano, mas também evidencia a manutenção de desigualdades de capacidade de investimento, mas que contraditoriamente não podem ser flagradas exclusivamente no movimento do ICQ.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Condições de qualidade; Gasto aluno ano.

O financiamento da educação no Brasil e a importância de conhecer as finanças municipais.

No Brasil o financiamento da educação pública sustenta-se no desenho de repartição de competências a partir do princípio de vinculação da receita de impostos dos diferentes entes federados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Isto garante historicamente uma estabilidade relativa nos investimentos (FAREZENNA, 2006) e significa que em tempos de crescimento econômico, o investimento em educação cresce de forma quase inercial como reflexo do aumento da arrecadação, entretanto, o mesmo acontece em contextos de crise quando há queda na arrecadação.

De toda forma há um grande consenso na área sobre o papel relevante que o mecanismo da vinculação tem em termos de proteção ao desenvolvimento da política educacional. Assim, a regra de que cabe aos municípios aplicar pelo menos 25% de sua receita de impostos, inclusive aquelas provenientes de transferências em MDE, reconhecidamente significa a possibilidade de um acompanhamento da receita dos municípios brasileiros e da análise das condições de investimento em educação.

As análises do potencial das receitas vinculadas, presentes no âmbito municipal, têm revelado o contexto de grandes desigualdades que expressam, no campo da educação, as desigualdades de desenvolvimento econômico e social históricas no país, assim podem-se encontrar diferentes pesquisas que demonstram a variação significativa de recursos disponíveis quando se considera a capacidade de investimento em educação (por ex., BREMAEKER, 2011). Esta variação na capacidade de financiamento encontra-se com um contexto, de alguma variedade também, no formato da divisão de responsabilidades pela oferta educacional no Brasil (ZAMPIRI, 2014). Ainda que a legislação indique a prioridade dos municípios com relação ao ensino fundamental e a educação infantil e que as políticas de fundos, em especial do FUNDEF, tenha representado uma indução forte a municipalização (PINTO, 2007), o formato desta oferta no território nacional é ainda variado e se relaciona não só a história recente, mas a forma como as redes municipais foram se desenvolvendo no país.

Desta forma, compreender como o país garante condições de oferta educacional, considerando o padrão de investimento público, requer que se conheça e se reconheça a diversidade do âmbito local no país. Assim, este trabalho propõe-se a contribuir com este debate a partir de um recorte específico da realidade de cinco cidades selecionadas no âmbito da pesquisa “Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares¹”. A escolha destas cidades tem relação com as premissas anteriores acerca da necessidade de conhecer a educação brasileira a partir do reconhecimento da diversidade de composições de oferta e das desigualdades de condições para esta oferta, porém tem relação também com o objetivo da pesquisa de compreender como as diferentes condições de financiamento tem se convertido em diferentes condições de qualidade da oferta educacional.

¹ Pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais da UFPR financiada pela CAPES no âmbito do Programa Observatório da Educação.

O estudo das cidades de Curitiba, Belo Horizonte, Aracaju, Ilha das Flores e Cataguases compõem estudos de caso que pretendem servir como casos específicos que permitam observar que relação pode haver entre condições de financiamento e condições de oferta considerando diferenças de porte municipal. Isto ainda não explica as escolhas. Assim, será necessário considerar o que se entende neste artigo como condições de qualidade.

O Índice de condições de qualidade como critério para discussão das condições de financiamento nos municípios.

Analisar a efetividade da política educacional no âmbito subnacional brasileiro requer que se estabeleça em que parâmetros se toma a efetividade da política, debate amplo e com muitas nuances. De forma muito provisória pode-se definir aqui que o acesso medido pela expansão da matrícula e cobertura educacional e os resultados em avaliações em larga escala podem ser indícios de algum grau de efetividade da política pública na garantia do direito à educação. Porém, no âmbito da pesquisa anteriormente citada a questão central é que condições de oferta têm sido estabelecidas e sob que patamar de investimento público.

Para dimensionar as condições de oferta a pesquisa desenvolveu um Índice de Condições de Qualidade (ICQ) a partir de informações dos questionários de contexto que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em especial, no formato que este toma no âmbito da Prova Brasil. Assim, a partir de questões escolhidas sobre condições das escolas, condições de trabalho do professor e condições de gestão, construiu-se um indicador sintético (GOUVEIA, SOUZA, SCHNEIDER, 2011) para possibilitar uma leitura das condições de oferta nas redes públicas de ensino no Brasil. Para dimensionar as condições de investimento a análise recai sobre os valores do gasto por aluno ano apurados a partir dos dados do Sistema Finanças do Brasil (FINBRA), cotejados com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), porém, as informações sobre despesas educacionais no caso brasileiro são bastante controversas.

Apesar de a informação estar disponível, a qualidade desta informação sobre despesas em educação é bastante frágil, com dados muito agregados que podem não revelar o que se faz efetivamente com os recursos. Sendo assim, o maior desafio é, a

partir da apuração do valor investido por aluno anualmente nas redes, responder sobre até que ponto estas despesas possibilitam condições de realização da política educacional adequada aos interesses públicos.

Na direção de investigar em que medida os gastos em educação tem relação com condições de qualidade de oferta, a pesquisa anteriormente mencionada tem como última fase estudos de caso de redes públicas que apresentaram variação positiva significativa nas condições de oferta medida pelo ICQ. Foram realizados cinco estudos de municípios que estivessem em estados diferentes para que fosse possível estudar a capital do estado e uma rede de ensino que possuísse entre 2.000 e 10.000 matrículas. Propõe-se aqui uma aproximação com os casos a partir da leitura dos indicadores de financiamento com indicadores sociais e com o ICQ.

Nas condições de financiamento nos municípios selecionados

A partir da seleção dos municípios, sejam eles: Aracaju – SE, Belo Horizonte – MG, Cataguases – MG, Curitiba – PR2 e Ilha das Flores – SE, buscou-se comparar alguns indicadores sociais e econômicos de forma a construir um contexto para a análise da oferta educacional e das condições de financiamento da educação, buscando observar o que há de comum e de singular nos casos em análise. As consultas foram feitas nas páginas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Portal do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - SIOPE, todos os valores utilizados foram atualizados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2013³. Os anos de 2007, 2009 e 2011 foram escolhidos em relação a dados colhidos na pesquisa inicial que desenvolveu o ICQ.

O primeiro indicador utilizado foi o Produto Interno Bruto (PIB) que é uma ferramenta que possibilita mensurar a capacidade de geração de riqueza de um determinado espaço geográfico em um período de tempo. Através de sua análise, combinada a outros índices pode contribuir na formulação de políticas públicas e, em

² A definição do segundo caso paranaense ainda está em curso.

³ Banco Central - Calculadora do cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acessado em: 31/03/2014.

nosso estudo, ajuda a analisar o perfil de desenvolvimento econômico dos casos em discussão.

A Tabela 1 apresenta o PIB nacional a preços correntes e sua variação nos anos de 2007, 2009 e 2011. Pode-se observar que em todos os casos houve aumento percentual, sendo que entre 2007/2009 a variação nacional foi muito maior do que as encontradas nos municípios analisados, mas inferior se comparada a 2009/2011. Isto se deu devido a efeitos decorrentes da crise econômica internacional que desacelerou a economia brasileira. Com a estabilização da crise houve um reaquecimento da economia em 2010 e certo recuo em 2011 gerando, na comparação 2009/2011, um incremento do PIB nacional, assim como, em todos os municípios⁴. Nesta variação os índices se aproximam, mesmo quando comparados municípios e capitais.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto a preços correntes (R\$ 1.000), casos selecionados – valores reais.

	2007	2009	Var 07 a 09	2011	Var 09 a 11
Brasil	3.771.744.627,71	4.111.239.051,90	9,00%	4.668.220.686,50	13,55%
Aracaju	8.884.590,20	9.016.250,97	1,48%	10.391.990,24	15,26%
Ilha das Flores	46.671,72	48.485,30	3,89%	52.580,67	8,45%
Belo Horizonte	54.258.888,58	56.767.636,71	4,62%	61.968.182,81	9,16%
Cataguases	976.314,75	988.213,10	1,22%	1.093.546,41	10,66%
Curitiba	54.031.791,46	58.052.064,51	7,44%	65.445.494,47	12,74%

Fonte: IBGE

A medida da riqueza não é sinônimo, infelizmente, de condições de qualidade de vida ou distribuição desta riqueza no contexto municipal. Cabe comparar este indicador eminentemente econômico com outros aspectos que permitam observar as condições sociais dos municípios, desta forma pode-se utilizar o IDHM que não se limita ao crescimento econômico, mas é composto por: IDHM Longevidade (esperança de vida ao nascer); IDHM Educação (média de anos de estudo da população com 25 anos ou mais e expectativa de anos de estudo) e IDHM Renda (Renda Nacional Bruta per capita), este indicador varia de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, mais

⁴ IBGE: Comentário - A Economia Brasileira no 2º Trimestre de 2013: Visão Geral. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Comentarios/pib-vol-val_201302comentarios.pdf. Acessado em: 02/04/2014

desenvolvido é o município.⁵ A Tabela 2 apresenta estes valores e pode-se observar que apenas Ilha das Flores possui um IDHM inferior ao IDHM Brasil e ainda se encontra em condição de “baixo desenvolvimento humano”, mas também se observa que todos os municípios aumentaram seu IDHM na última década.

Tabela 2 – IDHM Brasil e municípios, casos selecionados.

	IDHM 2000	IDHM 2010
Brasil	0,612	0,727
Aracaju	0,648	0,770
Ilha das Flores	0,421	0,562
Belo Horizonte	0,726	0,810
Cataguases	0,659	0,751
Curitiba	0,750	0,823

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano 2013 (IBGE).

Ainda que o ponto de partida dos casos seja diferente, a comparação de movimentação do IDHM é interessante, pois ao longo da década o incremento das condições sociais relaciona-se positivamente com o crescimento da economia.

No caso de Ilha das Flores o IDHM ainda é considerado baixo (0,562), mas analisando a vulnerabilidade social, há uma considerável diminuição percentual na taxa de mortalidade infantil de 55,91(2000) para 30,40 (2010), de crianças de 4 e 5 anos fora da escola de 16,65 (2000) para 10,33 (2010) e de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados de 30,48 (2000) para 16,83 (2010), dentre outros indicadores que apresentaram melhoras, elevando, desta forma, a variação percentual entre 2000/2010. No caso de Cataguases o IDHM é considerado alto (0,751), verificamos nos índices de vulnerabilidade social que há uma considerável diminuição percentual na taxa de mortalidade infantil de 19,59 (2000) para 12,90 (2010), de crianças de 4 e 5 anos fora da escola de 18,15 (2000) para 2,82 (2010) e de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados de 0,71(2000) para 0,07 (2010). No caso de Aracaju o IDHM é considerado alto (0,77), mas a variação é menor, mesmo assim a mortalidade infantil percentual passou de 38,95 (2000) para 15,61 (2010), crianças de 4 a 5 anos fora da escola de 20,91(2000) para 10,70 (2010) e pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento

⁵ IBGE. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/. Acessado em: 03/04/2014.

sanitário inadequados de 2,29 (2000) para 0,72(2010). Curitiba apresenta um IDHM considerado muito alto (0,823), mas as variações percentuais são menores, a mortalidade infantil percentual cai de 13,36 (2000) para 11,91 (2010), crianças de 4 a 5 anos fora da escola de 48 (2000) para 16,38 (2010) e pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados de 0,41 (2000) para 0,09 (2010). Belo Horizonte apresenta um IDHM considerado muito alto (0,81), e apresenta as seguintes variações percentuais, a mortalidade infantil percentual cai de 22,86 (2000) para 12,95 (2010), crianças de 4 a 5 anos fora da escola de 36,41(2000) para 14,83 (2010) e pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados de 0,59 (2000) para 0,15 (2010).

Para o que nos interessa diretamente neste trabalho que é a política educacional, é preciso considerar as condições de financiamento da educação nestes contextos. Assim, a Tabela 3 apresenta a Receita de impostos e transferências vinculadas⁶, nos municípios.

Tabela 3 – Receita de impostos e transferências vinculadas, casos selecionados– valores reais.

	2007	2009	Var 07 e 09	2011	Var 09 e 11
Aracaju	484.508.591,46	523.425.102,37	8,03%	741.035.327,87	41,57%
Ilha das Flores	6.968.594,83	7.372.831,31	5,80%	8.671.679,93	17,62%
Belo Horizonte	2.885.813.720,82	3.207.487.701,22	11,15%	3.912.090.731,12	21,97%
Cataguases	49.929.721,71	52.646.835,00	5,44%	60.823.302,47	15,53%
Curitiba	2.185.882.032,42	2.475.617.411,57	13,25%	2.764.970.105,89	11,69%

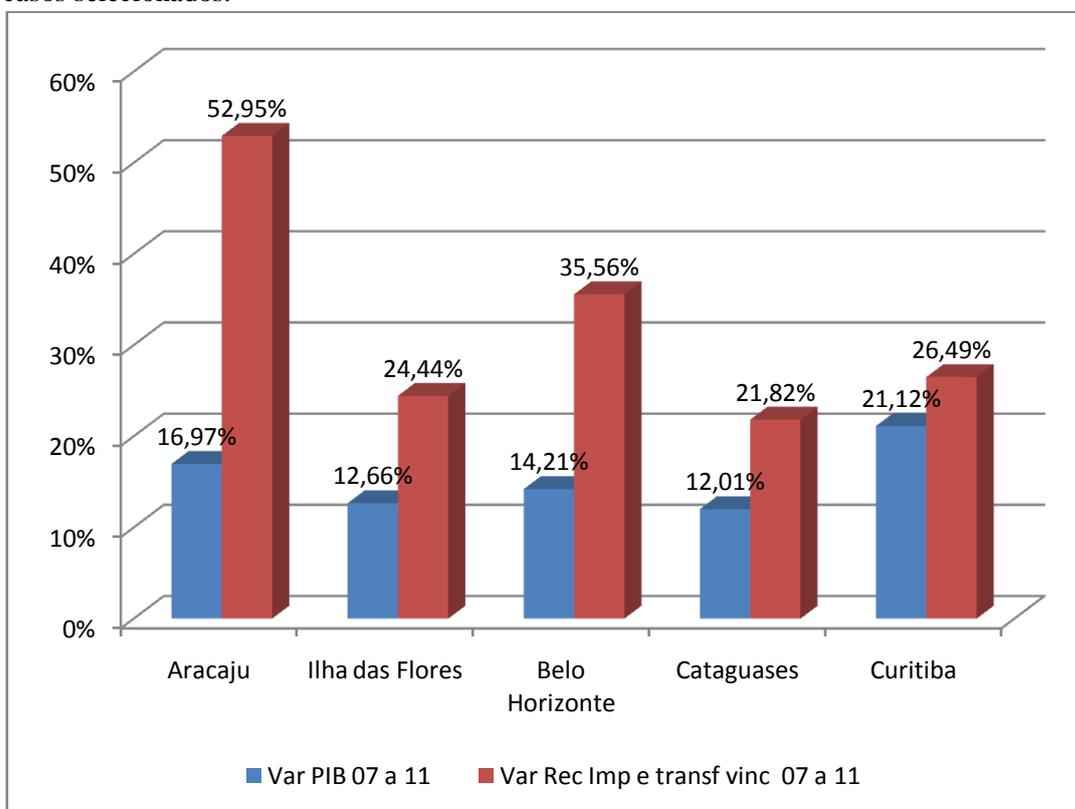
Fonte: FNDE – SIOPE – Demonstrativos municipais – Anexo X

Confrontando as Tabelas 1 e 3 pode-se verificar que Curitiba apresenta a maior variação do PIB no período de 2007/2009 e isto se reflete no maior percentual de ampliação da receita vinculada. No período 2009/2011 a maior expansão do PIB se deu em Aracaju e novamente isto se reflete na expansão da receita de impostos. Assim, o crescimento econômico parece nestes casos garantir, pelo mecanismo da vinculação da receita, melhor cenário para o investimento em educação.

⁶ Fazem parte desta receita as: Receitas de Impostos Municipais (ISS, IPTU, ITBI e IRRF), Receitas de Impostos Estaduais (ICMS, ITCO, IPVA e IRRF), Transferências da União (FPM, ITR, IOF - Ouro e Lei Kandir - Município, FPE, IPI - Exp., IOF - Ouro e Lei Kandir -Estado), Transferências do Estado (ICMS, IPVA, IPI- Exportação), Outras Receitas Correntes, Receitas da dívida ativa tributária de impostos, multas e juros de mora e correção monetária.

O Gráfico 1 sintetiza a variação do PIB e da receita de impostos e transferências vinculadas em todo o período. Observe-se que a receita de impostos e transferências têm um incremento maior que o do PIB, o que pode decorrer do conjunto de transferências constitucionais que o município tem direito, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que depende menos do desenvolvimento local. Evidencia-se ainda que o maior crescimento do PIB esteja nas capitais, assim como o maior incremento da receita.

Gráfico 1 – Variações percentuais de PIB e Receita de Impostos e transferências – 2007/2011, casos selecionados.



Fonte: Atlas do desenvolvimento humano 2013 (IBGE).

Este cenário de condições de financiamento da política pública precisa encontrar a dinâmica de demanda por serviços públicos, neste trabalho temos o intento de observar a dinâmica populacional dos municípios e a correspondente dinâmica da demanda por educação, indicada aqui pelo movimento da matrícula.

A Tabela 4 apresenta o número de matrículas e estimativa da população nos municípios nos anos de 2007 e 2011. Verifica-se que em todos os municípios analisados há um decréscimo de matrículas, apesar de haver aumento percentual na população

estimada nos municípios de Aracaju e Cataguases. Isto pode apontar que efetivamente não houve este acréscimo populacional ou este acréscimo pode ter ocorrido em idade não escolar, ou ainda por razões de ajuste de fluxo nas redes de ensino.

Tabela 4 – Matrículas na Educação Básica da Rede Municipal e População (estimativa), casos selecionados.

	Matrículas Educação Básica na Rede Municipal			População - Estimativa		
	2007	2011	Variação	2007	2011	Variação
Aracaju	34.052	28.862	-15,24%	520.207	579.563	11,41%
Ilha das Flores	1.929	1.663	-13,79%	8.598	8.354	-2,84%
Belo Horizonte	180.760	170.581	-5,63%	2.412.937	2.385.640	-1,13%
Cataguases	6.846	5.612	-18,03%	67.447	70.201	4,08%
Curitiba	131.505	131.335	-0,13%	1.797.408	1.764.541	-1,83%

Fonte: IBGE e INEP

Interessante observar que quando comparamos o percentual de matrículas em relação à população, Tabela 5, verificamos que há certa proximidade nos indicadores entre 2007 e 2011, com exceção de Ilha das Flores que tem acréscimo de 3 pontos percentuais na participação da matrícula na população.

Observe-se que Ilha das Flores é o município em que os indicadores sociais são mais vulneráveis e que tem o percentual maior de população em idade escolar sob responsabilidade da rede municipal de ensino. A participação da rede municipal cai para um atendimento perto de 10% em Cataguases e nas capitais estudadas não chega a 8%. Este é um forte elemento de desigualdade de condições de oferta visto que condições de menor produção de riqueza há uma maior dependência da população em relação ao poder municipal.

Tabela 5 – Variação percentual nas matrículas e população, casos selecionados.

	2007	2011
Aracaju	5,97	5,88
Ilha das Flores	20,00	23,09
Belo Horizonte	7,23	7,58
Cataguases	9,05	9,75
Curitiba	7,47	7,45

Fonte: IBGE e INEP – Dados tabulados pelas autoras

Frente a estas condições sociais, disponibilidade orçamentária e de atendimento escolar mensurado na matrícula pode-se avançar para o investimento realizado em educação como forma de investigar a hipótese de que a ampliação das condições de oferta mensurada pelo ICQ possa ser decorrente de ampliação nas condições de investimento em educação.

A Tabela 6 apresenta as despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.⁷ Pode-se observar que houve acréscimo em todos os períodos, mesmo que em alguns casos possa ser uma ampliação pequena como, por exemplo, em Aracaju no período de 2007/2009.

Tabela 6 – Despesas em Educação (MDE), casos selecionados – valores reais.

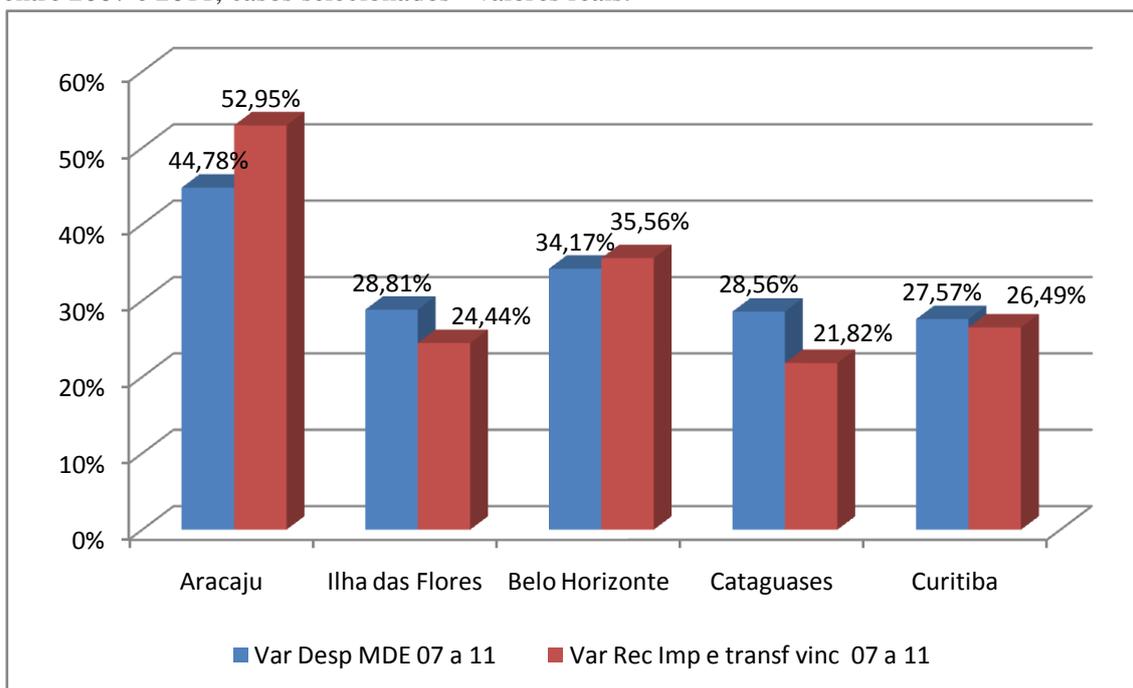
	2007	2009	Var 07 e 09	2011	Var 09 e 11
Aracaju	134.964.354,02	138.483.501,31	2,61%	195.407.560,14	41,11%
Ilha das Flores	3.608.273,26	3.880.156,61	7,53%	4.647.733,58	19,78%
Belo Horizonte	966.364.336,03	1.060.882.455,48	9,78%	1.296.529.993,07	22,21%
Cataguases	16.750.351,19	18.184.949,62	8,56%	21.534.321,65	18,42%
Curitiba	685.989.942,39	741.349.863,10	8,07%	875.108.477,47	18,04%

Fonte: FNDE – SIOPE – Demonstrativos municipais – Anexo X

O período 2009 a 2011 apresenta para todos os casos o maior incremento de despesas em educação, o que é coerente com o movimento da economia apresentado anteriormente. Porém, cabe observar se as despesas se movimentaram no mesmo ritmo das Receitas de impostos e transferências vinculadas e as Despesas em Educação – MDE. Observando o Gráfico 2 pode-se perceber que Curitiba, Cataguases e Ilha das Flores têm incremento das despesas maior que o da receita, enquanto Belo Horizonte e Aracaju não.

⁷ São ações financiáveis com os recursos do MDE: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades - meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Gráfico 2 – Variações percentuais das despesas em MDE e Receita de impostos e transferências entre 2007 e 2011, casos selecionados - valores reais.



Fonte: FNDE – SIOPE - Dados tabulados pelas autoras.

Comparar o crescimento da despesa nos dá um panorama geral da direção do esforço dos municípios no investimento em educação, porém para dimensionar se este crescimento garante as mesmas condições de oferta é preciso especificar melhor a comparação, uma forma é usar como indicador o gasto por aluno para dimensionar se estes municípios têm a mesma capacidade de oferta.

Considerando os valores do gasto aluno ano, Tabela 7, isto é, a divisão entre os valores das Despesas em MDE declaradas pelos municípios e o número de matrículas da Educação Básica na rede Municipal, verificamos que há um incremento nos valores investidos em todos os casos.

Observe-se que Aracaju e Belo Horizonte que tiveram aumento menor na despesa que na receita apresentam crescimento significativo na despesa por aluno, em especial no primeiro caso, isto pode ser explicado por uma queda na matrícula de 15,24% entre 2007 e 2011. Por outro lado, Curitiba e Cataguases tiveram aumento no gasto por aluno num cenário de ampliação geral das despesas em educação como indicado anteriormente. O caso de Ilha das Flores chama atenção, pois tem incremento no gasto por aluno, tem diminuição da matrícula em 13,79% no período de 2007 a 2011 e ainda assim é o menor investimento em todas as medidas.

Tabela 7 – Gasto aluno, municípios selecionados, casos selecionados - valores reais.

	% de crescimento			
	2007	2009	2011	07 a 11
Aracaju	3.963,48	4.458,15	6.770,41	70,82%
Ilha das Flores	1.870,54	2.255,91	2.794,79	49,41%
Belo Horizonte	5.346,12	6.085,24	7.600,67	42,17%
Cataguases	2.446,74	2.979,67	3.837,19	56,83%
Curitiba	5.216,46	5.519,16	6.663,18	27,73%

Fonte: FNDE / SIOPE e Portal do INEP - Dados tabulados pelas autoras.

Assim, pode-se considerar que a Tabela 8 evidencia uma diferença explícita nas condições de oferta nas redes de capitais (Belo Horizonte, Curitiba e Aracaju) que puderam gastar em média 7 mil reais por aluno em 2011, enquanto os municípios menores, mesmo com incremento, chegaram a uma média próxima de 3 mil reais em 2011, mesmo com todos os mecanismos de redistribuição de recursos internos nos estados feito, por exemplo, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Se levarmos em consideração os valores do FUNDEB, por aluno, estimado para cada Estado, nas séries iniciais do Ensino Fundamental – urbano, que se encontra na Tabela 8, podemos verificar que Ilha das Flores aproxima-se do valor mínimo do estado, enquanto que as capitais têm uma grande distância destes valores. Isto reforça a premissa de que há desigualdades e maior esforço no investimento em educação nos municípios de maior vulnerabilidade.

Ainda pode-se considerar que os municípios que na média se distanciam dos valores referencia 1 no âmbito do FUNDEB, ou seja, aqueles valores estimados como mínimos para o Ensino Fundamental – urbano, tem maiores condições de, ao executar as despesas, garantir incremento para o investimento nas etapas e modalidades de educação que tem comprovadamente mais custo como, por exemplo, educação infantil e educação especial, enquanto Ilha das Flores, nosso caso mais vulnerável terá maior dificuldade em diversificar os investimentos.

Tabela 8 - Valor por aluno estimado (por Estado - séries Iniciais EF - urbano), casos selecionados.

	2007	2009	2011
Aracaju	1.781,09	2.059,58	2.215,83
Ilha das Flores	1.781,09	2.059,58	2.215,83
Belo Horizonte	1.723,27	2.065,31	2.144,31
Cataguases	1.723,27	2.065,31	2.144,31
Curitiba	1.803,90	1.993,91	2.006,74

Fonte: FNDE (2007, 2009, 2011).

Retomando alguns dos dados anteriores esta situação pode ser melhor discutida. A medida de vulnerabilidade evidencia a situação bastante cruel em Ilha das Flores que ainda apresentava em 2010 uma mortalidade infantil que é o dobro das demais, porém quando o indicador é especificamente educacional, por exemplo, como o percentual de crianças de 4 e 5 anos fora da pré escola, os dados não tem uma relação tão imediata com as condições de financiamento, pois neste caso as três capitais apresentam indicadores bastante piores (Belo Horizonte 14% de crianças fora, Curitiba, 16% de crianças fora e Aracaju 20% de crianças fora) que os de Cataguases (2% de crianças fora) e inclusive Ilha das Flores (10% de crianças fora). A concentração da população pode explicar em parte este problema de atendimento da educação infantil, porém não de forma suficiente, visto que já evidenciamos que em Ilha das Flores a participação do poder público municipal na oferta de educação é muito mais significativa que nos demais.

Este cenário nos leva ao foco central da preocupação da pesquisa “Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares”: como os investimentos em educação no âmbito das redes se convertem (ou não) em condições de qualidade de oferta.

A partir dos questionários de contexto da Prova Brasil foram selecionadas variáveis que pudessem indicar condições de qualidade que possam ser impactadas diretamente pela política municipal, com incremento de recursos ou não. Assim o ICQ incorpora uma dimensão de condições de trabalho docente (escolaridade, salário por hora, tipo de vínculo com a rede de ensino); condições de infraestrutura da escola e

condições de gestão na rede (salário do diretor, conselho de escola, projeto político pedagógico). Na composição final do ICQ as condições de trabalho docente têm peso maior que as condições materiais das escolas e estas têm peso maior que as condições de gestão (GOUVEIA; SCHNEIDER; SOUZA, 2011). A Tabela 9 sintetiza os dados do ICQ e do gasto aluno ano nos casos selecionados.

Tabela 9 – ICQ e Gasto aluno (GA) nos anos de 2007 e 2011, casos selecionados.

	ICQ 2007	ICQ 2011	GA 2007	GA 2011
Aracaju	0,6240	0,5876	3.963,48	6.770,41
Ilha das Flores	0,4496	0,7555	1.870,54	2.794,79
Belo Horizonte	0,8095	0,7831	5.346,12	7.600,67
Cataguases	0,4528	0,5786	2.446,74	3.837,19
Curitiba	0,7100	0,7872	5.216,46	6.663,18

Fonte: Prova Brasil – questionário de contexto (2007 e 2011). SIOPE (2007 e 2011)

*dados trabalhados pelas autoras.

Observe-se que o ICQ 2007 cresce na direção do gasto aluno de maneira evidente, porém a leitura dos dados de 2011 não é tão evidente assim. A condição do ICQ de Ilha das Flores é bastante próxima aos dados de Belo Horizonte e de Curitiba. O alto incremento do ICQ de Ilha das Flores no período foi o fator determinante para que a cidade compusesse os estudos de caso. Cataguases, também escolhida pelo incremento no ICQ, tem um movimento mais esperado, ou seja, cresce na mesma direção do gasto aluno.

Uma possível explicação para este cenário está na distribuição dos pesos do ICQ, pois como o fator mais importante são as condições de trabalho do professor, e neste caso Ilha das Flores têm professores com ensino superior e estatutários, isto lhe confere uma situação melhor no indicador. Outro elemento pode ser de porte, pois um município pequeno com poucas escolas tem mais condições de manter a infraestrutura das escolas e, no retrato gerado pelo ICQ, ser identificado com boas condições de oferta, o sentido oposto pode ser pensado no caso das capitais que para garantir efetividade na política precisam movimentar uma estrutura educacional bastante complexa. Estes elementos todos justificaram a ida a campo e a análise dos dados deste grupo de municípios.

Considerações Finais

A proposta deste artigo é exploratória, ou seja, não se pretende aqui concluir de forma definitiva que relação há entre a ampliação de investimentos e as condições de qualidade, mas levantar indícios que possibilitem a leitura de casos específicos selecionados a partir de instrumentos quantitativos que mapearam as condições de riqueza, oferta educação e qualidade de redes municipais brasileiras.

Nesta direção pode-se considerar que os casos em análise evidenciam os efeitos que o movimento geral da economia, mensurados aqui pelo PIB, tem no âmbito do financiamento da educação, mas ao mesmo tempo evidenciam uma dinâmica própria que se relaciona com a demanda por educação por exemplo. Neste estudo esta segunda percepção deve-se aos indicadores de crescimento da receita nem sempre aparecem de forma imediatamente refletida no crescimento das despesas em educação.

A escolha de estudos de três capitais e dois municípios de pequeno porte evidenciam também as diferenças de condições de financiamento da educação que são amplamente conhecidas na literatura educacional. Porém, encontram-se alguns elementos aparentemente contraditórios e que exigem maior aprofundamento do que tem sido a política educacional no âmbito subnacional, pois se em termos de disponibilidade de investimento e esforço municipal ficou evidente a demanda que Ilha das Flores e Cataguases têm para atender, em alguns aspectos pontuais, por exemplo, atendimento da educação infantil de 4 e 5 anos, estas cidades se movimentaram de maneira mais rápida que as capitais. Por outro lado, o elemento tamanho das redes parece que dificulta a manutenção de condições de qualidade equitativas o que poderia explicar os movimentos contraditórios no ICQ encontrados em 2011.

Finalmente, esta leitura aqui proposta parece permitir afirmar que os retratos mensurados por indicadores gerais sobre política pública brasileira mapeiam bem perfis da realidade, porém os estudos de caso podem permitir aprofundar as nuances e compreender melhor os limites das políticas em curso.

Referências

BRASIL. Banco Central do Brasil - **Calculadora do cidadão**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigerPorIndice.do?method=corrigerPorIndice>. Acessado em: 31/03/2014.

_____. IBGE. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/. Acessado em: 03/04/2014.

_____. IBGE: Comentário - **A Economia Brasileira no 2º Trimestre de 2013: Visão Geral**. Disponível em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Comentarios/pib-vol-val_201302comentarios.pdf. Acessado em: 02/04/2014.

_____. IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=pt-br>. Acesso em: 23/02/2014.

_____. FNDE. Portaria **Interministerial nº 1030, de 6 de novembro de 2007** - Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2007; atualiza e divulga o valor da complementação da União ao FUNDEB em 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias>. Acessado em: 03/04/2014.

_____. FNDE. Portaria MEC nº 788, de 14 de agosto de 2009 – Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias>. Acessado em: 03/04/2014.

_____. FNDE. Portaria Interministerial nº 1721, de 7 de novembro de 2011 - Retificação da Portaria Interministerial MEC/MF nº 477, de 28 de abril de 2011 e operacionalização do FUNDEB no exercício de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias>. Acessado em: 03/04/2014.

_____. FNDE. SIOPE. Relatório resumido da execução orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal (A partir de 2006). Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Acessado em: 25/02/2014.

_____. Portal do INEP. Censo Escolar. Consulta a matrícula. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula#>. Acessado em: 25/02/2014.

BREMAEKER, F E J. **A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios**. In: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: IPEA, 2011

FARENZENA, N. **A Política de financiamento da Educação Básica: rumos da Legislação Brasileira**. PORTO ALEGRE: EDITORA UFRGS, 2006.
GOUVEIA, A. B.; SCHNEIDER, G.; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Índice de Condições de Qualidade Educacional: metodologia e indícios. Estudos em Avaliação Educacional (Impresso) **JCR**, v. 11, p. 115-135, 2011.

PINTO, J. M. R.. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação e Sociedade, v. 28, p. 877-897, 2007.

ZAMPIRI, M. **A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná. 2014.

MATRÍCULA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS

Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi - UFPR
marcos.e.bassi@gmail.com

Resumo

O artigo examina as trajetórias da matrícula e do financiamento da educação básica no Município de Florianópolis e focaliza a rede municipal de ensino no contexto da política de fundos entre 1996 e 2012. Serviram de base empírica dados financeiros extraídos dos demonstrativos dos recursos aplicados na educação pela Prefeitura de Florianópolis e obtidos no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e sobre matrículas, dos microdados do Censo Escolar, do INEP. A constatação do significativo volume de receitas disponíveis para a educação, bem como e seu crescimento constante ao longo do período, superando em mais de três vezes o valor por aluno assegurado pelo Fundeb estadual permite supor que a rede municipal conta com uma base de financiamento, em princípio, suficiente para a oferta de educação básica em razoáveis condições de qualidade.

Palavras-Chave: Política educacional; Financiamento da educação; Educação Básica; Municipalização do ensino.

Como foi o percurso do atendimento de Educação Básica no município de Florianópolis durante a vigência dos fundos contábeis Fundef e Fundeb entre 1996 e 2012?

Nesse percurso, qual foi a trajetória da rede municipal de ensino em particular?

Que tendências seguiram as matrículas das etapas de ensino sobre responsabilidade da prefeitura?

Com quais e com que montantes de recursos financeiros a prefeitura teve à sua disposição nesse período?

Como esses recursos foram aplicados?

No contexto demarcado, mudanças importantes na legislação nacional sobre o financiamento da educação e sobre a educação básica, promovidas mais de uma vez no período enfocado, tiveram implicações indutoras e decisivas sobre o desempenho do

atendimento escolar realizado pelas redes municipais e estaduais de ensino. Tais alterações afetaram o perfil do atendimento das matrículas e a disponibilidade de recursos financeiros. O artigo direciona o foco de análise para o desempenho da rede municipal de ensino de Florianópolis¹.

As questões acima orientam a análise. Para tentar respondê-las foram selecionados, descritos e analisados dados dos demonstrativos dos recursos aplicados na educação pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, cedidos pela Secretaria Municipal de Educação e obtidos no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina², e dos microdados do Censo Escolar, disponíveis na página do INEP, do período mencionado. Os dados foram organizados em série histórica em tabelas e gráficos e os valores monetários de cada ano foram atualizados para reais correntes de dezembro de 2013, de forma a permitir a comparabilidade.

Uma breve descrição das mudanças na legislação constitucional e a instituição de leis complementares sobre a temática ajuda a reconstituir o contexto educacional do período. Antes, é preciso ter em conta que o financiamento da educação já se encontrava delimitado no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. A União deve aplicar no mínimo 18% da sua receita de impostos, enquanto os estados, o distrito Federal e os municípios pelo menos 25% das suas receitas de impostos e transferências em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A metade dessas vinculações (50%) deveria ter sido desde então aplicada na universalização do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, conforme estabelece o artigo nº 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Um dos parágrafos do artigo 212 também estabelece a contribuição social do salário educação como fonte complementar para o financiamento da educação. No que se refere às competências educacionais, dispostas o artigo 211, além da definição do campo de atuação da União, somente aos municípios era determinada a responsabilidade pelo ensino pré-escola e pelo ensino fundamental. Os estados e o DF não eram mencionados.

Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), regulamentada pela lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), redefiniu, com maior clareza, as competências

¹ Este estudo é um dos resultados da pesquisa *Remuneração dos professores das escolas públicas de educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN*, apoiada pelo Programa Observatório da Educação, do MEC, por intermédio do Edital nº 049/2012/CAPES/INEP.

² TCE-SC. Portal do Cidadão. <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?id=420540>

educacionais dos entes federados. No caso dos municípios, para onde se ajusta o foco, foi atribuída a responsabilidade prioritária pelo atendimento ao ensino fundamental e à educação infantil³. Determinou no financiamento a focalização de um maior volume de recursos da vinculação constitucional dos governos municipais e estaduais no ensino fundamental e instituiu em cada estado da federação o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, na captura e redistribuição de recursos da vinculação dos governos municipais e estadual.

A LDB (BRASIL, 1996c), promulgada dias antes, entre outras as regulamentações, ratificou as novas competências dos entes federados, instituiu a educação básica, compreendendo as etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, e determinou que as creches e pré-escolas passassem a integrar o sistema de ensino, uma vez que até então parte delas encontrava-se no âmbito da assistência social.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação, instituído para o decênio 2001-2011 (BRASIL, 2001), no que toca às competências municipais, estabeleceu metas para o atendimento em creches, pré-escolas e ensino fundamental. Anos depois, nova legislação determinou a ampliação da obrigatoriedade para as crianças com 6 anos de idade (BRASIL, 2005) e a ampliação do ensino fundamental para 9 anos de duração (BRASIL, 2006).

Já no início dos anos 2000, o conjunto das mudanças mencionadas fez emergir com mais intensidade a importância dos municípios no atendimento educacional do que em relação ao que vinha ocorrendo nos anos 1980. Lisete Regina Gomes Arelaro afirma que as mudanças especificamente no financiamento da educação tiveram como intenção a municipalização do ensino fundamental, o que fez emergir os municípios como maiores responsáveis pela educação básica, em lugar dos objetivos declarados pela política educacional do governo federal de então⁴ (ARELARO, 2005).

Novas mudanças ocorrem na legislação constitucional e complementar em 2006 e 2007. Foi instituído e regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb no âmbito de cada estado (BRASIL, 2006; 2007), em substituição ao Fundef. As novas regras de

³ As competências de cada ente federado encontram-se estabelecidas no artigo 211 da CF/88.

⁴ Primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, cujo ministro da educação era Paulo Renato Souza.

financiamento passam a abranger toda a educação básica. De forma semelhante ao que ocorria na versão anterior, o Fundeb, com vigência de 2007 a 2020, recolhe um maior volume de recursos da vinculação dos governos estaduais e municipais e os devolve proporcionalmente à responsabilidade desses governos pelas matrículas de educação básica no âmbito da sua competência, não mais se circunscrevendo ao ensino fundamental e sim, à todas as etapas, modalidades e tipos de atendimento daquele nível de ensino. Diferentes fatores de ponderação atribuídos a cada etapa a modalidade gera um diferente valor por aluno⁵.

Por fim, no final de 2009, é promulgada a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), que tornou obrigatória a matrícula na educação básica das crianças e adolescentes na faixa etária dos quatro aos 17 anos. No caso dos municípios, o impacto dessa medida implicará a ampliação do atendimento pré-escolar que, embora seja determinada a implantação progressiva até 2016, uma alteração na LDB já em 2013 obriga a matrícula das crianças a partir dos quatro anos (BRASIL, 2013).

Pode-se dizer que entre os impactos e resultados desse conjunto das mudanças na legislação para os municípios nesse período, se destacam a indução à municipalização do ensino fundamental e a expansão da educação infantil. Conseqüentemente, redundaram no amplo e rápido crescimento da participação da rede pública municipal no atendimento da educação básica, a ponto desse atendimento superar o atendimento da rede estadual ao longo dos anos 2000.

Em Santa Catarina, a constatação e análise desse movimento podem ser encontradas em estudo de Valle, Mizuki, Castro (2004), de Pensin, Rebelatto, Nardi (2006) e de Bassi, Fermino (2011). De acordo com dados do Censo Escolar, recenseado pelo INEP, os municípios catarinenses eram responsáveis por 51% das matrículas do ensino fundamental em 2012, restando ao governo estadual 38%, ao conjunto do setor privado 11%. Em 1996, a responsabilidade municipal não passava de 27%, o estado detinha 64% do atendimento e ao setor privado 9%. Portanto, os dados informam um intenso processo de municipalização.

No que diz respeito especificamente à legislação sobre o financiamento da educação na prefeitura de Florianópolis, cumpre destacar que a Lei Orgânica Municipal

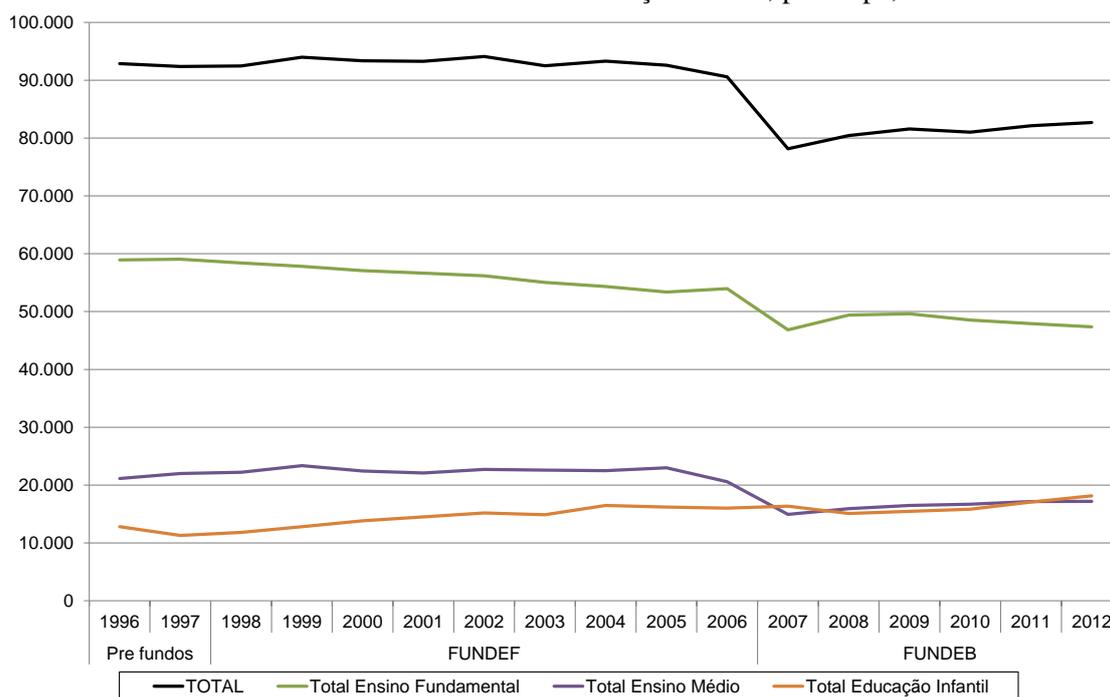
⁵ Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3994-resolu%C3%A7%C3%A3o-mec-n%C2%BA-8,-de-25-de-julho-de-2012>. Acesso em 10 mar. 2014.

de Florianópolis (PMF, 1990, artigo 122) repete a determinação constitucional quanto a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino do percentual de vinculação de impostos. Contudo, em 2007, a instituição de lei sobre o sistema municipal de ensino (PMF, 2007, artigo 27) determinou a elevação do percentual mínimo para 30%. O Plano Municipal de Educação, posteriormente, ratificou tal medida sob as constatações de “que os esforços não são suficientes para atendimento, principalmente na Educação Infantil, face à expressiva demanda, [e de] que o Governo Federal não tem dado muito apoio financeiro ao Município” (PMF, 2010, pág. 130-1).

As matrículas de educação básica no município a rede municipal

Nesse contexto, brevemente recuperado, a educação básica em Florianópolis manteve uma trajetória praticamente estável, não fosse a abrupta queda no número das matrículas em 2007 (**Gráfico 1**). Deve-se considerar, no entanto, que nesse ano, o INEP implantou mudanças na sistemática de coleta de dados educacionais pelo Censo Escolar com a ferramenta Educacenso⁶, o que eliminou um número significativo de informações registradas mais de uma vez, tornando mais fidedignos e detalhados os dados sobre alunos, professores, escolas e turmas. Em Florianópolis, portanto, a educação básica que se mantinha acima das 90 mil matrículas no período abrangido pelo Fundef, passa a registrar pouca mais de 80 mil, com ligeiro crescimento, a partir de 2008, durante a vigência do Fundeb. O ensino fundamental, com maior volume de matrícula, seguiu tendência de declínio, perdendo pouco mais de 10 mil matrículas no período. Pesaram nessa tendência declinante das matrículas o impacto simultâneo das medidas de correção do fluxo escolar dos alunos e da redução do crescimento vegetativo da população brasileira. O ensino médio mostra tímida elevação após longo período de estabilização. Em sentido contrário, emergem as matrículas da educação infantil que ultrapassam as do ensino médio em 2012. Proporcionalmente falando, o ensino fundamental recua de 63 para 57% do atendimento da educação básica, o ensino médio de 23 recua para 21%, enquanto a educação infantil amplia sua participação de 14 para 22%.

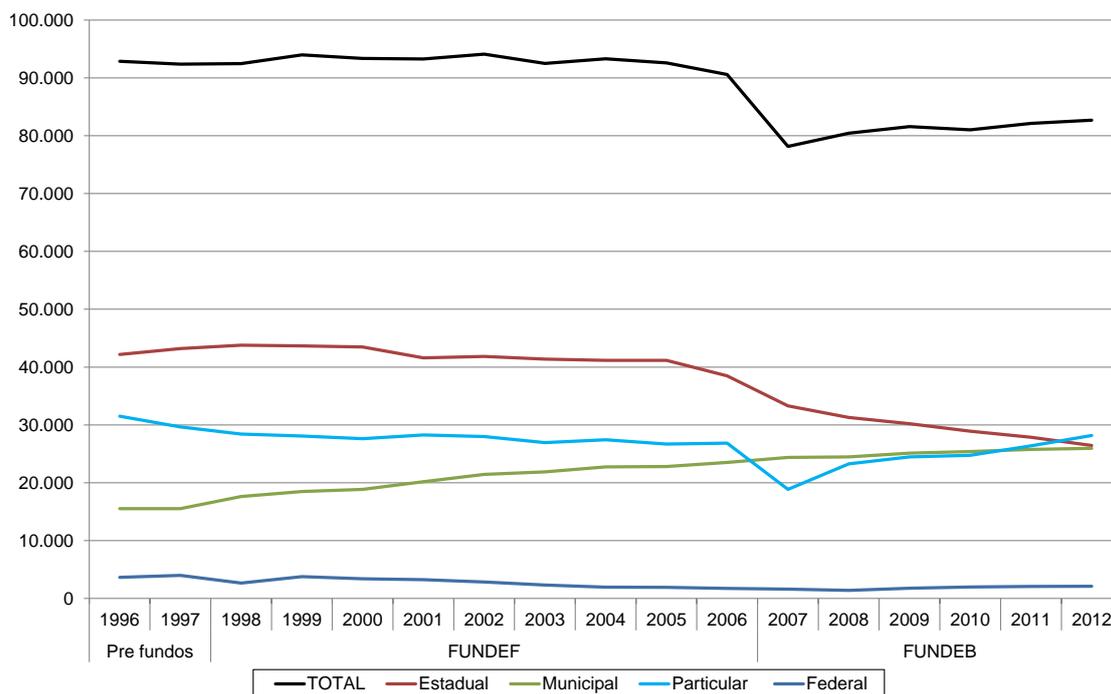
⁶ O Educacenso, segundo o MEC, “é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro [que] permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet”. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=339>. Acesso: 14 mar 2014.

Gráfico 1 - Movimento da matrícula na Educação Básica, por etapa, 1996 - 2012

Fontes: INEP. Microdados (1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010) e INEP. Censo Escolar. Consulta à Matrícula (2011; 2012). Exclui matrículas de Educação de Jovens e Adultos e de Educação Especial. Elaboração do autor

Sob o ângulo da responsabilidade institucional pelo atendimento educacional (**Gráfico 2**), afora a reduzida dimensão da rede federal, é interessante acompanhar a convergência na distribuição proporcional entre as redes estadual, particular e municipal, respectivamente responsáveis por 45, 34 e 17% das matrículas, em 1996, e por 32, 34 e 31%, em 2012. Chama a atenção o desempenho emergente da rede municipal, com firme tendência crescente, acumulando ao longo do período 67% de expansão, movimento oposto ao da rede estadual, que recua 27%. A rede municipal, como será visto adiante, amplia o atendimento de ensino fundamental no período de vigência do FUNDEF, declinante na rede estadual, e de educação infantil, sob a sua responsabilidade constitucional, logo no início da vigência do FUNDEB. Parcela dessa expansão se deve à municipalização de um contingente de matrículas de educação infantil, antes atendidas pelo estado. A rede municipal parece também ter ocupado espaço deixado pela rede particular, na medida em que as duas passaram a dividir a mesma proporção do atendimento após a queda da segunda em 2006 e 2007.

Gráfico 2 - Movimento da matrícula na Educação Básica, por Dependência Administrativa, 1996-2012



Fontes: INEP. Microdados (1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010) e INEP. Censo Escolar. Consulta à Matrícula (2011; 2012). Exclui matrículas de Educação de Jovens e Adultos e de Educação Especial. Elaboração do autor

A disposição relativa das redes no atendimento mostra uma posição relativa muito aquém da rede municipal de Florianópolis em relação ao quadro nacional e mesmo ao do estado de Santa Catarina. Em ambos, o conjunto do atendimento municipal encontra-se em 46% das matrículas de educação básica (BRASIL, 2013). Assim, mesmo sob o crescimento observado, a prefeitura de Florianópolis parece ter se preservado ou mesmo resistido à municipalização do ensino. Aspecto que merece investigação.

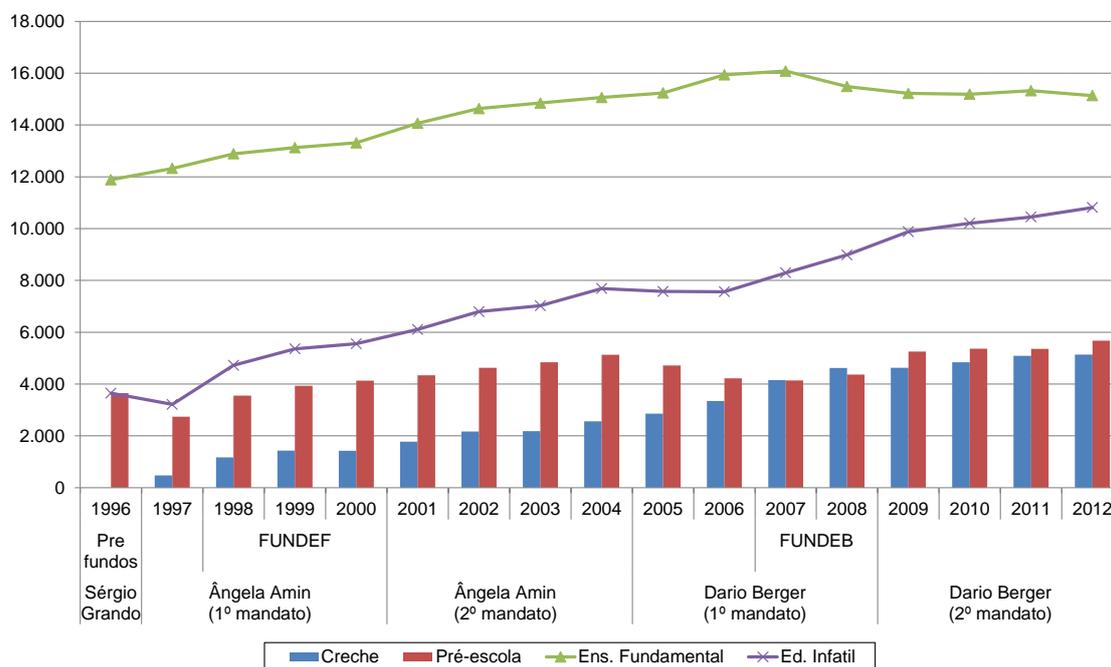
No tocante a rede particular, chama a atenção o significativo grau da presença no atendimento de educação básica em Florianópolis ao longo do período, que inclusive volta a superar cada um das redes públicas isoladamente em 2012. Para se ter uma ideia dessa presença, o conjunto do atendimento particular em âmbito nacional não ultrapassa os 16% (BRASIL, 2013). Pode-se supor, como hipótese, que, de um lado, o setor privado ocupa o vácuo da insuficiente oferta pública gratuita no suprimento da demanda, o que significa, a despeito do significativo crescimento da rede municipal, que a rede pública não cumpre o dever do estado estabelecido constitucionalmente. De

outro, um eventual e especial poder aquisitivo mais elevado da população residente em Florianópolis lhe possibilita optar pelo setor privado em lugar de buscar o público para a garantia do seu direito educacional. São questões que merecem investigação.

No tocante especificamente à rede municipal (**Gráfico 3**), já assinalada a sua tendência de modo geral crescente, nota-se que o ensino fundamental parece ter esgotado seu potencial de expansão a partir de 2008, exatamente quando entra em vigor o FUNDEB. Nesse caso, essa etapa do atendimento municipal parece repercutir também a diminuição do crescimento vegetativo da população. A educação infantil, em outro sentido, mantém-se em constante crescimento, não obstante a diminuição das matrículas de pré-escola consecutivamente em 2006, 2007 e 2008. Porém, deve-se acrescentar que esses anos coincidem com a ampliação da obrigatoriedade estendida às crianças de 6 anos de idade, que passaram a ser matriculadas no ensino fundamental. Nos anos seguintes, a pré-escola retoma a tendência ascendente, mas é alcançada então pela expansão mais vigorosa das matrículas em creche, seja pela ampliação da rede própria ou pela municipalização do atendimento conveniado⁷.

⁷ Em outro estudo (BASSI, 2011), constatei o esforço de alguns municípios, entre eles Florianópolis, em incorporar à rede municipal parte do atendimento antes realizado por meio de instituições privadas conveniadas à prefeitura.

Gráfico 3 - Movimento da matrícula na Educação Básica na Rede Municipal de Ensino, 1996-2012



Fontes: INEP. Microdados (1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010) e INEP. Censo Escolar. Consulta à Matrícula (2011; 2012). Exclui matrículas de Educação de Jovens e Adultos e de Educação Especial. Elaboração do autor

Tendo em vista aos dois governos municipais, é de se notar o crescimento acentuado das matrículas em creche durante o governo Dario Berger, mas coincidente com o recuo e a estabilização do ensino fundamental e a diminuição do ritmo de crescimento da pré-escola. Além disso, a prefeitura, a partir de 2007, passou a ser contemplada com um volume crescente de receita advinda do Fundeb, em correspondência, a partir de então, também às matrículas da educação infantil⁸. O maior volume de receita e a diminuição da necessidade de investimentos no ensino fundamental ocorridos ao mesmo tempo, podem ter contribuído para que a prefeitura pudesse redirecionar um maior volume de recursos financeiros à expansão da educação infantil. Interessante é destacar que a expansão das matrículas do ensino fundamental até 2006 e da educação infantil, contínuo, mas mais evidente a partir de 2007, demarcam os períodos de vigência primeiro do Fundef e depois do Fundeb. No primeiro, a receita proveniente do fundo estava unicamente vinculada apenas à

⁸ Cabe lembrar que durante a vigência do FUNDEF apenas as matrículas do ensino fundamental eram contempladas com receitas desse fundo.

matrícula do ensino fundamental, que pouco beneficiava a prefeitura, no segundo, todas as matrículas da educação básica foram contempladas. A constante ampliação dessa etapa pela prefeitura assegurou receitas também crescentes provenientes do Fundeb.

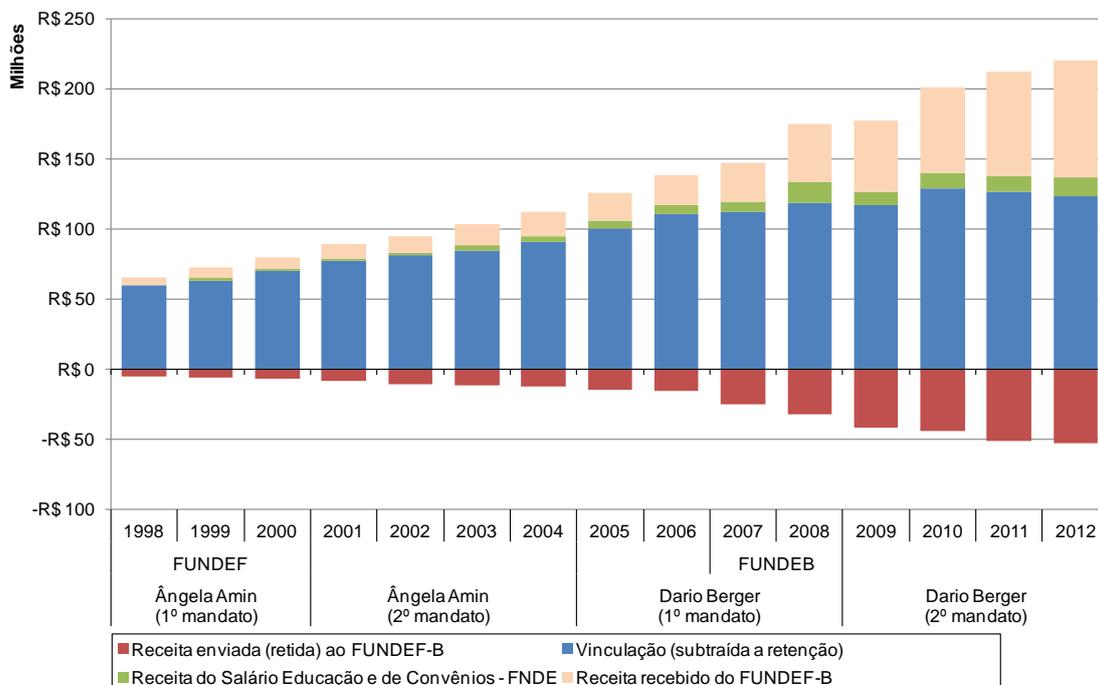
O financiamento da educação municipal

A evolução do financiamento da rede municipal no período complementa a análise (**Gráfico 4**).

A prefeitura contou com recursos substancialmente crescentes no período, compostos por várias fontes. O crescimento da receita total é mais evidente a partir do período em que entra em vigor o Fundeb, beneficiando o governo Dario Berger. Descontados os montantes retidos anualmente pelos fundos (colunas em vermelho), a receita disponível total saltou, em 15 anos, de cerca de R\$ 70 milhões para pouca mais de R\$ 220 milhões, um crescimento de 237%.

As receitas da vinculação (em azul), subtraídas as receitas retidas (em vermelho), mantiveram-se as de maior importância, apesar da estabilização a partir de 2009. Cresceram 110% no período, gerando, mesmo estagnadas, em torno de R\$ 130 milhões à educação.

Gráfico 4 – Receita disponível



Fontes: PMF. SME. Demonstrativos de aplicação dos recursos na educação. FNDE. SIOPE. TCE. Portal do Cidadão. Valores monetários atualizados para reais de dezembro de 2012. Elaboração do autor

A estabilização da receita da vinculação coincide com o maior volume de recursos movimentados pelo Fundeb, tanto as retidas (em vermelho) quanto as recebidas (em rosa). Estas últimas foram, desde 1998, em volume sempre superior às aquelas, o que corresponde ao crescimento das matrículas da educação básica, como visto na seção anterior. Assim, descontada uma da outra, os cofres da educação municipal receberam anualmente receita adicional. O valor adicional, apenas 7% superior ao retido no primeiro ano, alcançou 41% em 2006, quando expirou o Fundef, recuou para 8% no primeiro ano do Fundeb, para rapidamente voltar a crescer e acrescentar 57% de receita adicional somente em 2012.

Outra fonte de receitas para a educação municipal, em menor volume, mas também crescentes e importantes para determinadas políticas municipais⁹, é proveniente da contribuição social do salário educação¹⁰ (em verde). Os recursos dessa fonte, com registro desde 1999, mas particularmente evidente a partir de 2003¹¹, acrescentaram cerca de R\$ 13 milhões em 2012, cerca de 400% quando comparada à receita acrescida no primeiro ano registrado.

Os recursos aplicados na educação na forma de despesas e de percentuais da vinculação oferecem outras constatações importantes (**Gráfico 5**). De modo geral, as despesas acompanham o desempenho das receitas. Assim, pode-se constatar que a despesa total, suprida pelas diferentes receitas recebidas pela prefeitura (vinculação, fundos e salário-educação), e a despesa total em MDE, suprida apenas com os recursos da vinculação, cresceram substancialmente ao longo de todo o período, ambas em torno de 180%, de modo ligeiramente mais acentuado nas duas gestões do governo Dario Berger. Não obstante, nas duas gestões do governo municipal, como vimos, a prefeitura foi beneficiada com o crescimento das receitas disponíveis, em parte devido à elevação do percentual de vinculação à educação por iniciativa política local.

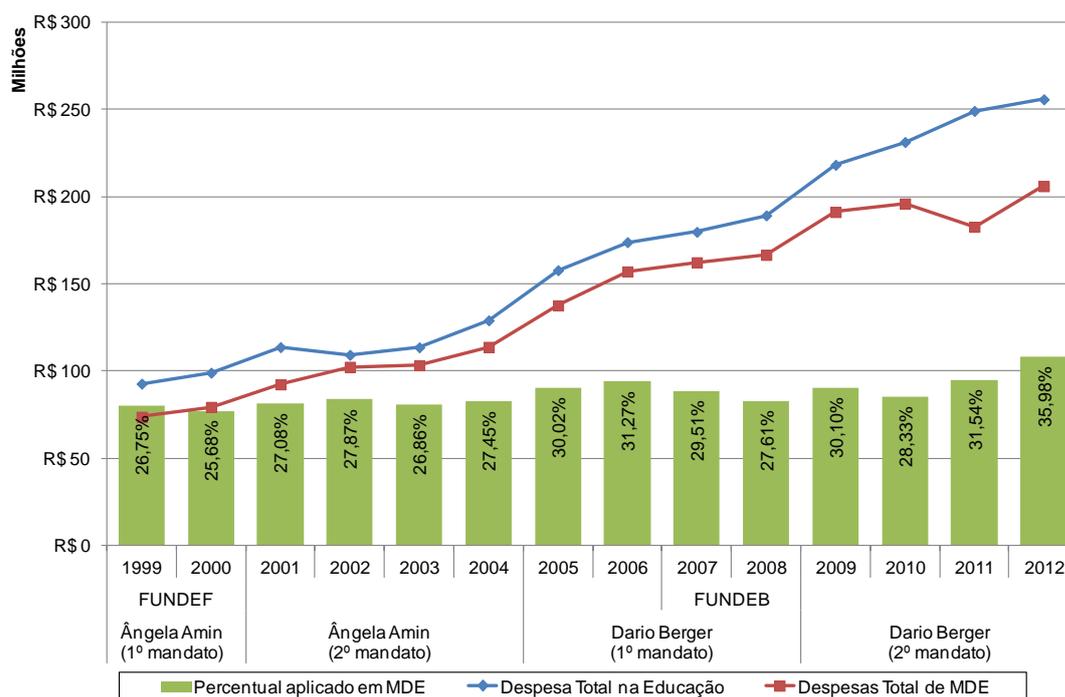
⁹ As receitas da vinculação e dos fundos são, de modo geral, aplicadas na ampliação (obras, e equipamentos) e no custeio da rede (remuneração, material de consumo, etc.), de acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 70 e 71 da LDB. As do salário educação suprem despesas com transporte escolar, alimentação escolar e demais despesas assistências e de apoio aos estudantes.

¹⁰ Estão somadas as receitas do da cota estadual e municipal e da cota federal salário educação, esta enviada pelo FNDE.

¹¹ Trata-se do primeiro ano do governo de Luis Inácio Lula da Silva que, na educação, promove alterações importantes na sistemática e formato de redistribuição do salário educação, passando a beneficiar diretamente os municípios.

Convém observar que a média percentual de aplicação da receita de impostos no ensino, de fato, passou a girar em torno de 30% da receita de impostos e transferências a partir de 2007, antecipando o que viria a ser estabelecido, em 2007, pela lei do sistema de ensino da prefeitura, patamar mais presente no governo Daria Berger. Contraditoriamente, o governo não cumpriu a nova lei logo nos dois primeiros anos da sua promulgação. Cumpre ressaltar a aplicação de 36% da receita de impostos em 2012.

Gráfico 5 - Despesas e percentuais aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino - 1999 – 2012



Fontes: PMF. SME. Demonstrativos de aplicação dos recursos na educação. FNDE. SIOPE. TCE. Portal do Cidadão. Valores monetários atualizados para reais de dezembro de 2012. Elaboração do autor.

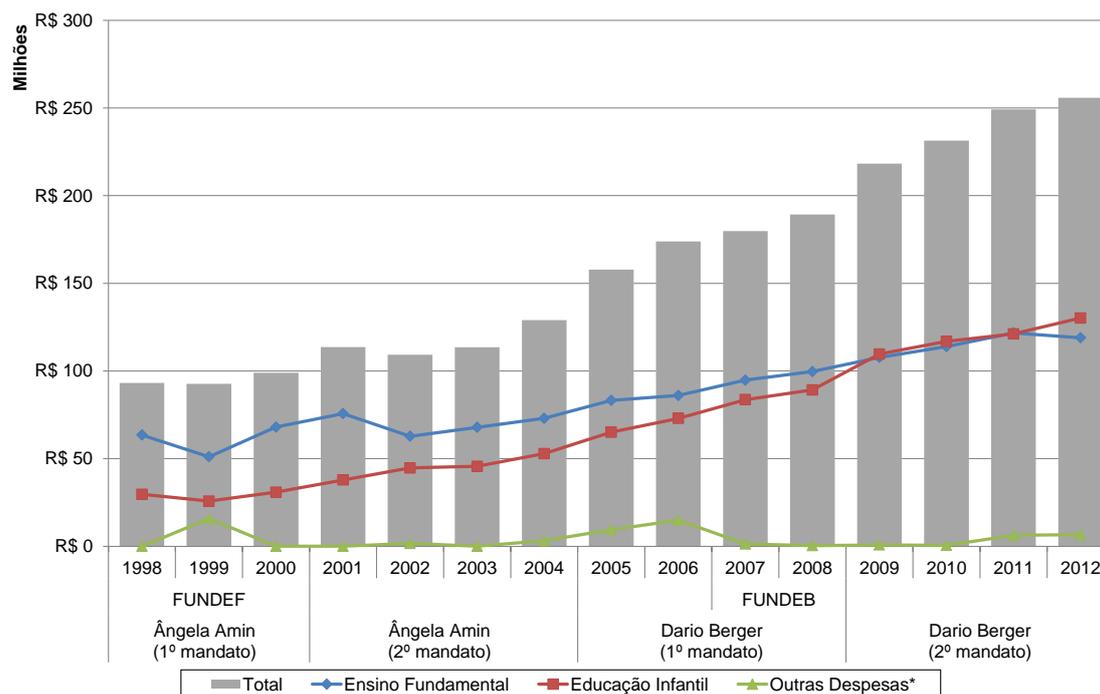
Desse modo, as despesas na educação básica municipal mantiveram-se crescentes, sejam aquelas realizadas especificamente na manutenção e desenvolvimento do ensino¹², financiadas com recursos da vinculação, sejam as despesas totais com educação, que soma a aplicação de outras fontes, como o salário educação e demais transferências de receitas do FNDE¹³.

¹² Conforme definidas nos artigos 70 e 71 da LDB.

¹³ As receitas do salário educação e das transferências do FNDE, de modo geral, destinam-se ao transporte escolar, à alimentação escolar, e outras despesas educacionais não contempladas em MDE.

Ao longo do período, as despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento da educação infantil se equipararam às que vinham sendo realizadas com o ensino fundamental municipal (**Gráfico 6**). Contribuiu para isso a ampliação do atendimento em creche, cujo custo de manutenção é mais elevado que o das outras etapas.

Gráfico 6 - Despesas aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, por etapa - 1999 - 2012



Fontes: PMF. SME. Demonstrativos de aplicação dos recursos na educação. FNDE. SIOPE. TCE. Portal do Cidadão. Valores monetários atualizados para reais de dezembro de 2012. Elaboração do autor

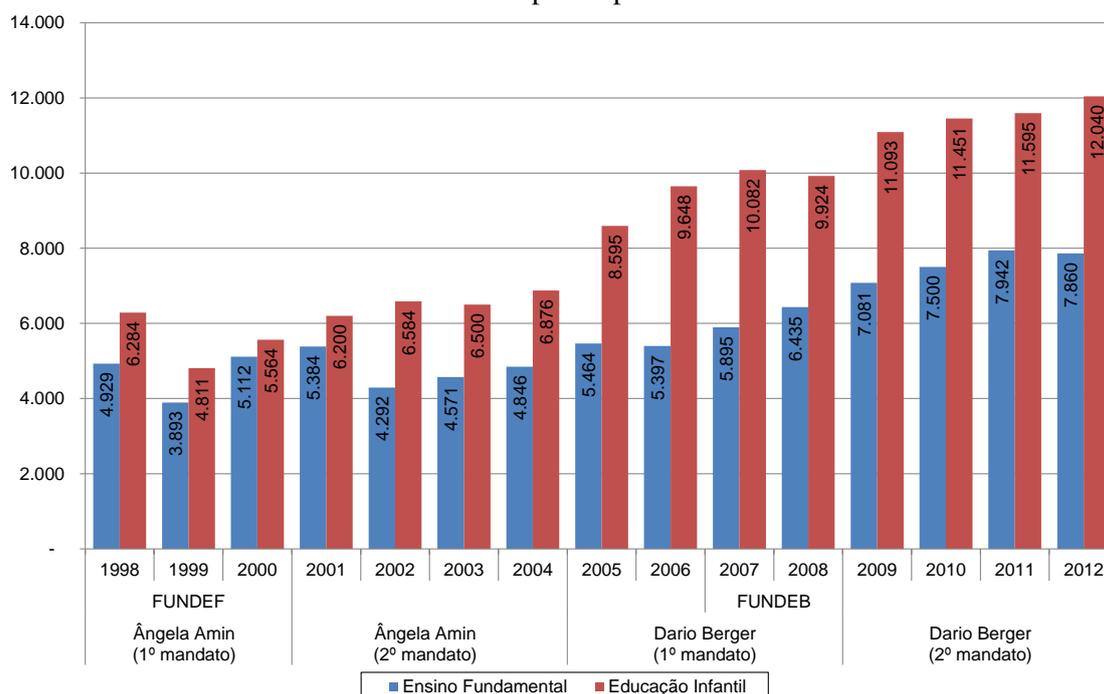
O gasto aluno- ano e o valor aluno ano dos fundos contábeis

O crescimento das despesas em educação infantil, e das creches em especial, estas com custos mais elevados, *pari passu* o do ensino fundamental, repercutem no crescimento do valor do gasto anual por aluno (**Gráfico 7**). O gasto por aluno da educação infantil cresceu mais de 90% no período e o do ensino fundamental, 60%. A diferença entre os dois que, em 1998, no governo Ângela Amin, já era superior em cerca de 30% em favor da educação infantil, recua para 9% em 2000 após a instituição do Fundef, o qual, como visto, tornou prioridade ao atendimento ao ensino fundamental. Contudo, a diferença entre os gastos por aluno volta a se ampliar a partir de então no

governo Dario Berger. Nesse contexto, ainda em 2005, a diferença se amplia para cerca de 60% e oscila em torno desse percentual daí em diante.

A diminuição das matrículas do ensino fundamental, como constatado na seção anterior, reduziu a necessidade de recursos para essa etapa. Coincidentemente, a prefeitura passou a receber receitas adicionais do Fundeb para a educação infantil. Essa combinação favoreceu a maior focalização de recursos a essa etapa, o que foi capturado pelo cálculo do gasto aluno/ano.

Gráfico 7 – Gasto aluno/ano por etapa de ensino – 1998 – 2012.



Fontes: MEC. INEP. PMF. SME. Demonstrativos de aplicação dos recursos na educação. FNDE. SIOPE. TCE. Portal do Cidadão. Valores monetários atualizados para reais de dezembro de 2012. Elaboração do autor

Os patamares de gasto aluno alcançado pela rede municipal são bem superiores aos valores por aluno que servem de referência para a redistribuição de receitas através do Fundeb. O valor por aluno repassado às redes públicas de Santa Catarina em 2012 para cada matrícula das séries iniciais do ensino fundamental urbano e da pré-escola em tempo parcial, por exemplo, foi de R\$ 2.609,79 enquanto que para as para creches em tempo integral foi de R\$ 3.392,73 (BRASIL, 2011). Valores, portanto, muito inferiores aos alcançados pela rede municipal nesse ano. Aqueles elevados patamares permitem supor que a rede municipal dispõe de condições financeiras

suficientes para oferecer razoáveis condições de qualidade às crianças e adolescentes matriculadas em sua rede de ensino.

Conclusões

A análise do atendimento de educação básica em Florianópolis, no período compreendido entre 1996 e 2012, cuja política educacional em âmbito nacional esteve marcada pela vigência do Fundef e posteriormente pelo Fundeb, revelou o crescimento significativo da educação infantil e a emergência da rede municipal, responsável no atendimento público a rede responsável por aquela etapa de ensino. A presença municipal também cresceu no atendimento ao ensino fundamental, ao mesmo tempo em que a rede estadual diminuiu sua presença relativa. Também digno de nota é que a rede particular manteve-se expressiva ao longo do período, muito superior à média nacional nas duas etapas de ensino mostrada pelo Censo Escolar. Essa presença incomum da rede particular em Florianópolis permite supor ou que esse tipo de atendimento cresceu no vácuo deixado pelo estado ao não cumprir o seu dever constitucional com a educação ou o poder aquisitivo de significativa parcela da população residente no município possibilitou a sua opção pela rede particular em lugar do ensino gratuito.

No que se refere ao financiamento, a rede municipal contou, em todo o período, com o crescimento constante e significativo de receitas geradas pela vinculação constitucional, incluindo o aumento do percentual mínimo da receita de impostos para a educação, de receitas adicionais oriundas dos fundos contábeis, bem como daquelas advindas de outras fontes, como o salário educação e transferências do FNDE.

O crescimento mais veloz das receitas disponíveis, proporcionado por essas diferentes fontes, em relação ao das matrículas da educação básica permitiu que a prefeitura alcançasse um patamar de gasto por aluno significativo, superando em mais de três vezes o valor por aluno assegurado pelo Fundeb. O que permite supor que a rede municipal conta com uma base de financiamento, em princípio, suficientes para a oferta de educação básica em razoáveis condições de qualidade.

Referências Bibliográficas:

ARELARO, Lisete R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: Reunião Anual da ANPEd, 30., 2007. **Anais...** Caxambu, 2007.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 14, nº 142, jan./abr., 2011.

_____, FERMINO, Phelipe Pires. **O Atendimento à Educação Básica em Santa Catarina: repercussões do Fundef e do Fundeb na matrícula pública**. 2011. Disponível em <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/indexPoiesis.php//article/viewFile/1303/1055>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 abr. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 23 dez. 1996. 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 12 fev. 2013.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm Acesso em: 08 jul. 2014.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 08 mar. 2014.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm. Acesso em 08 mar. 2014.

_____. **Lei nº 11.274, 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino

fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm. Acesso em 08 mar. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso: 19 jul. 2010.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 08 mar. 2014.

_____. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1. Acesso em 08 mar. 2014.

_____. MEC. FNDE. Fundeb. **Portaria Interministerial nº 1908**, de 28 de dezembro de 2011. Disponível em www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos. Acesso em 07 abr. 2014.

_____. MEC. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **Microdados do Censo do INEP**. 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. **Censo Escolar**. Consulta à matrícula. 2011, 2012. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em 05 mar. 2014.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica** (atualizado em 09/09/2013). 2013. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 14 mar. 2014.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

PENSIN, Daniela P., REBELATTO, Durlei B., NARDI, Elton. O município em tempos de Fundef: sobre o impacto na educação municipal da região Oeste de Santa Catarina. **Unirevista**, Vol. 1, n. 2, abril, 2006. Disponível em: http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Pensin_et_al.pdf>. Acesso em: nov 2012.

PMF. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis**, de 05 de abril de 1990. Disponível em <http://www.cmf.sc.gov.br/pesquisa-lei>. Acesso: 04 mar 2014.

_____. **Lei nº 7.508**, de 31 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Organização, o Funcionamento Manutenção do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis. 2007. Disponível em http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/03_02_2010_11.56.16.1757292a5fdd10dc86ecd6fb861a84d4.pdf. Acesso: 04 mar 2014.

_____. Demonstrativo dos recursos aplicados na educação.

_____. SME. **Plano Municipal de Educação de Florianópolis**, 2010. Disponível em http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27_02_2014_11.20.48.eb78a09ae443ce4bbc863f413d1f20f2.pdf. Acesso: 05 mar 2014.

VALLE, Ione Ribeiro; MIZUKI, Gláucia Elisa de Paula; CASTRO, Inaiara Maria Ferreira de. **Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense**. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 34, n. 121, Apr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Julho 2012. doi: 10.1590/S0100-15742004000100009.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ÂMBITO DOS FUNDOS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Marileide Gonçalves França - USP
leidemary@yahoo.com.br
Rosângela Gavioli Prieto (Orientadora)

Resumo

Esse trabalho objetiva analisar a educação especial no contexto dos fundos destinados ao financiamento da educação, por meio da análise dos efeitos do Fundeb para o atendimento do público-alvo da educação especial no período de 2007 a 2013, no que tange ao número de matrículas no Estado do Espírito Santo e os valores mínimos por aluno da educação especial estabelecidos a nível nacional e no Espírito Santo para essa modalidade no âmbito desse fundo. Os resultados apontam para a expansão de matrículas da educação especial nos sistemas educacionais brasileiros, porém isso não minimiza a ausência de condições mínimas de qualidade da rede pública de ensino para o atendimento a essa população que historicamente foi excluída do processo de escolarização. Desse modo, há a necessidade de discutir acerca do aumento de recursos para essa modalidade, bem como a definição de fatores de ponderação correspondente aos valores reais de cada etapa e modalidade da educação básica.

Palavras-Chave: Educação Especial; Financiamento da Educação; Política Pública.

Introdução

A educação especial como política pública, isto é, “como forma de intervenção estatal na oferta e proteção de determinado direito de cidadania” (CURY, 2007, p. 832) pressupõe investimento financeiro por parte do Poder Público para garantir a sua concretização e oferecer serviços públicos voltados ao atendimento das pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação¹. Nessa direção, ela integra o sistema de financiamento da

¹ População alvo da educação especial de acordo com a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

educação no Brasil. No entanto, a sua configuração, enquanto política pública constitui um processo recente na sociedade brasileira (MAZZOTTA, 2011).

O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988 (CF/88) caracterizou-se pela orientação da descentralização financeira, representando o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação tributária e receitas disponíveis. No que se refere à educação especial, a CF/88 estabelece, no art. 208, inciso III, o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1988). Cabe ressaltar, no âmbito dessa Constituição, no art. 213, a proposição de que sejam destinados recursos públicos às entidades da sociedade civil para atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Assim, o referido artigo define que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”.

Dessa maneira, observamos que a responsabilidade pelo atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação continua a ser compartilhada com a sociedade civil, aspecto observado em toda a história da educação especial brasileira. Segundo Kassir (2011), os serviços assistenciais, educacionais e de promoção à saúde oferecidos, foram predominantemente assumidos pelas instituições privadas, organizações não governamentais e/ou sociedade civil. Entretanto, essa trajetória histórica também apresenta peculiaridades, na medida em que observamos a presença tímida do Poder Público em relação à garantia dos direitos de acesso e permanência das pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nos sistemas públicos de educação.

Na década de 1990, observamos profundas mudanças nas políticas educacionais, como a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB/96), e na organização do financiamento da educação, com a implantação de fundos específicos voltados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Na LDB/96 foi estabelecido o dever do Estado com a educação mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definido como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996a, art. 4º, inciso IX). Esta ideia articula-se à necessidade de investir esforços no intuito de garantir a oferta e melhores condições de ensino.

Nessa direção, a educação foi ratificada como tarefa compartilhada entre União, Distrito Federal, estados e municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (CF/88, art. 211 e LDB/96, art. 8º). Cada instância é responsável pela administração, expansão e manutenção dos seus respectivos sistemas de ensino, incluindo a organização de políticas e programas voltados à educação especial. No âmbito dessa Lei ainda foi enfatizado o papel coordenador e articulador da União em relação aos demais entes federados (LDB/96, art. 8º), tendo como uma das suas tarefas a responsabilidade pela educação de alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação.

A educação especial, nesse cenário, apresentou avanços em termos de legislação e também sofreu implicações na sua organização e financiamento. A LDB/96, ao estabelecer a educação especial como modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, assegura aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação serviços de apoio especializado no contexto da escolar e atendimento educacional “em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular”. (BRASIL, 1996a, art. 58, § 2). Desse modo, a Lei garante dois tipos de serviços: de apoio especializado, oferecidos na escola regular como complementares ou suplementares à classe comum e os denominados substitutivos (BRASIL, 1996a), sendo ofertados por meio de classes, escolas ou serviços especializados.

Nessa perspectiva, a LDB/96 (art.60) reafirma o seu compromisso em oferecer essa modalidade de ensino a partir do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos, ressaltando a relação contraditória entre Poder Público e privado na história da educação especial, na política educacional e no financiamento público. Na trajetória da educação especial no Brasil, Bueno e Kassar (2005, p. 20) evidenciaram que “de certa forma, a história da educação especial seria ‘exemplar’ e mesmo ‘antecipadora’ do processo de publicização proposto pelo governo federal a partir da reforma do Estado” da década de 1990, uma vez que o financiamento por parte do Poder Público às instituições não governamentais e filantrópicas, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) e Associação Pestalozzi, bem como outras inúmeras instituições especializadas que mantêm convênios com secretarias estaduais e

municipais de educação, tende a se fortalecer nesse contexto de distanciamento do Estado com as políticas públicas.

Assim, “os processos de gestão educacional e escolar são fortemente induzidos pela lógica decorrente do financiamento adotado, resultante da caracterização do Estado e da articulação entre as esferas pública e privada” (DOURADO, 2007, p. 925). Desse modo, o Poder Público atua, diretamente, tanto na oferta de serviços de educação especial, como no repasse de verbas a essas instituições, que podem conjugar várias fontes de receitas, públicas e/ou privadas, na prestação de seus serviços. Mas, ao mesmo tempo, o Estado assegura a ampliação do atendimento na rede regular de ensino, em classe comum, independentemente do apoio às instituições privadas, um compromisso inédito no âmbito da lei nacional brasileira sobre educação.

Nesse sentido, Garcia e Michels (2011, p. 114) salientam que, se ao longo do século XX, a educação especial foi estruturada em poucas instituições públicas e em rede paralela de instituições privadas, que desenvolveram o seu trabalho em regime de convênios e parcerias com as secretarias de educação de estados e municípios, no início do século XXI, “a política de educação especial assume uma perspectiva inclusiva, estabelece uma relação mais definida com a educação básica e inicia um processo de proposições com a educação superior”, no bojo do movimento de expansão do atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. É com base nessas considerações que analisamos a educação especial no contexto dos fundos destinados ao financiamento da educação, por meio da análise dos efeitos do Fundeb para o atendimento do público-alvo da educação especial no período de 2007 a 2013, no que tange ao número de matrículas no Estado do Espírito Santo e os valores mínimos por aluno da educação especial estabelecidos a nível nacional e no Espírito Santo para essa modalidade no âmbito desse fundo. Os dados sobre os censos escolares e financeiros sobre o Fundeb foram extraídos dos bancos de dados disponibilizados nas páginas eletrônicas do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Educação Especial no âmbito do FUNDEF e FUNDEB

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (EC/96) e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro desse mesmo ano, como fundo de natureza contábil² em cada unidade da federação. Com esse mecanismo, 60% dos recursos dos impostos e transferências do Distrito Federal, estados e municípios foram direcionados ao ensino fundamental. O restante dos recursos manteve sua destinação às outras etapas e modalidades da educação básica, conforme a responsabilidade na oferta do Distrito Federal, estados e municípios, estabelecido no art. 211 da CF/88 (BRASIL, 1988).

A distribuição dos recursos do Fundef era proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (BRASIL, 1996b). E sua normatização determinava que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo deveriam ser aplicados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério e os 40% deveriam ser destinados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (BRASIL, 1996b). A EC/96 estabeleceu ainda a instituição de um valor mínimo, definido nacionalmente, pelo governo federal, a ser aplicado por aluno em cada ano, cabendo a União complementar os fundos dos estados que não apresentassem condições de fazê-lo com recursos próprios. Esse desenho operacional era justificado para minimizar as desigualdades de condições de oferta do ensino fundamental nos estados brasileiros. Segundo Oliveira, R. (2007, p. 110), “[...] o valor nacional seria o gasto mínimo nacional por aluno-ano”. Nessa perspectiva, de acordo com o autor, o padrão de qualidade de ensino seria expresso em um gasto por aluno-ano e não no “custo-aluno qualidade” que, “[...] seria o valor monetário que expressaria a quantidade de bens e serviços necessários por alunos para que se tenha um ensino de qualidade” (OLIVEIRA, R., 2007, p.110).

² Fundo criado no âmbito de cada estado e Distrito Federal, composto de 15% da arrecadação de quatro impostos e transferências constitucionais (FPE; FPM; Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp); e Ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/1996, denominada Lei Kandir. E tinha com a finalidade “redistribuir os seus recursos dentro do próprio Estado. Portanto, o efeito, dentro de um Estado, é o de retirar recursos de alguns municípios e os remeter para outros, de tal modo que uniformiza, em todo o Estado o valor aplicado por estudantes do ensino fundamental” (AMARAL, 2012, p. 132).

Cabe destacar que o valor mínimo anual por aluno divulgado pelo governo federal, ao longo dos anos, foi questionado por pesquisadores da área de financiamento da educação, como Davies (1998) e Monlevade e Ferreira (1997). Os autores mostraram em seus estudos que o valor apresentado era inferior a média nacional, segundo os critérios de cálculo estabelecidos pela Lei nº 9.424/96, que fixava: “O valor mínimo anual por aluno [...] nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (BRASIL, 1996b, § 1º, art. 6º). Desse modo, o governo federal deixava de cumprir o estabelecido na legislação.

Os impactos do Fundef foram analisados por diferentes autores (OLIVEIRA, R., 2007; MONLEVADE; FERREIRA, 1997) que ressaltaram os principais problemas e as consequências do referido fundo para a educação. Entre estes: a não destinação de novos recursos para a educação; a concentração de recursos no ensino fundamental; a utilização dos recursos do salário-educação pela União, para complementação dos fundos dos estados que não atingissem o valor mínimo nacional; e o não cumprimento dos dispositivos legais pelo governo federal do valor aluno-ano. Oliveira, R. (2007) destaca que, embora não tenha significado um aumento de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como previsto na CF/88, o Fundef trouxe a definição de mecanismos de distribuição de recursos, instituindo um novo padrão de gestão da educação básica.

No tocante à educação especial, especificamente em relação aos alunos matriculados no ensino fundamental, a legislação do Fundef prescreveu a definição de um valor mínimo por aluno-ano diferenciado do valor mínimo nacional, de acordo com o nível de ensino e o tipo de estabelecimento, que levasse em conta o custo por aluno (BRASIL, 1996b). Vale ressaltar que até 1999, não houve nenhum tipo de diferenciação de valores nos custos do Fundef; de 2000 a 2004 estipulou-se um acréscimo de 5% (1,05) para alunos de 5ª a 8ª séries e da educação especial, superior ao definido para o das séries iniciais urbanas do ensino fundamental (1,00). Em 2005, nova diferenciação elevou o fator de ponderação para 7% (1,07) para esta modalidade, com o Decreto nº 5.374, de 17 de fevereiro (BRASIL, 2005). Assim, tendo como base o valor do fator de ponderação por aluno no ensino fundamental estabelecido para alunos da educação

especial do ensino fundamental urbano e rural, o valor mínimo nacional garantido pela União em 2005 para a educação especial foi de R\$ 664, 00 reais.

A Lei nº 9.424/96 estabelecia que a distribuição de recursos do Fundef deveria considerar a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações. Observa-se predomínio de uma lógica pragmática de financiamento em detrimento de uma racionalidade ético-política (FARENZENA, 2006). Assim como, uma homogeneização de critérios e sistemáticas oriundas do modelo de gasto-aluno, desconsiderando as desigualdades regionais, pedagógicas e organizacionais dos sistemas de ensino.

Viegas e Bassi (2009) observaram que no período de 1999 a 2006 houve uma expansão no número de matrículas de educação especial no ensino regular, em classe comum, e a atribuem ao fundo, por meio das diferenciações promovidas no valor aluno-ano em 2000 e, em 2005, a um fator decisivo no estímulo e expansão de matrícula no setor público, ainda que induzidas pela busca de recursos do Fundef. No cômputo das matrículas na educação básica, considerando as matrículas em *escola exclusivamente especializadas* ou em *classes especiais de escolas regulares* e em *classes comuns, com e sem salas de recursos*, nota-se um crescimento de 87% da oferta total. Os autores ainda destacam a existência de programas e recursos do FNDE e as iniciativas da Secretaria de Educação Especial (Seesp), que direcionaram fontes educacionais de recursos financeiros para essa modalidade de ensino (VIEGAS; BASSI, 2009). Nesse sentido, apesar da melhoria na equiparação do valor nacional por aluno-ano no ensino público e das diferenciações feitas a partir de 2000, faz-se necessário atentar, com apontam Viegas e Bassi (2009), para os baixos valores anuais gasto por aluno, muito distantes de um custo-aluno condizente e suficiente.

No ano de 2007, temos a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, em substituição ao Fundef, que vigorou no período de 1998 a 2006. O Fundeb constitui um fundo especial, de natureza contábil, no âmbito estadual, e sua formação resulta da aplicação de percentuais, vinculados a receita arrecadada de

impostos³ do Distrito Federal, estados e municípios, direcionados à educação por força do disposto no art. 212 da CF/88.

Ainda compõem o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos da União, sempre que, no âmbito do Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, em cada uma das etapas ou modalidades de ensino, fixado pelo poder executivo, de acordo com o inciso V, do art. 2º da Emenda Constitucional nº 53/06. Essa participação foi estabelecida originalmente em R\$ 2 bilhões para 2007, R\$ 3 bilhões para 2008, R\$ 4,5 bilhões para 2009 e, a partir de 2010, em 10% do valor total da contribuição do Distrito Federal, estados e municípios. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. O período de vigência estabelecido para o Fundeb foi de 2007 a 2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição do Distrito Federal, estados e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%.

O Fundeb garante que a maior parte dos recursos vinculados à educação seja aplicada à educação básica, por meio de seu mecanismo de distribuição de recursos com base no número de alunos das diversas etapas e modalidades informado no censo escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211, CF/88). Ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Na versão final do Fundeb foram acrescentadas as matrículas de educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos. A distribuição de recursos também considera os fatores de ponderação que são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inciso I, do art. 13 da lei 11.494/2007. Assim, de acordo com

³ No Fundeb estão incluídos os impostos que já faziam parte do Fundef: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de Participação dos Estados - FPE, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPI-exp e ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC nº 87/96 (aumentados de 15% para 20%), acrescidos do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto Territorial Rural - ITR e Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doações - ITCMD, que foram gradativamente elevados em três anos até atingir 20% em 2009. Também compõem o Fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes relacionadas.

Viegas e Bassi (2009), as etapas e modalidades são consideradas com pesos diferenciados na distribuição de recursos no novo desenho do financiamento da educação, situados em uma escala entre 0,7 a 1,3 pontos. Assim, a posição de cada especificidade nessa escala toma como referência o fator de ponderação de valor 1,0 definido para a matrícula das séries iniciais urbanos do ensino fundamental. O valor mínimo por aluno-ano da educação especial passa a receber um peso ponderado 20% superior ao valor por aluno de referência, em uma escala cujo valor mais elevado alcança 30%.

Os critérios utilizados na definição dos valores de ponderação, definidos pelo governo federal como parâmetro de distribuição de recursos, segundo Pinto (2007, p. 891), “esteve longe de ser o custo real dessas etapas e modalidades”, uma vez que a decisão ficou restrita a negociações políticas entre estados e municípios e não apresentaram dados técnicos que justificassem ou explicitassem os fatores que levaram às diferenças entre os valores de ponderação. Os maiores fatores de ponderação são as do Ensino Médio em Tempo Integral e o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (1,30), o que significa 30% maior que o padrão de referência das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano. Os menores fatores são o das creches em tempo parcial (0,80), o que representa 20% menores que o valor do padrão de referência.

No tocante a educação especial os valores de ponderação não sofreram alterações no período de 2007 a 2013, desde o início do Fundeb, foi de 1,20, o que denota 20% maior que o padrão de referência. Cabe destacar que as matrículas das instituições do setor privado filantrópico conveniado ao poder público passaram a ser consideradas no Fundeb com o mesmo peso das do ensino público. Desse modo, segundo Bassi (2012, p. 5) “os fatores de ponderação paulatinamente asseguram receitas mais elevadas, o que ressaltou o aspecto indutor aos governos municipais e estaduais que mantinham ou que viesse a manter matrículas de educação especial”.

Nesse contexto, observamos ainda políticas centralizadoras, por meio de programas e ações orientados pelo governo federal aos municípios que contribuíram, segundo Dourado (2007, p. 927), para a desarticulação de políticas direcionadas a educação básica no âmbito dos municípios e a adoção de projetos ligados às políticas do governo federal “em função da necessidade dos sistemas e escolas buscarem fontes complementares de recursos”. Em contraposição, para Plestch (2012), ao longo do

mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve uma ampliação de investimentos financeiros voltados à garantia dos direitos das pessoas com deficiência, TGD, altas habilidades/superdotação, no contexto de implementação de políticas de inclusão social e educacional direcionados a diferentes grupos sociais. No caso da educação especial, as iniciativas se desenvolveram por meio de programas⁴, voltados à educação básica e ao ensino superior. E mudanças significativas na estrutura e funcionamento da educação especial, tendo em vista a elaboração de diretrizes para formulação de políticas públicas, entre as quais destacamos: a Política Nacional da Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva – (PNEE-EI/08) – (BRASIL, 2008a); o Decreto Presidencial de nº 6.571, de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008b) – revogado pelo Decreto Presidencial de nº 7.611, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a) – e a Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009).

Assim, no âmbito federal foram desencadeadas ações a fim de garantir e ampliar o direito do público-alvo da educação especial, assim como, assegurar o acesso ao atendimento educacional especializado no contexto da escola. Os programas desenvolvidos pelo governo federal eram financiados pelos recursos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e pelo Plano de Aceleração do Crescimento – PAC –, tendo como eixos a acessibilidade arquitetônica dos prédios escolares, a implantação de salas de recursos e a formação docente para o atendimento educacional especializado (BRASIL, 2008a).

No intuito de garantir a implementação da PNEE-EI/08 (BRASIL, 1988), que tinha como expectativa a ampliação de recursos e serviços como apoio ao processo de escolarização dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nas unidades de ensino, foi aprovado o Decreto Presidencial de nº 6.571/2008 (BRASIL, 2008b), com a finalidade de garantir o compromisso da União na prestação de apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino do Distrito Federal, estados e municípios, para o atendimento educacional especializado. Porém, esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto Presidencial de nº 7.611/2011 (BRASIL, 2011a). A partir de 2010, os alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação passaram a ser contabilizados duplamente no âmbito do Fundeb, quando matriculados

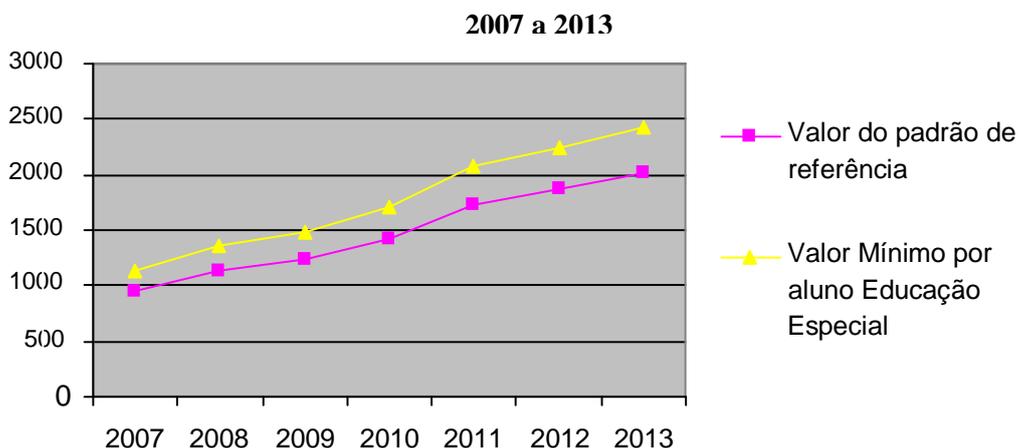
⁴ Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade; Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais; Programa Incluir; Programa Escola Acessível; e Programa Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social - BPC na escola

em classes comuns do ensino regular e pelo atendimento educacional especializado, podendo este ser realizado na mesma escola que o aluno frequenta, em outra do seu entorno, ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que prestem este tipo de serviço.

Diante desse cenário, concordamos com Garcia e Michels (2011, p. 116) quando afirmam que há um movimento claro de intervenção estatal na política educacional no que se refere à educação do público-alvo da educação especial, por meio “[...] da presença do Estado na criação de equipamentos públicos de educação especial”, nas redes de ensino estaduais e municipais, embora as diretrizes da política nacional de educação especial assegurem que o atendimento educacional especializado possa ser realizado pelas instituições privadas sem fins lucrativos.

O resultado da política de fundos pode ser verificado no desempenho ascendente dos valores aluno/ano da educação especial no período de 2007 a 2013 e aumento da diferença desse valor em relação ao das séries iniciais urbanas do ensino fundamental. Desse modo, os valores mínimos, nesse período, para a educação especial foram os do Gráfico 1, que foi obtida multiplicando o valor o padrão de referência das séries iniciais

Gráfico 1 - Valor Mínimo por aluno do Fundeb



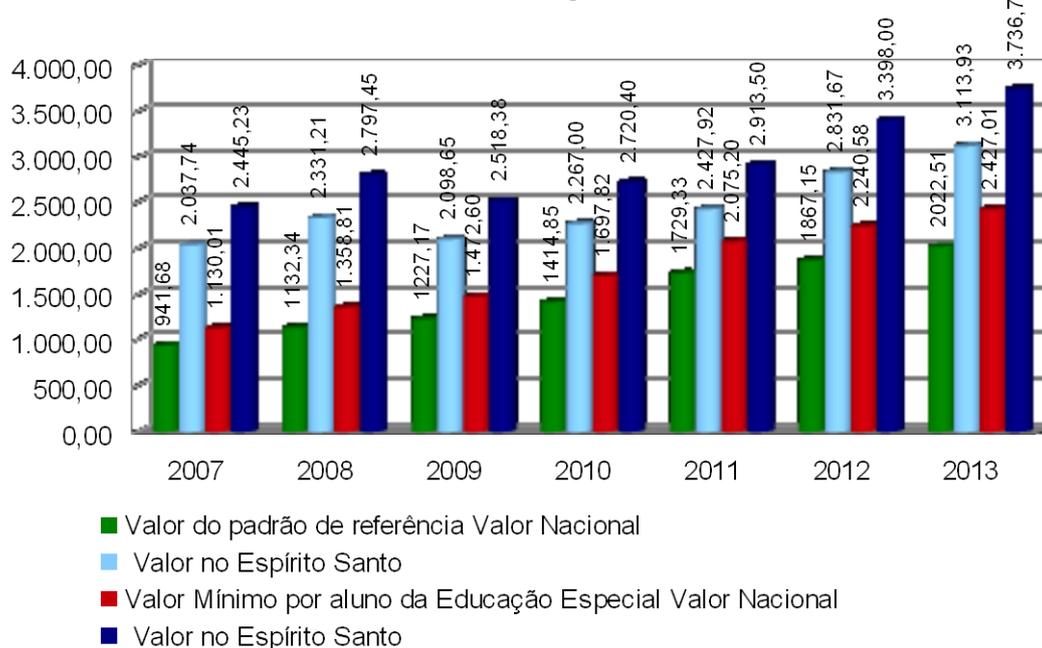
do ensino fundamental pelo valor do fator de ponderação (1,20).

Fonte: MEC/FNDE

* Valores nominais em reais

Nesse período de vigência do Fundeb, evidenciamos diferenças entre o valor mínimo por aluno/ano da educação especial em relação ao valor padrão das séries Iniciais do Ensino Fundamental urbano, haja vista o fator de ponderação de a educação especial ser 20% maior que o padrão de referência. E ainda levando em consideração as correções monetárias no decorrer da implantação do Fundeb. Quando visualizamos o valor mínimo por aluno/ano da educação especial no Estado do Espírito Santo, observamos também uma tendência crescente no período de 2007 a 2013, exceto no ano de 2009 que teve uma queda de 10%, como podemos observar no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Valor Mínimo por aluno no Fundeb



Fonte: FNDE/2014

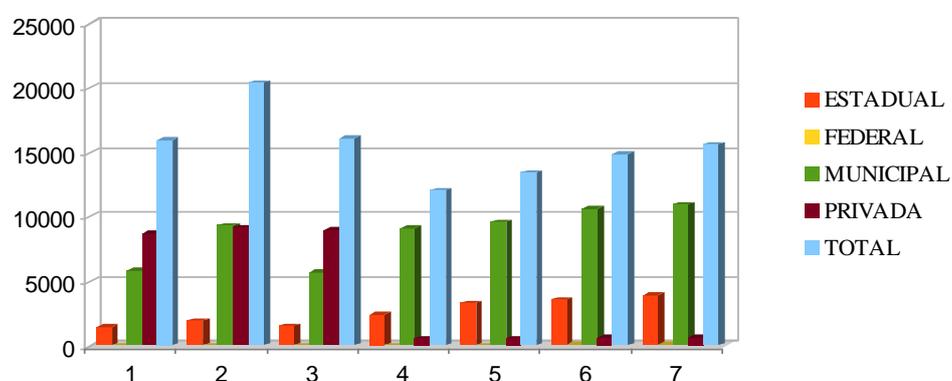
Cumprir destacar que o valor mínimo por aluno tanto do padrão de referência como da educação especial do estado do Espírito Santo está acima do valor nacional, em decorrência não somente da elevação dos fatores de ponderação e do valor aluno/ano, mas também no cômputo progressivo das matrículas.

O efeito da composição da política do fundo, principalmente, o aumento contínuo do valor mínimo aluno/ano da educação especial e dos programas tem repercutido na incorporação das matrículas da educação especial nos sistemas educacionais brasileiros, segundo os dados dos Censos Escolares de 2007 a 2012 a nível nacional e também no Estado do Espírito Santo. O número total de matrículas, no

Brasil, atendidas em 2012 alcançou 820.433 ante 654.606 de 2007. Ao decompor o atendimento, conforme a classificação Escolas Especializadas e Classes Especiais e Escolas Regulares e Classes comuns observamos que 62,7% das matrículas de educação especial, em 2007, estavam nas escolas públicas, em 2012 esse número aumentou para 78,2%. Em contraposição, as matrículas nas escolas privadas apresentaram um decréscimo de 37,3% em 2007 para 21,8% em 2012, o que mostra que a política do Fundeb foi um das estratégias importantes para a ampliação do atendimento ao público-alvo da educação especial nos sistemas educacionais públicos brasileiros.

No Estado do Espírito Santo, o desempenho de matrículas de educação especial apresentou oscilações significativas no período de 2007 a 2013. Evidenciamos que de 2007 a 2008 houve um crescimento aproximadamente de 28% no número de matrículas, de 15.886 para 20.346 respectivamente. Entretanto, nos anos seguintes observamos uma queda no número de matrículas, para 16.057 em 2009 e 11.999 em 2010, retomando a tendência crescente a partir de 2011, como podemos observar no Gráfico 3.

Gráfico 3- Matrículas de Educação Especial por Dependência Administrativa



Fonte: Censo Escolar/Inep

Nesse movimento, a composição do atendimento alterou significativamente ao longo do período, uma vez que a rede privada apresentou uma queda considerável no número de matrículas de educação especial de 8.674 em 2007 para 652 em 2013, ou seja, uma redução de aproximadamente 92%, o que mostra uma expansão de atendimento pelos sistemas públicos para essa modalidade de ensino, o que demonstra que a política de financiamento no âmbito dos fundos tem sido um fator importante para

a ampliação do atendimento ao público-alvo da educação especial. Segundo o Inep, a acentuada redução no número de matrículas rede privada decorre de ajustes na metodologia e no instrumento de coleta de dados cujo efeito alcançou todas as redes de ensino em nível nacional. Tais mudanças possibilitaram detalhar o registro do tipo de deficiência apresentada pelos alunos e impossibilitou a informação no censo daqueles com deficiência sem escolarização, ou seja, dos alunos que recebem atendimento educacional especializado exclusivamente nas instituições especializadas.

Entretanto, a expansão de matrículas da educação especial nos sistemas educacionais brasileiros, não minimiza a ausência de condições mínimas de qualidade da rede pública de ensino para o atendimento a essa população que historicamente foi excluída do processo de escolarização. Desse modo, há a necessidade de discutir acerca do aumento de recursos para essa modalidade, bem como a definição de fatores de ponderação correspondente aos valores reais de cada etapa e modalidade da educação básica. Nessa perspectiva, observamos que o financiamento da educação especial foi resultado, ao longo do tempo, da configuração do Estado na sociedade brasileira, sua presença ou omissão no oferecimento da educação obrigatória e gratuita a todos os cidadãos. Assim como, articula-se a constituição do federalismo brasileiro, a vinculação constitucional de recursos voltados à educação, o regime de colaboração, a partir da responsabilidade de cada ente federado e os processos de (des)centralização das políticas públicas.

Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação especial: política de fundos e inclusão em Santa Catarina. **Poiesis** – Revista do Programa de Pós-Graduação e Educação. Universidade do Sul de Santa Catarina. Unisul, Tubarão, v. 6, n. 10, p. 377-394, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB n.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996a.

_____. Lei n. 9.424, 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 dez. 1996b. Seção 1.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e da nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 13 set. 1996c. Seção 1, p. 18109.

_____. Decreto n. 5.374, de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 fev. 2005.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2007a.

_____. Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 nov. 2007b. Seção 1, p. 18.

_____. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasil: MEC/SEESP, 2008a.

_____. Decreto n. 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 set. 2008b. Seção 1, p.26.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB n.º 4, de 2 de outubro de 2009. Diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, modalidade educação especial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 5 out. 2009. Seção 1, p. 17.

_____. Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e da outras providências. Brasília:

Presidência da República, 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011a. Seção 1, p. 12.

BUENO, Carmelita. Cristina; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Público e Privado: a educação especial na dança de possibilidades. In: ADRIÃO, Theresa.; PERONI, Vera. **O Público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Brasília: Xamã, 1998.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2006.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; MICHELS, Maria Helena. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 – educação especial na Anped. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, v. 17, p. 105-124, maio/ago. 2011.

KASSAR, Monica de Carvalho Magalhães. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, v. 17, p. 41-58, maio/ago. 2011.

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira. **Educação Especial no Brasil**: história e políticas públicas. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo Batista. **O Fundef e seus pecados capitais**: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites. Ceilânida, Distrito Federal: Idea, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão Financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

VIEGAS, Luciane Torezan; BASSI, Marcos Edgar. A educação especial no âmbito da política de fundos no financiamento da educação. **Reflexão e ação**, v. 17, p. 54-87, 2009.