

SOLANGE JARCEM FERNANDES

**A GESTÃO DOS FUNDOS CONTÁBEIS PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO
NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação. Orientadora, Prof^a. Dr^a. Maria Dilneia Espíndola Fernandes.

**CAMPO GRANDE/MS
2013**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da UFMS, Campo Grande, MS, Brasil

Sxxx FERNANDES, Solange Jarcem

A Gestão dos Fundos Contábeis Para o Financiamento do Ensino no Município de Campo Grande/MS/ Solange Jarcem Fernandes, - Campo Grande, 2013, 285 p., 30 cm.

Orientador: Professora Dr^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Centro de Ciências Humanas e Sociais

- 1 Políticas Públicas, Financiamento da Educação, Fundos de Natureza Contábil, Fundef e Fundeb. I. Orientadora: Fernandes, Maria Dilnéia Espíndola II A Gestão dos Fundos Contábeis Para o Financiamento do Ensino no Município de Campo Grande/MS.

CDD

SOLANGE JARCEM FERNANDES

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fenandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Professor Dr. Angelo Ricardo de Souza
Universidade Federal do Paraná

Professor Dr. Rubens Barbosa de Camargo
Universidade de São Paulo

Professora Dra. Margarita Victoria Rodriguez
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Professora Dra. Silvia Helena de Andrade Brito
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Professora Dra. Elcia Esnarriaga de Arruda
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Campo Grande, 07 de fevereiro de 2013.

À minha avó *Lipa* que, nos seus quase cem anos de vida,
nunca perdeu a esperança de voltar ao lar.
Aos meus pais que sempre acreditaram na educação, mesmo
tendo pouco acesso a ela.
Aos meus irmãos Sandra, Daniel, Damião, Laura e Maria e
aos meus irmãos quilombolas de lutas.
Aos meus dois amores, Charão e Ivini Kalini, que partilham
comigo as dificuldades do caminho e os momentos de
alegria.

AGRADECIMENTOS

Ainda que a palavra escrita não consiga expressar o pensamento com precisão, quero tentar descrever com palavras, o que sinto nesse momento importante da minha vida pessoal e profissional, porém, receio que elas não consigam expressar toda a minha gratidão, meu carinho e minha admiração às pessoas que me auxiliaram no desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores do PPGEduc, pelo direcionamento das distintas disciplinas, respeitando as opções teórico-metodológica em nossa trajetória de estudos, que nos auxiliaram na formação acadêmica e na compreensão do contexto educacional atual. Em especial ao Professor Drº Antonio Osório e Professora Drª Eurize Caldas Peçanha pelos Seminários de Epistemologia e Metodologia da Pesquisa em Educação I e II e aos professores da Linha de Pesquisa História, Política e Educação.

Aos colegas da Turma de Doutorado de 2009, que compartilharam comigo as alegrias e as dificuldades decorrentes da pesquisa.

Às professoras e amigas Terezinha Bráz e Aureotilde Monteiro que, desde a época da graduação, incentivaram-me a percorrer os caminhos da pesquisa. Mesmo com reduzido tempo livre, sempre reservaram espaço para me auxiliar nas dúvidas acadêmicas.

A todas e todos os colegas do grupo de pesquisa *Remuneração de Professores de Escolas Públicas da Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas, de Mato Grosso do Sul*, pelas reuniões de pesquisa e sistematização dos dados coletados.

Aos colegas, professores da Secretaria Municipal de Educação que nos deram ajuda valiosa.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

Aos professores desta Banca, Margarita Victoria Rodriguez, Silvia Helena Andrade de Brito, Angelo Ricardo de Souza, e Rubens Barbosa de Camargo pela gentileza ao apontar caminhos e pela oportunidade do debate estabelecido.

AGRADECIMENTO MUITO ESPECIAL

À minha orientadora, Profª Drª Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, diletta professora e amiga, que acreditou no meu projeto e aceitou os desafios de me orientar nos caminhos da pesquisa e da Pós-graduação. Agradeço profundamente a confiança em mim depositada.

[...] quando será que aprenderemos que há certas coisas que só começaremos a perceber quando nos dispusermos a remontar às fontes.

José Saramago

RESUMO

Este estudo insere-se na linha de pesquisa História, Política e Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMS. A questão central é a investigação dos recursos financeiros da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS, por meio dos Fundos de natureza contábil, FUNDEF e FUNDEB, de 1997 a 2009, período que contempla o ano anterior à vigência do FUNDEF, que teve implementação a partir de 1998 e os três primeiros anos de FUNDEB (2007 a 2009). Analisar o impacto dos Fundos de natureza contábil em relação à composição dos gastos e da oferta educacional nas etapas de atuação municipal – educação infantil, ensino fundamental e à valorização do magistério são o objetivo geral deste relatório. A metodologia contemplou a análise da produção bibliográfica da área de políticas públicas e do financiamento educacional e os documentos produzidos pela União, pelo estado de Mato Grosso do Sul e pelo município de Campo Grande. A base empírica envolveu o levantamento dos valores financeiros nos Balanços Gerais do Município de Campo Grande, nos Demonstrativos Financeiros para Prestação de Contas aos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e do FUNDEB, e nas publicações do Diário Oficial do Município. Os dados educacionais privilegiaram o levantamento de matrículas, o número e a formação de docente, entre outros indicadores necessários para a compreensão dos impactos dos Fundos contábeis na gestão financeira do município no período delimitado. Foi constatado, no período, uma crescente municipalização da etapa do ensino fundamental, com aumento no número de matrículas. E, durante todo o período analisado, o índice alto de matrículas se manteve. Houve aumento progressivo no atendimento da educação infantil, municipalizada em 2007. Os recursos para a Rede Municipal cresceram, mas os valores do gasto/aluno/ano realizado ficaram abaixo dos valores praticados antes da implementação da política de Fundos, no município. Quanto à valorização do magistério, os ganhos nos vencimentos foram inexpressivos, porém, a implantação do PCRM foi considerada uma conquista, pois houve incentivo para a qualificação dos profissionais em educação, e em 2009, último ano analisado, 99% dos professores eram portadores de diploma de nível superior.

Palavras-chave: Educação Básica. Fundos de natureza contábil. Gestão Financeira. Valorização do magistério.

ABSTRACT

The study is included in the Research Line History, Policies and Education, Post-graduate Program in Education, UFMS. The central issue is the investigation of the financial resources of the Municipal Teaching Network of Campo Grande MS, by means of funding from the organizations FUNDEF and FUNDEB, from 1997 to 2009, a period that includes the year prior to FUNDEF, which was implemented in 1998, and the first three years of FUNDEB (2007 to 2009). The general objective is to analyze the impact of such funding in relation to the composition of costs and the educational offer in the levels under municipal coordination – early childhood education, elementary education, as well as the value assigned to teachers. The methodology included the analysis of literature production in the area of public policies and educational funding, as well as the documents produced by the Federal Government, the state of Mato Grosso do Sul and the municipality of Campo Grande. The empirical base involved the survey of the financial values in the General Balances of the municipality of Campo Grande, in the Financial Statements for Accountability to the Councils of FUNDEF and FUNDEB, and in the publications of the City Official Gazette. The educational data gave priority to the amount of enrollments, the number and training of teachers, among other indicators that were necessary for the understanding of the impacts of the Funds in the financial management of the municipality in the period. The research revealed an increasing municipalization of the fundamental school, with an increase in the number of enrollments. Throughout the period analyzed, the high enrollment rate remained. There was a progressive increase in the availability of early childhood education, which was municipalized in 2007. The resources for the municipal network grew, but the values of the cost/pupil/year were below the ones surveyed before the implementation of the policy in the municipality. Regarding the valorization of the teaching profession, the gains in salaries were unimpressive. However, the deployment of the PCRM was considered an achievement, because it triggered the qualification of the educational professionals and in 2009, the last year analyzed, 99% of the teachers had a university degree.

Keywords: Basic Education. Funding. Financial Management. Valorization of the teaching profession.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1- Brasil: Matrículas no Ensino de 1º Grau/Ensino Fundamental por Dependência Administrativa (1970-2000)..... | 71 |
| Tabela 2- Mato Grosso do Sul: Matrículas no Ensino de 1º Grau/Ensino Fundamental por dependência administrativa (1970-2003)..... | 73 |
| Tabela 3- População Residente: Brasil, Mato Grosso do Sul e Campo Grande..... | 126 |
| Tabela 4: Educação Básica- Matrícula Inicial no Município de Campo Grande por Dependência Administrativa (1996 a 2009)..... | 163 |
| Tabela 5: Educação Infantil - Matrícula Inicial no Município de Campo Grande por Dependência Administrativa..... | 167 |
| Tabela 6: Educação Infantil - Alunos Matriculados em CEINF e Alunos Matriculados em Escolas – 2006 a 2009..... | 169 |
| Tabela 7: Ensino Fundamental - Matrícula Inicial do Ensino Fundamental no Município de Campo Grande..... | 170 |
| Tabela 8: Ensino Médio- Matrícula Inicial do Ensino Médio Modalidade Normal no Município de Campo Grande/MS..... | 172 |
| Tabela 9: Educação de Jovens e Adultos: Matrícula Inicial no Município de Campo Grande por Dependência Administrativa..... | 174 |
| Tabela 10: Número de Escolas da Rede Municipal de Ensino (1997 a 2009)..... | 175 |
| Tabela 11 - Percentual do número de docentes da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande em relação ao total de pessoal docente da Rede Pública de Campo Grande..... | 177 |
| Tabela12- Número de Pessoal Docente por Nível de Atuação da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande por Etapa e Modalidade de Ensino (1997 a 2009)..... | 178 |
| Tabelas 13a - Docentes Por Grau de Formação Atuando na Educação Infantil (1997 a 2006) | 179 |
| Tabelas 13b - Docentes Por Grau de Formação Atuando na Educação Infantil (2007 a 2009) | 179 |
| Tabela 14 - Docentes Por Grau de Formação Atuando no Ensino Fundamental e Ensino Médio na Rede Municipal de Campo Grande (1997 a 2009)..... | 180 |
| Tabela 15- Ensino Fundamental: relação número de alunos/turma Rede Municipal de Ensino..... | 182 |
| Tabela 16: Receita Total - Composição Percentual das Receitas Próprias e Transferências Constitucionais..... | 189 |
| Tabela 17: Despesas por Órgão Administrativo no Município de Campo Grande (1997 a 2009)..... | 194 |
| Tabela 18: Despesa Operacionalizada pela Assistência Social com CEINFS..... | 197 |
| Tabela 19: Despesas da Secretaria de Educação do Município de Campo Grande (1998 a 2009)..... | 198 |
| Tabela 20: Outros Recursos para a Educação (1997 a 2009)..... | 200 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 21: Demonstrativo de Arrecadação do Salário-Educação e Representação Percentual do Valor na Receita Vinculada para MDE do Município..... | 201 |
| Tabela 22: Mato Grosso do Sul – FUNDEF e FUNDEB: contribuição, redistribuição intrarredes e valor líquido que ficou na Rede Estadual de Ensino de MS..... | 204 |
| Tabela 23: Despesa com Pessoal e Encargos com Recursos do FUNDEF (1998-2009)..... | 208 |
| Tabela 24- Despesa com Pessoal e Encargos com Recursos do FUNDEB (2007 a 2009).... | 210 |
| Tabela 25- Detalhamento Remuneração Direta e Indireta do Holerite de um Professor da Rede Municipal de Educação durante o FUNDEF/FUNDEB (1998 a 2009)..... | 219 |
| Tabela 26: Ensino fundamental: o Gasto/aluno com os Valores Vinculados para a MDE (1997 a 2006)..... | 231 |
| Tabela 27- Educação Básica: O Gasto/aluno com os Valores Vinculados para a MDE (1997 a 2006)..... | 232 |
| Tabela 28- O Gasto/Aluno com Valor Total da MDE em Relação à Matrícula Total da Educação Básica (2007 a 2009)..... | 233 |
| Tabela 29- Rede Municipal: Ensino Fundamental: Gasto/aluno/ano com Valores da Função Educação Subfunção 361 (1997 a 2009)..... | 234 |
| Tabela 30- Educação Infantil - Gasto/aluno/ano com Valores da Subfunção 365 (1997 a 2009)..... | 236 |
| Tabela 31- Valor por Aluno/ano com Recursos do FUNDEF da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (1998 a 2006)..... | 237 |
| Tabela 32- Valor anual por aluno com recursos do FUNDEB da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (2007 a 2009)..... | 239 |
| Tabela 33- Instituições Conveniadas Rede Municipal: Valor anual por aluno com recursos do FUNDEB (2008 e 2009)..... | 240 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Educação Infantil - Percentual de atendimento das Redes Públicas e da Rede Privada de Campo Grande (1996 a 2009)..... | 168 |
| Gráfico 2: Ensino Fundamental - Crescimento das Matrículas Iniciais na Rede Municipal de Ensino (1996 a 2009)..... | 171 |
| Gráfico 3: Percentual de Atendimento do Ensino Médio pela Rede Pública e Rede Privada..... | 173 |
| Gráfico 4: Taxa de Reprovação e Abandono Rede Municipal de Ensino (1996 a 2009)..... | 176 |
| Gráfico 5: Total Geral da Receita Orçamentária e Total da Receita Vinculada do Município de Campo Grande/MS (1997 a 2009) | 188 |
| Gráfico 6: Campo Grande/MS: Receita para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Receitas Próprias e Receita de Transferências (União e Estado) - 1997 a 2009..... | 190 |
| Gráficos 7: Composição do Total da Receita Vinculada para a Formação dos 25% da MDE (Receitas Próprias e Transferências) do Município de Campo Grande/MS (1997 – 1998 -2006 -2007 e 2009)..... | 191 |
| Gráfico 8: Demonstrativos da Receita e de Gastos dos Recursos Vinculados para MDE.... | 193 |
| Gráfico 9: Despesa da Função 12 por Subfunção (Ensino Fundamental, Educação Infantil e Administração) no Município de Campo Grande..... | 195 |
| Gráfico 10: Percentual das despesas com pessoal e encargos lançados na Secretaria de Educação (1998 a 2009)..... | 199 |
| Gráfico 11: Receita do FUNDEF (1998 a 2006) e FUNDEB (2007 a 2009) no Município de Campo Grande/MS | 206 |
| Gráfico 12: Valor Total do FUNDEF e FUNDEB operacionalizado no Município de Campo Grande (1998 a 2009)..... | 207 |
| Gráfico 13: Análise vencimento básico dos holerites de um professor..... | 217 |
| Gráfico 14: Ensino Fundamental: Comparação do Gasto/aluno/ano em MDE com o Valor do FUNDEF e Gasto/aluno/ano da Subfunção 361 (1998 a 2006)..... | 238 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1: Estrutura do Financiamento da Educação Pública por Unidade da Federação..... | 83 |
| Quadro 2: Impostos e Transferências Vinculados para a Educação (Constituição Federal de 1988)..... | 89 |
| Quadro 3: Impostos e Transferências Vinculados ao FUNDEF..... | 104 |
| Quadro 4: Valor Mínimo Anual por Aluno definido nacionalmente para o FUNDEF (1998-2006)..... | 105 |
| Quadro 5: Valor <i>Per Capita</i> do FUNDEF no Município de Campo Grande (valores correntes)..... | 106 |
| Quadro 6: FUNDEB: Origem e Complementação dos Recursos no Âmbito das Unidades Federadas..... | 111 |
| Quadro 7: FUNDEB: Valor Aluno/Ano Definido pela União (valores correntes)..... | 111 |
| Quadro 8: FUNDEB: Educação Básica Valor Anual por Aluno/ano no Âmbito do Estado de MS (valores correntes)..... | 113 |
| Quadro 9: Prefeitos de Campo Grande após a Criação do Estado de Mato Grosso do Sul (1979/2009)..... | 130 |
| Quadro 10: Comparativo Faixa Etária Escolarizável da Educação Básica e Taxa de Atendimento do Município de Campo Grande (1996 e 2007)..... | 165 |
| Quadro 11: Vencimento Base dos professores efetivos da Rede Municipal de Campos Grandes - 20 horas semanais, em todas as habilitações..... | 213 |
| Quadro 12: Comparativo do vencimento base do professor da Rede Municipal durante o FUNDEF (1998/2006) com o salário mínimo vigente no período. (Valores correntes)..... | 215 |
| Quadro 13- Comparativo do vencimento base do professor da Rede Municipal nos três primeiros anos do FUNDEB (2007/2008/2009) com o salário mínimo vigente no período. (valores correntes)..... | 216 |
| Quadro 14- Valor do custo/aluno/ano. Exercício do Município de Campo Grande/MS..... | 235 |
| Quadro 15: Matrículas Consideradas no Cômputo do FUNDEB na Rede Municipal de Ensino (Lei nº 11.494/2007 e artigo 13 do Decreto nº 8.253/2007)..... | 241 |
| Quadro 16: Comparação do CAQ proposto para 2007 e os valores disponibilizados para o FUNDEB de Campo Grande/MS. (Valores correntes)..... | 242 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIR - Adicional do Imposto de Renda

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEI - Centros de Educação Infantil

CEB – Câmara da Educação Básica

CNE – Conselho Nacional de Educação

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CONED - Congresso Nacional de Educação

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONSED - Conselho de Secretários de Educação dos Estados

CSLLPJ - Contribuição Social sobre o Lucro líquido da Pessoa Jurídica

EF – Ensino Fundamental

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

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

FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola

FUFMS - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IR – Imposto de Renda

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer natureza

ITBI- Imposto sobre Transmissão Inter vivos

ITCD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Bens e Direitos

ITR – Imposto Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação e Cultura

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PME - Projeto de Melhoria da Escola

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional de Educação

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POF – Pesquisa de Orçamento Familiar

PPP - Projeto Político Pedagógico

PROINF - Programa de Informatização

RFB - Receita Federal do Brasil

SNPC - Sistema Nacional de Preço ao Consumidor

SME - Sistema de Manutenção do Ensino

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 18 |
| CAPÍTULO I | |
| OS FUNDOS PÚBLICOS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. | 33 |
| 1.1 O padrão de financiamento: os Fundos públicos | 34 |
| 1.2 O Estado brasileiro: a reforma e o financiamento público..... | 46 |
| 1.2.1 Federalismo: Descentralização e Municipalização..... | 51 |
| 1.2.2 o contexto da descentralização educacional..... | 55 |
| 1.2.3 O município na Constituição Federal/1988 e o seu reconhecimento como ente administrativo: processo de municipalização do ensino fundamental público..... | 64 |
| | |
| CAPÍTULO II | |
| GESTÃO FINANCEIRA: LIMITES E POSSIBILIDADES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA..... | 76 |
| 2.1 A gestão financeira pública: os Fundos especiais e os Fundos para a educação..... | 78 |
| 2.2 Financiamento da educação pública: a vinculação e a subvinculação constitucional | 83 |
| 2.2.1 Vinculação constitucional de impostos..... | 86 |
| 2.2.2 A subvinculação: a origem da política de Fundos para a educação pública..... | 90 |
| 2.2.2.1 A operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) 1998/2006..... | 98 |
| 2.2.2.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) 2007 a 2009..... | 107 |
| 2.2.2.3 A valorização do magistério no período de Fundos de natureza contábil..... | 115 |
| | |
| CAPÍTULO III | |
| A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS..... | 123 |
| 3.1 O município de Campo Grande..... | 125 |
| 3.2 Marcos legais da educação no município de Campo Grande: a Rede Municipal de Ensino e os indicadores educacionais de 1997 a 2009..... | 136 |
| 3.2.1 A Secretaria Municipal de Educação (SEMED)..... | 136 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.2 A legislação educacional da Rede Municipal a partir da Constituição Federal de 1988..... | 140 |
| 3.2.2.1 Plano de Carreira e Remuneração do Magistério da Rede Municipal de Campo Grande..... | 152 |
| 3.3 Indicadores educacionais do município de Campo Grande..... | 162 |

CAPÍTULO IV

OS FUNDOS CONTÁBEIS NA GESTÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE.....185

| | |
|---|-----|
| 4.1 Gestão financeira da educação no município de Campo Grande: receita geral, receita vinculada e despesas efetuadas no período de 1997 a 2009..... | 186 |
| 4.2 Análises do impacto dos Fundos contábeis no município de Campo Grande e da valorização do magistério público..... | 203 |
| 4.2.1 Remuneração e vencimentos dos docentes da Rede Municipal na vigência dos Fundos contábeis..... | 211 |
| 4.3 O gasto/aluno na Rede Municipal de Campo Grande | 221 |
| 4.3.1 Sumariando o conceito de custo/aluno e gasto/aluno..... | 222 |

CONSIDERAÇÕES FINAIS246

REFERÊNCIAS.....257

APÊNDICES.....276

INTRODUÇÃO

O objeto de investigação desta tese é a gestão dos recursos financeiros da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS, por meio dos Fundos de natureza contábil, FUNDEF e FUNDEB, no período de 1997 a 2009. O objetivo principal foi analisar o impacto dos fundos no município de Campo Grande, em relação à composição dos gastos e da oferta educacional nas etapas de atuação prioritária do município, o ensino fundamental e a educação infantil e, na valorização do magistério.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído em 1996, com implantação em 1º de janeiro de 1998, para o conjunto dos estados brasileiros tinha como objetivos promover o princípio da equidade, a descentralização, a universalização, a qualidade da educação e a valorização do magistério público da etapa do ensino fundamental. (BRASIL, 1998).

Do ponto de vista da administração pública, o princípio da equidade proposto pelo Fundo, se baseava na redistribuição dos recursos vinculados de forma equitativa, para que todos os alunos do ensino fundamental se equiparassem em um mesmo valor de gasto aluno, independente de a escola ser gerida pelo município ou pelo estado. A descentralização financeira propiciaria recursos proporcionais aos encargos das escolas, ampliaria a oferta de vagas e garantiria a permanência do aluno na sala de aula. Com o aumento dos salários e a qualificação dos professores, esperava-se melhorar o ensino da rede pública e chegar à qualidade almejada.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) substituiu o FUNDEF em 2007. A princípio, ele foi implantado por meio de Medida Provisória (MP), sendo, posteriormente, regulamentado em 20 de junho de 2007. O FUNDEB representou avanços, pois contemplou todas as etapas e modalidades da educação básica e todos os profissionais que atuam na educação.

A opção pela política de Fundos contribuiu para o controle e a manutenção dos gastos públicos educacionais dentro de um limite estabelecido pelo governo e foi parte das estratégias políticas e econômicas do Estado brasileiro. Estas estratégias se inseriram no reordenamento do Estado, que implicou a sua redução de atuação em setores das políticas sociais. Foram ações específicas visando adequar os gastos realizados dentro dos patamares delineados pela política econômica, com vistas à promoção do equilíbrio fiscal iniciada nos

anos de 1990. Os gastos realizados pelo poder público refletiram as concepções que os grupos políticos, no poder, pretendiam referendar como as políticas possíveis de serem realizadas, de acordo com os modelos neoliberais, de políticas públicas focalizadas e não mais de caráter universal como haviam sido idealizadas na Constituição Federal de 1988.

Na universalidade de diferentes concepções, as políticas públicas têm como característica comum se configurarem a partir de condições materiais objetivas, por isso são engendradas para atender as necessidades de um tempo histórico determinado. Ao mesmo tempo em que se traduz o conceito de racionalidade, revelam os vínculos existentes entre as políticas públicas, a sociedade e o Estado, refletindo as concepções hegemônicas, as lutas e os conflitos que se processam. De acordo com Freitas (1997, p. 11), as políticas públicas representam as contradições presentes na sociedade capitalista, de um lado apontam tendências, perspectivas e desafios, mas por outro lado, testemunham omissões, exclusões, negações e indicam os ganhos, as perdas e os seus próprios limites.

Em vistas das contradições e dos limites das políticas públicas, ao se priorizar na política educacional, por meio do financiamento, o discurso da qualidade da educação, da equidade e da valorização do magistério, não significou que as ações propostas e as realizadas contemplaram as prioridades elencadas. Assim, a análise da gestão dos recursos financeiros públicos, por meio dos Fundos de natureza contábil, necessariamente, remeteu-nos a investigação da totalidade e singularidade presentes na sociedade capitalista, para melhor compreensão do objeto. As categorias são como enfatiza Marx¹, “síntese de múltiplas determinações”, porém dentro de seu tempo e de um lugar determinado.

A totalidade é formada pelas múltiplas e complexas relações estabelecidas e é mediada pelos processos históricos. Para Cury (2000, p.36), a totalidade é entendida como um processo dialético, no qual o particular está em íntima relação com os outros processos, e que cada fenômeno só pode ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos. Alves (2001, p. 19), por sua vez esclarece que, a totalidade corresponde à forma de sociedade dominante no nosso tempo - a sociedade capitalista- e apreendê-la necessariamente, implica em captar as leis que a regem e que lhe é imanente. A análise de um objeto deve possibilitar que os condicionantes gerais e singulares possam manifestar-se como resultado das relações em todos os âmbitos da sociedade.

¹ MARX, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

Ainda, por singular, entendem-se as peculiaridades de realização da totalidade do fenômeno em uma realidade específica, na qual ele, o singular, só pode ser compreendido enquanto uma forma de realização do universal. Mas, o autor adverte, não se pode perder de vistas, que nessa relação todo singular contém aspectos do universal como o universal contém aspectos do singular. (ALVES, 2001a, p.21).

A totalidade e o singular estão presentes em um mesmo fenômeno, desta forma, considera-se que os condicionantes gerais e particulares da política pública de financiamento educacional, via Fundos de natureza contábil, instituída para o conjunto dos entes federativos, deva ser também analisado no município, por entender que é nele o *locus* das manifestações singulares das políticas públicas desenhadas para o conjunto do Estado brasileiro.

O Estado é uma construção histórica, emergido das relações de produção, que se alteram na medida em que se modificam as condições econômicas, políticas e sociais. Segundo Ianni (1996), no decorrer do Século XX, o Estado alcançou um desenvolvimento excepcional, e após a Segunda Guerra Mundial, com os ajustes efetuados para conter a crise do capital, verificou-se por quase três décadas, um intenso desenvolvimento do capitalismo com a ampliação do mercado mundial, período que ficou conhecido nos países centrais, como *anos dourados do capitalismo*. Mas, o Estado nos moldes proposto por Keynes, ou Estado de Bem-estar social, também se defrontou com impasses e seu modo de produção entrou novamente em crise econômica de amplas proporções.

E, a partir dos anos de 1970 a 1974, encerrou-se o período conhecido como *anos dourados do capitalismo*, que foi caracterizado por altas taxas de crescimento da produção, pleno emprego e aumento do consumo. Com o fim dos *anos dourados*, o crescimento da produção e da produtividade caíram e foram constantemente interrompidas por recessões, algumas longas e severas, houve aumento do desemprego e da inflação e queda na arrecadação tributária. Com isso, aumentaram-se os *déficits* das contas públicas. (SINGER, 1996, p. 9). Começou ganhar força o movimento da nova direita denominado em seu conjunto como neoliberalismo.

Segundo o ideário neoliberal, cuja fonte ideológica, entre os principais expoentes na atualidade estão em Hayeck (1899-1992) e Milton Fridman (1912-2006), foi da crise do Estado, especificamente do Estado de Bem-Estar que surgiu a necessidade de ajustes estruturais na economia capitalista. Para estes teóricos, a crise surgiu das benesses do Estado, via políticas sociais propiciadas pela regulação keynesiana.

Para conter a crise econômica, várias medidas foram adotadas, houve um novo ciclo de ajustes econômicos, com o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), entre outras corporações transnacionais, por meio de políticas intervencionistas que pressionaram os Estados nacionais a promoverem reformas nas áreas políticas, econômicas e principalmente nas sociais, objetivando favorecer as relações capitalistas de produção.

O neoliberalismo articula prática e ideologicamente os interesses dos grupos, classes e blocos de poder organizados em âmbito mundial, com ramificações, agências, sucursais em âmbito regional, nacional e até mesmo local, quando necessário. [...] Sob todos os aspectos, seja proposta teórica ou ideológica, o neoliberalismo revela como se desenvolve a globalização pelo alto, ou de cima para baixo. Sempre privilegia a propriedade privada, a grande corporação, o mercado livre de restrições políticas sociais e culturais, a tecnificação crescente e generalizada dos processos de trabalho e produção, a produtividade e a lucratividade. (IANNI, 1996, p. 282-283).

Na base da reestruturação, a causa principal, segundo Ianni (1999, p. 9), foi a criação do Estado mínimo e a formação dos mercados emergentes, no qual os Estados nacionais se transformaram em meras províncias do capitalismo mundial, sem condições de colocar em prática nos seus territórios geográfico, sua soberania e simultaneamente, sem que os diversos setores, principalmente os menos favorecidos, ou “subalternos” pudessem almejar a construção de hegemonias alternativas.

Ainda, segundo Ianni (1999), no Brasil, os ajustes realizados visaram à reestruturação do Estado brasileiro, objetivando principalmente promover a desestatização e desregulamentação da economia, privatizar as empresas produtivas estatais, reduzir e até mesmo eliminar conquistas sociais, com o imperativo de ordem: mercado, produtividade e competitividade.

No movimento de reestruturação do Estado brasileiro, o movimento da política educacional, como parte das políticas públicas, teve como um dos principais condicionantes o ajuste fiscal e a busca do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa. E, as políticas, de caráter universal passaram a focalizadas e, na educação, o financiamento público privilegiou o ensino fundamental em detrimento das outras etapas de ensino, conforme observado na legislação instituída para o FUNDEF, a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/1996.

Os Fundos contábeis para a educação ajudaram o país a se posicionar melhor no *ranking* da Organização das Nações Unidas, segundo relatório de 2010 (BRASIL, 2010),

quando o país apareceu na 88ª posição, na comparação de um conjunto composto por 128 países. Mas, se por um lado, o FUNDEF e o FUNDEB concorreram para a melhora desse desempenho contribuindo para diminuir as diferenças regionais, por outro lado, limitou os gastos com educação à receita disponível que não comprometesse o equilíbrio fiscal.

Uma vez que a política de financiamento foi instituída para o conjunto dos estados brasileiros, pretendeu-se analisar o seu desdobramento na esfera do município. A área geográfica da investigação desta pesquisa é Campo Grande/MS e o campo empírico a Rede Municipal de Ensino.

A escolha da esfera administrativa municipal foi motivada por ser a instância na qual é possível verificar a concretização das políticas públicas no espaço local. Entendemos que as políticas públicas, engendradas para atender as necessidades de um determinado tempo histórico revelam, nesse espaço geográfico, as suas singularidades, as apropriações, as negações e as contradições de um projeto desenvolvido para a totalidade. Mas, apesar de ser principalmente neste âmbito administrativo que ocorre a concretização das políticas públicas, o município do ponto de vista fiscal é o que tem a menor arrecadação tributária e suas receitas são complementadas por meio das transferências dos estados e da União.

A escolha de Campo Grande deveu-se ao fato de o município ser a capital do estado de Mato Grosso do Sul, ter a segunda maior rede pública de ensino e abrigar 1/3 da população sul-mato-grossense. E segundo Fernandes (1996, p.1), “[...] pelo grau de desenvolvimento de suas forças produtivas, apresenta a totalidade das relações sociais, bem como peculiaridades nas tensões do tecido social, que são comuns a todo o estado de Mato Grosso do Sul”.

O município está localizado geograficamente na porção central do estado, com 8.092,97 Km², tem como municípios limítrofes Jaraguari ao Norte, ao Sul limita-se com Nova Alvorada do Sul, ao Leste com Ribas do Rio Pardo e a Oeste com Sidrolândia. Possuía em 2010 uma população eminentemente urbana de 786.797 habitantes, com 98,9% da população residindo na zona urbana e 1,06% na zona rural. Sua população é constituída principalmente de índios, mineiros, paulistas, gaúchos, árabes, japoneses, paraguaios, italianos e negros, com processo migratório intenso ocorrido até meado da década de 1980.

O período de tempo delimitado para o estudo - de 1997 a 2009 - deve-se às mudanças na legislação que modificaram a trajetória do financiamento e das políticas educacionais da educação básica, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei nº 9.424/1996,

sancionadas no semestre anterior à posse dos candidatos eleitos para o poder executivo municipal. E posteriormente, a Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) e a Lei nº 11.494/2007 que regulamentou o FUNDEB.

Neste período observou-se uma crescente municipalização das matrículas da etapa do ensino fundamental. Em Campo Grande, em 1998, no primeiro ano de implementação do FUNDEF houve aumento de 10% no número de alunos matriculados na Rede Municipal, o aumento se manteve durante todo o período analisado.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 14, em 12 de setembro de 1996, modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT). A Emenda criou o FUNDEF, reuniu em um único Fundo, uma porcentagem dos impostos destinados à educação pelos governos federal, estadual e municipal. Direcionou os recursos para o atendimento do ensino fundamental e para a valorização do magistério desta etapa de ensino. Redefiniu e tornaram mais claras as competências do regime de colaboração, entre os entes da federação. Desta forma, os prefeitos que assumiram os mandatos em 1º de janeiro de 1997, tiveram que adequar seus Planos de Governo para a área de educação à nova legislação implantada.

A delimitação do objeto na gestão dos Fundos de natureza contábil ocorreu pela necessidade de buscar respostas a indagações que surgiram no decorrer da construção do projeto de pesquisa que, originalmente era sobre a gestão financeira no âmbito do sistema municipal de educação. O redirecionamento do objeto ocorreu a partir do levantamento do material empírico, quando se constatou que não era possível analisar a gestão financeira sem abordar os impactos dos Fundos contábeis e dos recursos vinculados para a educação pública.

A gestão financeira, devido ao quantitativo de recursos que circulam nas redes de ensino e a regulamentação da aplicação desses recursos, não se resume como se acredita no senso comum, a simplesmente honrar os compromissos com o custeio, pagando salários (geralmente baixos) e encargos e, aplicando as “sobras” na infraestrutura física das escolas e no pedagógico.

Ou ainda, simplesmente verificar se o gasto está adequado ao estritamente necessário estipulado pela Lei, e se as despesas estão dentro dos limites previstos. As relações propiciadas pelo financiamento são muito mais complexas e vão além do nível operacional,

das receitas e das despesas. Ela envolve toda uma problematização que necessária à apreensão de outras categorias analíticas para o desvelamento da empiria.

Além do financiamento público, foi necessário o aprofundamento dos conceitos dos Fundos públicos, Fundos contábeis, municipalização, descentralização e regime de colaboração. À luz da teoria, procurou-se apreender o sentido histórico que representaram na sociedade capitalista e nas articulações com o projeto de educação delineado na contemporaneidade brasileira.

Foi levantado o seguinte problema: Quais as implicações de uma política de abrangência nacional, como é a política dos Fundos contábeis, na oferta da educação básica na instância municipal, considerando que grande parte dos municípios brasileiros, no contexto das finanças públicas, possui grande dependência das transferências de recursos do estado e da União?

Desdobrando essa problemática, questiona-se: o município de Campo Grande, em vistas da complexidade do financiamento público e das competências decorrentes do regime de colaboração na oferta educacional, qual foi o seu comportamento em relação às normatizações e alocação dos recursos, conforme a proposição dos Fundos de natureza contábil? Quais foram os pontos de tensionamentos e impactos?

Trabalhou-se com a seguinte hipótese: A área de educação no município de Campo Grande recebeu um grande aporte de recursos financeiros via transferências constitucionais do estado e da União a partir da vigência do FUNDEF e do FUNDEB devido aos mecanismos de *cooptação* de receitas para a formação destes dois Fundos e pelos critérios de repasse dos recursos serem baseados nas matrículas por meio do *per capita*. Assim, ao operacionalizar a gestão financeira no seu sistema de ensino, no período, a Rede Municipal teve-se como imperativo a descentralização da política financeira nacional, propiciada pelos Fundos de natureza contábil, este processo alavancou a municipalização por meio das matrículas. Primeiro na etapa do ensino fundamental, com aumento significativo das matrículas durante o FUNDEF, capturando quantidades significativas de recursos do Fundo estadual. Depois, por meio do FUNDEB, em 2007, respaldado nas matrículas da sua área de atuação e também em ações de caráter político, por meio da legislação, como demonstrado pelo documento *Protocolo de Municipalização dos Centros de Educação Infantil*, quando recebeu os Centros de Educação Infantil (CEI), com as respectivas matrículas que pertenciam à Rede Estadual. Desta forma, o processo de descentralização e municipalização das etapas de competência do município foi induzido pela política de financiamento por meio dos Fundos.

Com o propósito de investigar as implicações da gestão dos Fundos contábeis do financiamento do ensino municipal de Campo Grande/MS, têm-se como objetivos:

Objetivo geral:

- Analisar o impacto dos Fundos contábeis no município de Campo Grande em relação à composição dos gastos, à valorização dos profissionais da educação e a oferta educacional nas etapas de atuação prioritária do município: o ensino fundamental e a educação infantil.

Objetivos específicos:

- Analisar como o conjunto de medidas introduzido pela legislação a partir de 1996 que alterou a trajetória dos recursos financeiros, ao priorizar a etapa do ensino fundamental.

- Compreender a base conceitual e as especificidades dos conceitos elencados - Fundos públicos, Fundos de natureza contábil, municipalização, descentralização, regime de colaboração e gasto/aluno.

- Analisar a evolução dos gastos públicos municipal em relação à receita e despesa total dos recursos vinculados e ao FUNDEF e FUNDEB, assim como as outras fontes de receitas e gastos realizados na área de educação.

- Analisar o que se equacionou como valorização do magistério no município em relação à legislação educacional instituída, ao Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público, ao Plano Municipal de Educação e aos aumentos salariais no período de 1997 a 2009, considerando que os dois Fundos dão destaque à subvinculação de 60% dos recursos para a valorização dos profissionais do magistério, por meio da remuneração e do aperfeiçoamento do profissional.

A gestão financeira em seu conjunto apresenta um campo variado de possibilidades de pesquisa, e na parte específica do FUNDEF e do FUNDEB dois aspectos devem ser destacados. O primeiro relacionado aos valores do *per capita* dos Fundos, uma vez que o valor mínimo anual representou o núcleo da proposta dos Fundos e o seu impacto no gasto/aluno da Rede Municipal, não só em relação aos valores operacionalizados pelos Fundos, mas também em relação aos gastos de MDE e dos gastos gerais na Função educação. E, o segundo aspecto relacionado à subvinculação dos 60% que devem ser destinados à valorização dos profissionais do magistério, no que tange aos salários, mas também à formação inicial e continuada, e todas as demais condições inerentes à carreira do magistério

previstas nos Planos de Cargos e Carreiras, conforme determinava a legislação posterior ao FUNDEF.

A sistemática de levantamento do gasto/aluno, ao dividir os valores pela quantidade de matrículas nos seus valores totais e pelas diferentes etapas e modalidades educacionais, possibilita verificar o esforço financeiro que o ente da federação está realizando para contribuir com o artigo 74 e 75 da Lei nº 9394/1996, para garantir o padrão mínimo da qualidade de ensino. No levantamento realizado para esta tese, o enfoque foram as verbas existentes na Rede Municipal, e um simulatório baseado na metodologia do custo-aluno-qualidade².

O exercício profissional do magistério sempre foi caracterizado por condições de trabalho precário, pela baixa remuneração, pela desvalorização profissional e pela falta de uma carreira estruturada, entre outros. A partir de 1996, a legislação educacional regulamentou e, juntamente, com a política educacional direcionou anseios a categoria profissional dos professores para a chamada valorização. Essas ações pressionaram não só por melhor remuneração, por meio dos salários, como envolveu também aspectos das condições da carreira e da formação por meio dos Planos de Cargos e Carreira.

Um dos aspectos da valorização, proposta pelos Fundos, foi à subvinculação de 60% dos valores que deveriam ser destinados para a valorização dos profissionais da educação, isto ia de encontro do discurso de melhoria da qualidade da educação, uma vez que professores satisfeitos com a remuneração e com a carreira teriam uma produtividade e empenhos mais satisfatórios. (BRASIL: MEC: BALANÇO DO PRIMEIRO ANO DO FUNDEF, 1999).

Para a verificação da valorização dos profissionais da educação, em específico os aspectos relacionados aos docentes, analisou-se no município de Campo Grande/MS, a legislação e o Plano de Cargos e Carreiras e, o impacto na formação e na remuneração dos professores da Rede Municipal de Educação.

Quanto ao percurso metodológico, a pesquisa foi baseada em: produções bibliográficas, em documentos oficiais e na legislação produzida pelas três esferas administrativas. Na pesquisa bibliográfica, foram utilizados livros, teses, dissertações e artigos publicados em periódicos científicos e em jornais de circulação diária, na capital de

² No custo-aluno-qualidade, o foco não está na disponibilidade orçamentária prevista em lei. Baseia-se na construção de vários parâmetros de custos que abrangem desde questões pedagógicas, à infraestrutura necessária para que as escolas funcionem de maneira adequada, passando ainda pela questão da valorização dos profissionais que atuam na área de educação. É uma bandeira de luta encampada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, iniciado em 2002.

Mato Grosso do Sul. Os documentos se constituem em importante fonte de dados, servem de fontes primárias para a pesquisa empírica, e também auxiliam nas complementações de informações e na conferência de dados.

Os dados foram trabalhados observando as dimensões econômico-financeira, educacional e normativa. Além do uso estatístico para os dados levantados, a sistematização foi por meio de tabelas, gráficos e quadros que representaram as séries históricas agregadas por instâncias administrativas, na verificação dos efeitos financeiros dos Fundos e dos impactos na dimensão educacional. Buscou-se, também, descrever e decodificar os dados em relação a uma realidade ampla que não se encerra em si mesma, mas necessita da compreensão do movimento histórico e dialético para sua análise.

A pesquisa bibliográfica teve como base as produções da área do financiamento e das políticas públicas educacionais. A pesquisa contemplou autores que transitam em diferentes áreas da educação, das ciências sociais, da economia e da sociologia, pois a análise dos Fundos públicos implica em questões referentes a estas áreas. Foram examinados os estudos elaborados pelos especialistas do financiamento, teses e dissertações que discutem a legislação, o alcance das propostas vinculadas nos Fundos e da materialização e avaliação da política de financiamento.

A pesquisa bibliográfica foi organizada do seguinte forma:

a) Autores que trataram, especificamente, dos Fundos de natureza contábil para o financiamento. Foram utilizados textos de Anísio Teixeira, um dos primeiros a discutir as ideias de fundos para o financiamento da educação e textos de autores que discutem o tema na atualidade como João Monlevade, José Marcelino de Rezende Pinto, José Carlos de Araujo Melchior, entre outros. A pesquisa foi subsidiada por teses de doutorado, entre as quais destacamos a Nalu Farenzena (2001), Terezinha Braz (2008) e Paulo de Sena Martins (2009). A primeira, enfocou as diretrizes da política de financiamento da educação básica, no entretanto de 1987 a 1996, estabelecidas no ordenamento legal, contribuindo para o este trabalho, e descrição e análise referentes à Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/1996 que regulamentou o FUNDEF. Braz (2008) contribuiu com a análise do financiamento no estado de Mato Grosso do Sul, e, a tese de Martins (2009) teve como objetivo, analisar a estrutura dos Fundos de natureza contábil com o intuito de verificar se o FUNDEB poderia se constituir em um instrumento que fosse capaz de assegurar o financiamento da educação básica pública de maneira equânime e ajustada à estrutura do Estado brasileiro.

b) Autores que trataram de financiamento: além dos autores já mencionados, são nomes importantes da pesquisa: Rodriguez (2001), Verhine (2003), Davies (2001-2004), Mazda e Bassi (2009) entre outros.

c) O diálogo com Arrighi (1996), Plihon (1998), Guttmann (1998), Francisco de Oliveira (1998), ajudaram a compreender o desdobramento do universal no particular, ou de como o processo de crise econômica, globalização e as ideias neoliberais se processaram em conjunto com a reforma do Estado brasileiro.

d) Para a questão do federalismo tridimensional brasileiro e a descentralização recorremos a Abrucio (2006), Cury (2002), Souza e Faria (2004), Araujo (2006). Estes autores contribuíram também para o nosso entendimento do processo de estruturação dos municípios e da sua organização após a maioria jurídica conferida pela Constituição Federal de 1988. Foi de grande contribuição a produção de Werle (2006) e Rosar (1999) além do clássico *Coronelismo, enxada e voto* de Victor Nunes Leal (1986).

e) O subsídio para a análise da dimensão educacional foram utilizados os Relatórios do Grupo de Pesquisa, do FUNDEF, no estado de Mato Grosso do Sul, com a pesquisa denominada de *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Mato Grosso do Sul – Acompanhamento e Avaliação do Impacto*, produzidos nos anos de 2000 e 2001.

A pesquisa documental baseou-se em documentos da União, do estado de Mato Grosso do Sul, do município de Campo Grande e de instituições da sociedade civil organizada e, também, nos contracheques de profissionais da educação municipal que cederam, gentilmente, cópias dos documentos. A fase de coleta transformou-se em várias visitas aos órgãos públicos, pedidos a amigos, coleta de folhetos, *folders*, jornais do período, tudo que pudesse dar indicações a respeito do objeto, e também dos documentos obtidos em *sites* e banco de dados da internet.

Para a dimensão econômico-financeira foram utilizados os Balanços Orçamentários e os Demonstrativos Financeiros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e posteriormente a partir de 2007, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Foram trabalhados os valores gerais das receitas e das despesas, para demonstrar a evolução dos valores arrecadados e gastos no decorrer da série histórica. Para a especificidade do objeto, foram levantadas as receitas dos impostos e transferências vinculadas à educação, aos gastos da Secretaria de Educação, os gastos efetuados na Função e

nas subfunções da educação, além dos valores recebidos por outras fontes de financiamento, como o Salário-Educação e convênios do município.

Foi necessário também recorrer aos Balanços Gerais do estado de Mato Grosso do Sul, e dos Demonstrativos Financeiros enviados ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Fundos. Os Demonstrativos apresentam maior detalhamento dos valores, mas apesar de seguir as normativas exigidas pela lei, não são documentos claros e objetivos, para a sua sistematização houve necessidade de várias consultas, além do subsídio de outros documentos.

No setor público, a gestão financeira se configura complexa, por atuar em contextos nos quais, a análise, solução, aquisição, conservação e uso eficiente dos recursos aliados às regras do direito financeiro são etapas importantes para o planejamento das ações que serão implementadas no decorrer da execução orçamentária do ano em vigor.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, regulamentou as normas gerais de direito financeiro para a elaboração, planejamento, controle e execução dos recursos públicos, da União, estados, municípios e do Distrito Federal. Ela foi reformulada em 2000, e foi atualizada pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e por várias Portarias Interministeriais³.

Para a gestão financeira em geral é necessário o planejamento para o uso dos recursos que serão executados. O Orçamento é um instrumento utilizado como o mecanismo de controle político dos órgãos de representação sobre o Poder Executivo. Esta necessidade de programação foi instituída pela Constituição Federal de 1988, artigo 165. Segundo este artigo, as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

As finalidades do orçamento no setor público são apontadas por Cruz *et.al* (2001, p. 23), e a principal delas vem a ser o controle político que a população, por meio dos representantes, podem exercer sobre os gastos do governo. As demais finalidades seriam os limites para a receita e despesa, instrumentalizarem financeiramente o planejamento, prever o balanço do exercício e autorizar a realização de uma programação definida.

³ Verificar Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001; Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999; Portaria do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional nº180, de 21 de maio de 2001 e Portarias da Secretaria do tesouro Nacional nº 211 e nº 212, de 14 de junho de 2001.

O passo seguinte da sistematização dos documentos se converteu no desafio das escolhas para não perder de vistas o objeto, pois as políticas públicas e o financiamento da educação suscitaram uma complexidade de opções metodológicas. Devido à dificuldade na coleta de dados, não foi possível, em alguns casos, trabalhar com as séries completas. Caso ilustrativo foi os Demonstrativos Financeiros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e do FUNDEB, foram solicitados os documentos referentes ao período de 1998 a 2010, porém nos foi entregue cópias dos documentos a partir de 2004, segundo a informação verbal da secretária responsável pelo setor, passados cinco anos eles são incinerados.

Quanto à legislação, por meio delas foi possível apreender a constituição do espaço de disputa entre as diferentes concepções e as necessidades de um determinado período. Adrião e Camargo (2002, p. 70) explicitam que, todo e qualquer processo legislativo apresenta-se em essência, como espaço de disputa, entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado desse processo expressa a síntese dos conflitos existentes, ela é antes de tudo um produto de embates. Por isso, ainda que represente um avanço, não implica necessariamente a sua execução. Essa é a ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado.

Uma parte da legislação foi levantada em *sites* da Câmara e do Senado Federal e no site do estado de Mato Grosso do Sul. Foi realizado também levantamento no *site* da Câmara Municipal de Campo Grande, referente à legislação relacionada à educação. Neste site são fornecidas as leis municipais que abrangem desde as primeiras décadas do Século XX até os dias atuais. A legislação permitiu verificar os movimentos do poder público municipal em relação à educação em geral e ao funcionalismo público e à categoria do magistério em particular.

A tese foi dividida em quatro capítulos:

- No primeiro, denominado de *Os Fundos Públicos e o Financiamento da Educação Brasileira* teve como objetivo contextualizar o financiamento público proposto pelo Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990. Neste capítulo são demonstradas as articulações entre a crise do modo de produção capitalista, o Estado brasileiro, o Fundo público e o processo de descentralização que caracterizou o financiamento da educação pública. Como a análise é local, foi preciso incursionar também na questão do federalismo brasileiro para entender o papel do município na configuração política dada pela Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos na educação, no regime de colaboração e na municipalização de etapas da

educação básica. Para o entendimento do contexto da reforma do Estado brasileiro, foram selecionadas neste capítulo as produções bibliográficas que auxiliaram na compreensão do movimento ocorrido no Século XX no Estado capitalista: o advento do Estado de Bem-Estar, a crise do capital e o papel que o Fundo público exerce nessa organização econômica.

- O segundo capítulo, intitulado de *Gestão Financeira: Limites e possibilidades do financiamento da educação pública* analisou a estrutura do financiamento da educação pública por meio dos recursos vinculados e da subvinculação por meio dos Fundos de Natureza contábil, com ênfase a partir da Constituição Federal de 1988.

- O terceiro capítulo, denominado *A Educação no Município de Municipal de Campo Grande/MS* focaliza o espaço do município e as especificidades da configuração das políticas públicas nacionais frente às questões locais propostas neste texto. Os autores que tratam das questões regionais e locais subsidiaram na contextualização do município e nos caminhos percorridos pela educação pública em pouco mais de um século de existência do município. Foram consultados os bancos de teses e dissertações da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), a produção acadêmica sobre a Rede Municipal de Ensino e os periódicos locais e nacionais, a publicação sobre as políticas públicas educacionais desenvolvidas em Campo Grande/MS. A legislação local e os indicadores educacionais da Rede Municipal de Ensino foram trabalhados de forma específica. As fontes consultadas foram o Censo Educacional, Sinopse Estatística, o Edudata/Brasil e Microdados do INEP, além dos dados do Setor de Estatística da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria de Estado de Educação. Neste capítulo, foi analisada, também, a valorização do magistério público em relação à legislação instituída pelo município no Plano de Carreiras e Remuneração do Magistério e no Plano Municipal de Educação e os impactos da formação na vigência do FUNDEF e nos três primeiros anos de FUNDEB.

- No quarto capítulo sob o título *Os Fundos Contábeis na Gestão Financeira do Município de Campo Grande*, são apresentados os dados orçamentários do município e quando necessário os dados da rede pública e da Rede Privada do estado de Mato Grosso do Sul, com o objetivo de compreender a evolução dos gastos educacionais em relação à receita total e ao FUNDEF e FUNDEB, bem como as outras fontes de receitas e gastos realizados pelo município na área de educação. Foram destacados os seguintes itens: a execução da gestão financeira no município no período de 1997 a 2009 e a implantação dos Fundos contábeis para o financiamento público.

Ainda, no quarto capítulo analisou-se também a valorização do magistério público em relação aos valores destinados aos gastos com os vencimentos. As leis dos Fundos contábeis se referem à valorização do magistério ao subvincular pelo menos 60% dos recursos para a remuneração dos profissionais da área. Foi analisado também o gasto/aluno verificando o comportamento do gasto na Rede Municipal de Educação, uma vez que este foi um município que teve mais de 50% da composição da sua receita, vinda das transferências constitucionais da União e do estado e que teve nos Fundos Contábeis, principalmente na implementação do FUNDEF ganhos substanciais de recursos pela sistemática do *per capita*, por ter municipalizado o ensino fundamental e à partir de 2007 progressivamente ter aumentado as matrículas na educação infantil e ter induzido a municipalização desta etapa por meio do documento *Protocolo de Municipalização da Educação Infantil*, assinado entre o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Campo Grande.

Os resultados deste estudo são apresentados sinteticamente nas considerações finais. E, nos apêndices estão organizadas as tabelas com dados utilizados com os valores financeiros sistematizados em valores correntes.

CAPÍTULO I

OS FUNDOS PÚBLICOS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo objetiva contextualizar o financiamento da educação pública, como parte da política social, proposto pelo Estado brasileiro a partir dos anos de 1990. Nessa perspectiva, demonstrou-se as articulações entre a crise do Estado brasileiro, o Fundo público e o processo de descentralização que caracterizou o financiamento da educação pública. Como a análise foi do ente local, o município, incursionou-se também na questão do federalismo brasileiro para compreensão do papel do município na configuração política dada pela Constituição Federal de 1988 e todos os seus desdobramentos no regime de colaboração e no processo de municipalização de etapas da educação básica a partir da implementação dos Fundos de natureza contábil.

A política de financiamento da educação pública neste trabalho é considerada parte da política educacional brasileira. A educação pública é uma das políticas social, que abarca as esferas municipal, estadual e Federal. Sua base, seus fundamentos ideológicos e doutrinários influi diretamente nos seu desenho institucional e na sua implantação e implementação. Por isso, a sua análise revela as formas de pensar, os delineamentos, decisões e ações por parte dos governos.

Em alguns países, como é o caso do Brasil, na análise das políticas sociais, observou-se a adoção de uma política pública restritiva para os gastos sociais, condicionando-os ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre a receita e a despesa. Estas características, segundo Celina Souza (2007, p. 65), restringiram a intervenção do Estado na economia transformando as políticas sociais de cunho universal em políticas sociais focalizadas.

Este capítulo foi desenvolvido em quatro seções, com a seguinte disposição: a primeira apresenta o contexto das reformas ocorridas no Brasil e o financiamento público a partir de 1990; a segunda seção trata do modelo de federalismo brasileiro e as implicações nos processos de descentralização e colaboração entre as instâncias administrativas; a terceira mostra o processo de descentralização da educação brasileira em alguns marcos históricos; e, finalmente, a quarta seção trata do reconhecimento do município como ente administrativo e do processo de municipalização, via matrícula do ensino fundamental público.

1.1 O PADRÃO DE FINANCIAMENTO: OS FUNDOS PÚBLICOS

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, assistiu-se ao processo de mundialização financeira, econômica, política e cultural. E, o eixo central das mudanças que vem ocorrendo em vários países centrais e periféricos, tem sido pontuados pela flexibilização, liberalização financeira, ajustes fiscais, reformas estruturais, descentralização e desregulamentação que têm provocado mudanças no conceito de Estados nacionais e na sua forma de administração.

A palavra mundialização financeira⁴ expressa o processo ocorrido na economia mundial, nas décadas de 1970 e 1980, e serve para designar as estreitas relações entre os mercados financeiros e os sistemas monetários internacionais. Ela é resultado de dois movimentos conjuntos: o primeiro esteve ligado à longa fase de acumulação ininterrupta do capital, desde 1914. O segundo movimento diz respeito às políticas de liberalização, privatização, desregulamentação e desmantelamento de conquistas sociais, aplicadas a partir do ano de 1980, sob o impulso dos governos inglês e americano, Thatcher e Reagan. (CHESNAIS, 1996, p. 34).

As principais características da mundialização financeira se referem à forte hierarquização dominada pelo sistema financeiro dos Estados Unidos; domínio este em função da moeda e do seu grande mercado de bônus e ações. A segunda característica refere-se à falta de instâncias de supervisão e controle pelos países, a terceira refere-se à operacionalização, uma vez que as unidades dos mercados financeiros são asseguradas pelos operadores financeiros. São os operadores que delimitam os traços da mundialização financeira e decidem quais são os agentes econômicos, quais países participarão e quais os tipos de transações serão efetuadas. Neste processo, a tecnologia auxiliou a integração das praças financeiras e a interligação dos mercados mundiais, em tempo real a qual só foi possível, a partir das inovações tecnológicas ocorridas nas última décadas, que transformou a virtualidade técnica em fato econômico. (CHESNAIS, 1998, p. 12-13).

⁴ O conceito trabalhado de mundialização financeira se baseia em Chesnais (1996 e 1998). Esta opção é decorrente das várias acepções que o termo suscita. Algumas concepções colocam que globalização e mundialização são quase sinônimas e que a palavra globalização foi cunhada pelos americanos e mundialização pelos franceses. Chesnais (1996) denominou o processo de acumulação do capital, observado a partir de 1914, de mundialização do capital. Ele seria o termo que mais corresponderia, segundo o autor, ao que era encoberto pela palavra de origem inglesa, globalização (1998).

Vale ressaltar que este processo de mundialização, como fenômeno recente do capitalismo, ocorreu como consequência de vários fatores, que vão desde as inovações tecnológicas em todas as áreas, passam pelo longo período de acumulação capitalista, pela abertura externa e interna dos sistemas financeiros nacionais, anteriormente fechados e compartimentados que possibilitou a emergência de um espaço financeiro mundial⁵, pela ascensão de governos conservadores nos países centrais do capitalismo, mas, principalmente tem sua essência, no próprio sistema de produção capitalista que teve no capital especulativo uma das suas principais formas de apropriação da riqueza.

Nesse sentido, Chesnais (2011, p.3), em conferência proferida na Universidade Federal da Bahia, afirmou que,

Depois de trinta anos, a “riqueza abstrata” tomou cada vez mais a forma de massas de capital dinheiro à busca de valorização, colocadas nas mãos de instituições (grandes bancos, sociedades de seguros, fundos de pensão e *Hedge Funds*), cuja “profissão” é valorizar seus haveres de maneira puramente financeira, sem sair da esfera dos mercados de títulos e de ativos fictícios “derivados” de títulos, sem passar pela produção. Enquanto que as ações e os títulos da dívida (pública, de empresas ou de famílias) são somente “haveres”, direitos a se apropriar de uma parte do valor e da mais valia, concentrações imensas de capital dinheiro assumem o “ciclo breve Dinheiro – Dinheiro”, que representa a expressão máxima do que Marx chama de fetichismo do dinheiro. Expresso por formas cada vez mais abstratas, fictícias, “ideais” (termo utilizado pela finança) do dinheiro, a indiferença com relação às consequências da valorização sem fim e sem limites do capital impregna a economia e a política, mesmo em “tempos de paz”. (*grifos do autor*).

O capital sob a forma de dinheiro, adquiriu grande centralidade no movimento geral do capitalismo mundial. Para compreensão deste processo do capitalismo é necessário uma breve digressão ocorrida nos períodos do pós-guerra.

Originado da produção manufatureira, o capitalismo nos seus primórdios, permitiu a unificação dos mercados nacionais e continentais e para os produtos de maior valor agregado criou-se um mercado mundial e o próximo passo para as empresas que se expandiam foi o avanço para o capital monopolista. Com isso, o caráter dos mercados modificou-se, pois os capitais monopólicos ganharam muito poder e podiam determinar seus preços em vez de

⁵ Chesnais, 1998, p. 12.

aceitar os preços praticados no mercado⁶. O monopólio significou centralização e para a lógica da produção da mais-valia, a maximização do lucro em ramos da produção em que ganhos em alta escala são significativos para levar a se centralizarem até se constituírem, em uma só empresa. (SINGER, 1998, p. 7-8).

O desenvolvimento do capitalismo monopólico aguçou as contradições entre as grandes potências na luta pelo domínio dos mercados. Some-se a isto, a primeira grande guerra mundial (1914/1918), aos movimentos revolucionários que eclodiram após o ano de 1917, na Rússia, com a tomada do poder pelos comunistas e a queda da monarquia e o desmembramento de vários impérios europeus. Estes acontecimentos, segundo Singer (1998, p. 9), se configuraram em um estado caótico para a economia de diversos países, no qual a desordem fiscal e monetária, o avanço da hiperinflação destruíram as poupanças, desvalorizaram as dívidas públicas e arruinou a pequena burguesia. O fantasma da inflação tornou-se obsessivo e recorrente entre as classes dominantes e, uma, entre as consequências observadas foi o ressurgimento do conservadorismo monetário, que propunha e entronizava a estabilidade dos preços como valor supremo da condução pública da economia.

O conjunto destes acontecimentos levou os países centrais do capitalismo a um novo ciclo de crise⁷, denominado Grande Depressão, configurando-se na pior crise da história do capitalismo⁸. Para conter a crise foi preciso realizar ajustes estruturais não só na economia, mas também, em nível ideológico. A esse respeito é oportuna a colocação de Honorato (2008, p. 6), de que a grande crise do final dos anos de 1920 e início dos anos de 1930, exigiram uma nova lógica a ser executada pelos Estados, buscando soluções para garantir a sobrevivência do modo de produção capitalista, e ao mesmo tempo atenuar os traumas que isso pudesse acarretar, se as intervenções não fossem realizadas, o sistema poderia fenececer.

Com o fim da Segunda Guerra e os anos que se seguiram à crise da década de 1930, várias ideias e correntes ganharam relevo. Os países industrializados conheceram um rápido crescimento por quase três décadas até o início dos anos de 1970. Segundo, Plihon (1998, p.

⁶ No liberalismo econômico clássico, a lógica central era que a economia se autorregulamentava, pois quanto mais liberdade existisse, mais forte ela seria, por isso qualquer forma de intervenção ou regulamentação por parte do Estado nas práticas econômicas não eram vistas com bom grado.

⁷ Nos mais de seiscentos anos, o sistema capitalista passou por momentos de crises e de retomada de ciclos sistêmicos de acumulação. Os ciclos sistêmicos, segundo Arrighi (1996), se relacionam a criação, consolidação e desintegração de sucessivas estruturas governamentais e empresariais, amplas e complexas convivendo em perfeita simbiose e conflitos dentro de uma lógica territorialista e capitalista de poder em diferentes marcos históricos.

⁸ Ver Hobsbawn (1995), Arrighi (1996), Singer (1998), entre outros.

98), esse crescimento se baseou na relação salarial fordista, nas políticas macroeconômicas, inspiradas Keynes (1883-1946) e, nos sistemas financeiros administrados com baixas taxas de juros, denominados de finanças administradas.

Ainda de acordo com Plihon (1998), a relação salarial fordista se traduziu em um rápido e regular aumento de salários provenientes dos ganhos de produtividade baseado na organização científica do trabalho. Quanto aos sistemas financeiros, a fixação de baixas taxas de juros permitiu que as empresas mantivessem o capital a um custo baixo, porém estável. Entretanto, o capital barato e disponível no mercado ocasionou um alto nível de endividamento das empresas.

Aliado a essas duas vertentes, o pensamento de Keynes, na reformulação do papel e das novas funções do Estado capitalista contemporâneo foram fundamentais para lançar uma sobrevida ao sistema econômico naquele momento peculiar da história, quando houve avanço do socialismo real na União Soviética, o que sem sombra de dúvidas, além da crise econômica, era outro grande problema para as potências Ocidentais. Foi preciso garantir a hegemonia do capital, por meio de barreiras econômicas e ideológicas, para conter a expansão do socialismo.

Entre outras soluções propostas por Keynes, destaca-se a utilização do Fundo público como uma das possibilidades para a sobrevivência e ampliação do capital. O Fundo público ajudaria no atendimento às demandas sociais, agindo diretamente nos pontos nodais que Keynes considerava como as estruturas da crise, ou seja, o desemprego de grande contingente da força de trabalho, a retração do mercado consumidor e o excesso na oferta de bens e produtos, aliados à falta de investimentos dos setores produtivos. (OLIVEIRA, F., 1998, p.20-23).

Segundo Plihon (1998), o regime de crescimento dos países capitalistas começou a se desestruturar no início dos anos de 1970, com o desmoronamento de Bretton Woods⁹, com os processos inflacionários dos Estados Unidos, em 1972, e, com a crise do petróleo em 1973.

⁹ Foram denominadas de Bretton Woods as várias conferências coordenadas pelos Estados Unidos em 1944, que definiu um sistema de gerenciamento econômico internacional, no qual foi organizado um regime de câmbio relativamente fixo centrado no dólar que, ao mesmo tempo, era a unidade contábil e o padrão monetário, com uma paridade ouro fixado em 35 dólares a onça. Uma das regras acordadas em *Bretton Woods* permitia que os Estados-membros controlassem os movimentos de capitais para proteger a estabilidade do câmbio de suas moedas, conciliando um princípio de regulação monetária internacional com as políticas monetárias nacionais. Para Brunhoff (1998, p. 49), foram várias as contradições desse modelo de regulação: o dólar uma moeda nacional passa a ser o padrão internacional, a restauração dos mercados sem livre movimentação de capitais, rivalidade entre as grandes potências e suas moedas. Esse modelo começou a ser questionado no início dos anos de 1960, e o câmbio fixo baseado no padrão dólar chegou ao fim. Atualmente vigora o câmbio flutuante baseado nas moedas das três maiores potencia capitalistas, o dólar, o marco e o iene.

Essas ocorrências fizeram com que a economia mundial entrasse em declínio e houvesse aumento e aceleração da inflação, dando início ao que os economistas chamaram de processo “estagflacionário”.

Estagflação foi o termo mais utilizado durante a crise estrutural do capitalismo, nos anos de 1970, para definir a situação econômica, na qual havia a coexistência de elevados níveis de desemprego e elevadas taxas de inflação, ocasionando uma depreciação gradativa do valor da moeda.

Segundo Guttman (1998, p. 67),

[...] a inflação também deu origem a um processo de acumulação nominal, baseado em lucros puramente contábeis, realizados graças à apuração de custos em moeda de valor superior, a moeda que prevalecia no cálculo de rendimentos. [...] Ao camuflar o subjacente declínio das taxas de lucro, os ganhos fictícios de capital enfraqueceram as empresas, inchando artificialmente a remuneração gestonária, a distribuição de dividendos e os pagamentos de impostos.

Ainda, segundo este autor, esse processo inflacionário deu origem a vários conflitos na relação entre o capital industrial e o capital financeiro, acabando por destruir o regime de moeda de crédito do pós-guerra. Com o fim do crescimento econômico e com a nova crise de 1970, as questões das políticas keynesianas, a relação salarial fordista e as finanças administradas foram colocadas em xeque, pois as medidas tomadas para conter a crise não surtiram os efeitos desejados e o processo de estagflação persistiu.

O final dos anos de 1970, foi marcada por uma guinada na condução das políticas econômicas, com o abandono das ideias de Keynes, a política monetária tornou-se o principal instrumento de regulação macroeconômica. Novamente, ganhou força a concepção liberal de que o Estado não deveria intervir na economia. O monetarismo e o liberalismo passaram a ser princípios fundamentais das políticas econômicas. Uma das medidas adotadas foi em relação à poupança que, nos anos de 1960 e 1970, com a regulação ou as “finanças administradas” como foi chamada, teve como consequência, a baixa remuneração dos depósitos efetuados no sistema monetário, taxas de juros nominais baixas e taxas de juros reais negativas, sendo este conjunto, os elementos desencorajadores para os investimentos.

Com a liberalização financeira, a meta foi estimular a poupança e o investimento, foi a volta das altas taxas de juros, que quebraram os monopólios bancários e estimularam a concorrência entre os intermediários financeiros. Desapareceram os recursos econômicos

baratos, o que obrigou os países à flexibilização financeira, com o advento de uma relação de força favorável aos credores, o que foi extremamente benéfico para o fortalecimento do capital especulativo. (PLIHON, 1998, p 100).

A poupança é tida como uma função crescente da taxa de juros; quanto maior a taxa de juros, mais os agentes econômicos admitem a hipótese de renunciar ao gasto imediato e optar em favor de um consumo futuro, cujo nível será aumentado pela alta dos rendimentos financeiros. Por outro lado, a alta taxa de juros deve conduzir a uma melhor alocação do capital, posto que os projetos de investimentos menos rentáveis são eliminados. (PLIHON, 1998, p. 120).

As políticas liberais do setor econômico, a partir dos anos de 1970, foram traduzidas efetivamente por altas taxas de juros (ARRIGHI, 1996, PLIHON, 1998). Mas as altas taxas de juros não produziram os efeitos positivos esperados, quais sejam aumentar a poupança e o investimento, pois a rentabilidade de curto prazo foi privilegiada em relação aos investimentos de longo prazo. Ou seja, estimulou-se o capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Com isso, “os investimentos financeiros sob a forma de compra de títulos, tornam-se mais rentáveis” (PLIHON, 1998, p. 123). A escolha dessa política econômica encorajou a especulação financeira, cujo objetivo final é o lucro para o capital não produtivo, no qual prevalece à lógica da especulação sobre a lógica da produção.

O capital especulativo¹⁰ via fundos de investimentos, estiveram na origem de uma parte significativa do capital internacional. São esses capitais, que fazem ou desfazem as moedas nacionais, pois parte considerável de suas aplicações é realizada em títulos estrangeiros, detendo significativamente parte da dívida pública¹¹ dos países industrializados. Ocorre também o deslocamento do capital de um local para outro, quando existe a mínima ameaça ao investimento, o que ocasiona a desestabilização das economias dos países envolvidos nesse jogo especulativo. (PLIHON, 1998, p. 123).

¹⁰ Em economia dá-se o nome genérico de capital especulativo, ao dinheiro que circula pelo mundo em busca de mercados que ofereçam oportunidades de investimentos de curtíssimo prazo. É formado em grande parte por fundos de pensão (poupanças privadas visando à aposentadoria). Calcula-se que os valores investidos girem em torno de 13 a 20 trilhões de dólares em 1995, a 600 trilhões de dólares em valores em 2010. Segundo Singer (et. ali, 1991), as aplicações são muito discretas, pois os grupos que controlam o mercado financeiro internacional não gostam muito de divulgar as operações que realizam quanto ganham e em quais mercados aplicam. Há uma espécie de pacto entre os bancos centrais, os bancos comerciais e as bolsas para a não divulgação dos montantes das operações realizadas.

¹¹ Em última instância, o pagamento dos títulos da dívida pública é de todos. O Município de Campo Grande no pagamento de sua dívida pública interna e externa amortizou em 2006 R\$ 23.406.493,91 (valores correntes). Se esse dinheiro não fosse destinado a esse fim parte dele teria um retorno social em infraestrutura, educação, saúde, etc. (CAMPO GRANDE: BALANÇO GERAL, 2006)

Para Gutmann (1998, p. 76-77), a capacidade para uma economia se desenvolver depende de sua eficiência em criar um excedente superior às necessidades de consumo corrente e que possa ser reservado para investimentos no setor produtivo, o que é chamado de investimentos reais. Quando se faz o movimento inverso, ou seja, ao invés de investimentos reais, o setor produtivo investe em capital fictício¹², gerando o que se denomina estagnação.

A transformação dos industriais, que produziam bens reais, em gestores de carteiras de títulos, afetou a economia como um todo, pois a busca de aumento dos rendimentos via capital fictício, desembocou em um perigoso círculo vicioso que trouxe desemprego em massa e crescente pobreza para os trabalhadores. Esse movimento do capital com empréstimos efetuados a médio e longo prazo, envolvendo a capitalização do rendimento sem a contrapartida direta do capital produtivo, foi chamado, por Marx, de capital fictício. As fontes principais de capital fictício seriam os fundos próprios cotados nas bolsas, os títulos da dívida pública e a moeda de crédito (reservas de ouro).

Com o agravamento da crise econômica, o movimento denominado de Nova Direita¹³ avançou e suas teorias econômicas conservadoras voltaram com uma nova roupagem — a do neoliberalismo —, cuja fonte, entre os principais expoentes da modernidade, estão Hayeck (1899-1992) e Milton Fridman (1912-2006). Para estes teóricos, foi da crise do Estado, especificamente do Estado de Bem-Estar que surgiu a necessidade de ajustes estruturais da economia capitalista. Para esta corrente, a crise surgiu das benesses do Estado, via políticas sociais.

O Estado de Bem-Estar, em essência, empreendeu dois conjuntos de atividades estatais: os serviços sociais, como a seguridade, saúde, educação, habitação e previdência e a regulamentação e regulação estatal das atividades privadas. Nestes dois casos, o Estado foi envolvido na acumulação, não somente para proteger, mas também para criar as condições necessárias para a acumulação capitalista.

Porém, como ressaltou Finkel (1990, p. 6), a acumulação não é um processo natural, pois se dá em uma arena de posições conflitivas, não apenas entre capital e trabalho, mas também entre as diferentes frações do capital, com o Estado assumindo o papel de harmonizar

¹² Conforme Plihon, capital fictício são os ativos financeiros negociáveis, cujo valor depende da situação do mercado e se encontra dissociado do risco industrial. (PLIHON, 1998, p. 123)

¹³ Nova direita: Movimento ideológico formado por varias matizes e correntes políticas que a partir da década de 1970 acentuou as críticas ao Estado de Bem-Estar e incentivou as propostas monetaristas para fazer frente ao Estado de Bem-Estar. Em linhas gerais, sustentam que o mercado deve substituir a política, que o Estado mínimo deve suceder o Estado benfeitor. (FINKEL, 1990, p. 5).

os diferentes interesses e legitimação da ordem social. Para os neoliberais, nesse processo conflitivo, os gastos públicos sociais cresceram mais que a receita dos Estados, o que levou à chamada crise fiscal, sendo esta crise o principal alvo de ataque neoliberal que propôs a redução do gasto público e a adoção de uma política monetária conservadora.

No período mais forte da crise econômica de 1970, o Brasil passava pela centralização política dos militares e a política desenvolvimentista baseada em empréstimos internacionais para expansão da infraestrutura interna. No período de 1979 a 1994, o país viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação, sendo os anos de 1980 considerados a década perdida. Para Pochmann (2009), os anos de 1990 foram a continuação ou a segunda década perdida. E como periferia do sistema econômico internacional foi atingido fortemente pela crise internacional do capital.

Para alguns estudiosos, entre eles Bresser Pereira (1996), a crise econômica, no Brasil, foi alavancada pela crise do Estado brasileiro ineficiente, e não pelo capital, como se observou no artigo de 1996, denominado *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*,

[...] a causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. (PEREIRA B., 1996, p. 2).

Para os ideólogos do neoliberalismo, a crise em geral é do Estado mal gerenciado, interventor, benevolente e incapaz. No caso específico do Estado brasileiro, ele é burocrático, patrimonialista, clientelista e assistencialista, entre outros adjetivos.

Na crise do Estado Providência, o *Welfare State* foi o padrão de financiamento público da economia capitalista, desde os anos de 1930, e este modelo keynesiano teve no Fundo público, um dos pressupostos do financiamento e da acumulação do capital e por outro lado teve que financiar a reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais.

Para Francisco de Oliveira (1998, p.20-23), quem esteve em crise não foi o Estado, mas o padrão de financiamento público, que é parte estrutural do capitalismo contemporâneo.

O autor denominou de Estado Providência, o Estado de Bem-Estar que, mesmo na regulação keynesiana não deixou de ser um Estado classista, isto é,

[...] um instrumento poderoso para a dominação de classe. Mas está muito longe de repetir apenas o Estado “comitê executivo da burguesia” da concepção original de Marx, explorada a fundo por Lênin. Trata-se, agora, na verdade, de um Estado que Poulantzas chamou de “condensação das lutas de classes”. Utilizando-se uma metáfora entre o jogo de xadrez e o jogo de damas, pode-se dizer que o Estado-providência é um espaço de lutas de classe, onde os territórios de cada peça – no caso, de cada direito- são previamente mapeados e hierarquizados, isto é, não se trata de um campo isomorfo e isônimo. (OLIVEIRA F., 1998, p. 38). (*aspas do autor*).

O Fundo público tem dois desdobramentos: os Fundos destinados à reprodução do capital e os Fundos para financiar os bens e os serviços sociais públicos¹⁴. Este último funciona como um salário indireto e tem sido frequentemente associado à produção dos bens sociais públicos, o que tem gerado os *déficits* públicos tanto quanto os fundos destinados à reprodução do capital. Porém, para o neoliberalismo, os *déficits* públicos dificilmente são associados à reprodução do capital, revelando com isso o jogo ideológico e a formação do discurso hegemônico da crise.

O *Welfare State* serviu para politizar a relação do Fundo público com os segmentos da reprodução social criando uma arena de confrontos e negociações. Assim, a crítica da direita ao Estado, foi uma estratégia para deixar aberto o campo de disputa para o capital.

O ataque da direita aos gastos sociais públicos propõe, outra vez, em lugar do *Welfare State*, o Estado caritativo ou assistencialista. Tentando destruir a relação do Fundo público com a estrutura de salários, a correlação de desigualdades e dos bolsões de pobreza – que nos EUA já são imensos – será deixada a caridade pública ou a uma ação estatal evasiva e eventual. (OLIVEIRA F., 1998, p.46).

A crescente internacionalização da economia, por meio dos conglomerados transnacionais e do capital financeiro, deixou aos Estados nacionais e aos Fundos públicos em particular, a tarefa de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho no seu território. A regulação keynesiana funcionou de forma satisfatória enquanto a reprodução

¹⁴ Exemplos de **gastos sociais**: medicina socializada, educação universal e gratuita, previdência social, seguros-desemprego, subsídios para o transporte. Exemplos de **acumulação de capital**: recursos para a ciência e a tecnologia, todos os subsídios para a produção, a militarização, os subsídios à agricultura e para os setores de ponta, o mercado financeiro, a dívida pública. (OLIVEIRA F., 1998, p.20).

do capital, o aumento da produtividade e o crescimento do salário real estiveram circunscritos à territorialidade de cada país, formando o que foi denominado de círculo perfeito.

O círculo perfeito se rompe quando ocorre a internacionalização da economia, com a abertura dos mercados e a desterritorialização do investimento e da renda. A internacionalização da economia retirou grande parte dos lucros dos mercados locais, porém, deixou aos Fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho localmente, o que levou à diminuição das receitas fiscais e ao *déficit* público. (OLIVEIRA F., 1998, p.26).

Nessa nova arena de confrontos, o financiamento público se tornou parte importante no campo de disputas para a efetivação da mais-valia, com vistas a um Estado máximo para a reprodução do capital e o Estado mínimo para os serviços sociais públicos.

Segundo os formuladores das políticas neoliberais, os ajustes macroeconômicos aliados às políticas de cunho monetário para o controle da inflação e a busca do equilíbrio fiscal funcionariam como barreiras para condicionar os gastos públicos levando ao ajuste fiscal necessário, para que os países em desenvolvimento pudessem sair da crise.

As políticas de estabilização monetária e ajuste macroeconômico condicionaram a expansão do gasto social público às metas de equilíbrio fiscal, acarretando a redefinição de papéis das esferas central e subnacionais de governo, das instituições privadas e das organizações da sociedade civil na prestação dos serviços sociais. Consolidou-se, assim, uma tendência à descentralização do financiamento e dos serviços. (VOLPE, s/d)

Como propostas para a solução da crise, nos países em desenvolvimento, ocorreram várias intervenções e ajustes para que pudessem superar a crise econômica. No caso específico brasileiro, uma série de intervenções de cunho político, social e econômico, a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 começaram a ocorrer, por exemplo, a queda da reserva de mercado para produtos de informática, indústria automobilística, os Planos Cruzados e o Plano Real, entre outros. E, a partir de 1995, a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, delineou os pontos principais para a reforma do Estado brasileiro.

Conforme já explicitado no documento citado acima, a crise não tinha como causa o modelo econômico, mas era a crise do estado burocrático, portanto, a questão não era de

Estado mínimo, mas sim de reformar o Estado burocrático, para torná-lo um Estado eficiente e eficaz. O documento (1995) propõe como inadiável:

[...] (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.(BRASIL: PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.11).

A educação no Brasil, como todas as políticas sociais, sofreu os impactos diretos nesse novo cenário, onde se delinearão os aspectos da reforma política proposta pela administração gerencial e o neoliberalismo “travestido” com uma roupagem do discurso da social-democracia, nos anos de 1990.

Estas mudanças afetaram os entes federativos sem exceção e o desenho das políticas públicas educacionais, em específico, modificou a forma de colaboração entre as instâncias administrativas em relação à descentralização dos recursos financeiros e levou à indução do processo de municipalização.

Um dos principais instrumentos, nessa nova configuração, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, em 12 de setembro de 1996, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal/1988 e deu nova redação ao artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT). Esta Emenda criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), reunindo em um único Fundo, uma porcentagem dos impostos destinados à educação pelos governos federal, estadual e municipal. Canalizou os recursos para o atendimento do ensino fundamental e para a valorização do magistério público desta etapa de ensino e definiu mais claramente as competências do regime de colaboração.

A opção por Fundos de natureza contábil para financiar a educação pública pode ter sido motivada pelo fato de eles serem instrumentos de descentralização financeira. É necessário, aqui, fazer uma diferenciação entre os conceitos de Fundos neste tese. Em seu aspecto macro, conforme assinala Francisco de Oliveira (1998), são denominados de Fundos públicos, a parte da receita necessária para a manutenção do Estado capitalista. Em todas as

fases do capitalismo, o Estado esteve presente, seja na necessidade da construção de infraestrutura, como assinalou Adam Smith (1723/1790), até na manutenção do *déficit* público que financia grande parte do capital especulativo. Por isso, o Fundo público, é parte estrutural do sistema capitalista, seja para o financiamento dos gastos sociais, até o pagamento da dívida pública e dos títulos públicos negociados nas bolsas de valores mundiais.

Quando os interesses privados se sobrepõem aos interesses da coletividade e a produção social da riqueza se subordina aos interesses privados, conseqüentemente, o Estado favorecerá os interesses privados com vistas ao desenvolvimento da política econômica. Política econômica que se configura de um caráter antissocial, cujos efeitos irão atuar no sentido de desestabilizar a ordem vigente. E, para contrabalancear esse efeito, são produzidas, no âmbito do Estado, as políticas sociais, que funcionam como um paliativo a esses efeitos antissociais da economia. (SAVIANI, 2004, p.1-2). O Fundo público direcionado aos gastos sociais, na sua acepção universal financia essas políticas sociais.

Já em seu aspecto específico na contabilidade pública, os Fundos, no Brasil, designa, segundo Torres (s/d), um ente de natureza jurídico despersonalizado, constituído de uma universalidade de recursos vinculados a determinadas despesas. A Secretaria do Tesouro Nacional caracteriza os Fundos especiais como instrumentos de descentralização da gestão financeira, constituindo-se de uma universalidade de receitas vinculadas e despesas específicas, administrados pelos órgãos públicos indicado em lei e subordinados ao controle externo dos Tribunais de Contas. (BRASIL: SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2010).

Existe, atualmente, uma vários Fundos especiais no Brasil, principalmente no setor de saúde. Na educação, segundo o MEC, o FUNDEF era um Fundo de natureza contábil, com o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Seus recursos eram repassados automaticamente aos estados e municípios, de acordo com o coeficiente de distribuição estabelecido e publicado previamente. Com as receitas e despesas previstas em orçamento e a execução contabilizada de forma específica. (BRASIL/MEC: FUNDEF MANUAL DE ORIENTAÇÃO, 1998, p. 7).

Já que não há como suprimir os gastos sociais e as políticas sociais são necessárias para manter, mesmo que de forma imperfeita, o equilíbrio do sistema capitalista, a saída foi a racionalização e a focalização no uso dos recursos públicos, bem de acordo com o ideário neoliberal. Racionalização no sentido de redimensionamento e diminuição das políticas sociais e focalização no sentido do atendimento se relacionar ao estritamente necessário.

Observa-se pela exposição de motivos que justificavam a criação do FUNDEF, que eles abrangeram desde a necessidade de maior racionalidade no uso dos recursos, para que não ocorresse a dispersão de esforços na aplicação destes, devido à má gestão (NEGRI, 1997), até as desigualdades na oferta e no atendimento público (uma Rede Estadual com certa estrutura ao lado de redes municipais em precárias condições de funcionamento, ou vice-versa), além dos baixos salários do magistério público, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país, em alguns casos não chegavam a ½ salário mínimo.

Como assinalou Bassi (2001, p. 58), o FUNDEF foi um mecanismo “engenhoso” do governo federal, para repassar o ônus do financiamento do ensino público para estados e municípios. Com esta política pública, mantém-se intocado o pano de fundo do ajuste econômico e fiscal da política econômica brasileira.

A reforma do estado brasileiro, indiscutivelmente, redundou em mudanças que atingiram as Políticas Públicas de Educação e a sua gestão, não só na implantação dos aspectos característicos do gerencialismo, mas atingindo fortemente a forma de gestão financeira da educação pública, com a implantação de políticas focalizadas de financiamento baseadas nos Fundos de natureza contábil.

1.2 O ESTADO BRASILEIRO: A REFORMA E O FINANCIAMENTO PÚBLICO

No atual estágio de mundialização, o capital ocupou os espaços geográficos, reorganizou as estruturas sociais segundo a sua lógica e impôs os movimentos de reformas institucionais nos países desenvolvidos e, principalmente, nos países em desenvolvimento. E as reformas educacionais alavancadas na segunda metade da década de 1990, na sua singularidade, constituem-se partes expressivas destas reformas institucionais ocorridas no Brasil.

Na educação, em específico, ocorreu a reforma curricular, realizada em todos os níveis e modalidades de ensino por meios centralizadores, a política avaliativa levada a termo pelo Sistema Nacional de Avaliação e a reforma no financiamento da educação que modificou a trajetória dos recursos vinculados constitucionalmente.

Uma das consequências das políticas educacionais implementada pela reforma, antagônica ao modelo aspirado pelos educadores que vinham elaborando, discutindo e, de certa forma, estavam assentados em bases mais democráticas, pois contavam com a

participação dos movimentos organizados da área de educação, configurou-se no que foi chamado por Rosar (1999), de “modelo democrático atualizado”, que significou,

[...] uma escola municipalizada e “administrada de forma democrática” com a participação da comunidade, que deve ser responsável, juntamente com docentes e alunos, pela produção da qualidade total. Também sob a mesma lógica, ao processo de globalização da economia deve corresponder a um processo de descentralização, portanto, o ensino fundamental deve ser municipalizado e as escolas devem ser autônomas, de modo que se viabilize, ao mesmo tempo, concentrar recursos no governo central, destinando-os a operações financeiras de expansão do capitalismo financeiro, enquanto tornam-se mais restritivos os investimentos nos setores de serviços públicos, que, na realidade, vão progressivamente sendo privatizados, sob diferentes modalidades de terceirização, de convênios, de parcerias, de sistemas de cooperativas, etc. (ROSAR, 1999, p. 2-3).

O *status quo* adquirido pelos Programas de Qualidade Total, não por acaso, ganharam força, neste momento especial de reestruturação do Estado brasileiro, quando a lógica da administração pública e, conseqüentemente, da gestão escolar adotaram, se não todos os princípios, uma grande parte deles.

Fernando Henrique Cardoso (1998), em seus argumentos sobre a reforma do Estado brasileiro, no texto *Notas Sobre a Reforma do Estado (1998)*, argumentou que

[...] a reforma do Estado requer também uma **reforma da gestão**. Em vez da gestão burocrática, uma gestão mais gerencial. Isso requer treinamento da burocracia, carreiras de Estado, flexibilidade nas formas de pagamento e critérios de desempenho. [...] Nesse contexto, o objetivo é alcançar resultados que universalizem o acesso público aos serviços do Estado, na educação, na saúde, etc. E, ao mesmo tempo criar na burocracia pública um espírito de mérito – que indiscutivelmente existe em muitos setores – e não de privilégios. (CARDOSO, 1998, p. 11) (*grifo nosso*).

A Administração Gerencial foi implantada por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que introduziu a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro e recebeu o nome de Administração Gerencial ou Nova Administração Pública. Seus pressupostos tiveram origem exógena, derivaram de reformas administrativas ocorridas em vários países capitalistas, a partir da década de 1970, entre eles, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Seu objetivo principal, segundo seus mentores, foi o de modernizar o modelo administrativo brasileiro, considerado ultrapassado, ineficiente, baseado em um modelo

burocrático que emperrava a máquina administrativa e era responsável pela ingovernabilidade do aparelho público em suas mais diversas formas de atuação. Seus idealizadores consideraram que o modelo gerencial constituiu em uma revolução na maneira de administrar a máquina pública.

Desta maneira, apresentam a administração gerencial como uma nova opção em detrimento da administração pública burocrática, considerada por eles obsoleta. Segundo Bresser Pereira (1996, p. 6) os contornos da nova administração pública seriam a,

[...] (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Os pressupostos desse modelo seriam a busca da eficiência administrativa, a ênfase nos resultados, a desburocratização dos serviços, a flexibilização, a descentralização, a criação das agências executivas, agências reguladoras e das organizações sociais, o contrato de gestão, o planejamento estratégico, avaliação do desempenho, o controle da qualidade, a quebra de estabilidade para o funcionalismo público, a terceirização, a privatização e desregulamentação.

Em outras palavras, administração gerencial é configurada como um conjunto de medidas que transpõe as ideias geradas no setor privado para dentro da administração pública.

Para Gentili (1999), ao transpor para a educação a crise fiscal, ela se configurou em uma crise gerencial, ou seja, segundo os teóricos da administração gerencial, a expansão escolar foi produto de uma expansão desordenada e anárquica dos sistemas educacionais, com isso gerou uma crise de qualidade em função da improdutividade que imperava no setor educacional público, caracterizado pelas práticas pedagógicas e por uma gestão administrativa ineficiente e ineficaz.

Foi a crise gerencial, e não a falta de investimentos, que provocou os “mecanismos de iniquidade” escolar, como por exemplo, a evasão, a repetência, o analfabetismo funcional, entre outros mecanismos de negação ao direito à educação. O problema não estaria na falta (não faltam escolas, não faltam professores, não faltam recursos), o que faltou foi uma

administração gerencial para promover as mudanças, para reestruturar o sistema e flexibilizar a oferta educacional “[...] promover uma mudança cultural, não menos profunda, nas estratégias de gestão, (agora guiadas pelos novos conceitos de qualidade total”. (GENTILI, 1999, p.21).

O novo modelo de homem é o cidadão privatizado, alçado à posição de consumidor. Ainda, conforme Gentili (1999), a culpa direta pela crise educacional foi atribuída ao Estado assistencialista e especificamente aos Sindicatos de Professores, porém indiretamente, a culpa foi dos indivíduos, na medida em que aceitaram as condições estabelecidas por um sistema improdutivo de intervenção estatal. Assim,

Os pobres são culpados pela pobreza; os desempregados pelo desemprego; os corruptos pela corrupção; os favelados pela violência urbana; os sem-terra pela violência no campo; os pais pelo rendimento escolar de seus filhos; os professores pela péssima qualidade dos serviços educacionais. **O neoliberalismo privatiza tudo, inclusive também o êxito e o fracasso social.** (GENTILI, 1999, p.22) (*grifo do autor*).

Nesse modelo gerencial, a escola formula o conceito de qualidade, decorrente das práticas empresariais, nas quais as instituições devem ser pensadas como se fossem empresas produtivas, a mercadoria é o conhecimento e as práticas educativas são avaliadas pelos mesmos critérios das empresas consideradas dinâmicas, eficientes e flexíveis que demonstraram sucesso comprovado no mundo dos negócios.

O modelo gerencial foi apresentado como a solução para os problemas, resolveria a crise fiscal, crise esta com origem na ineficiência do Estado com um modelo administrativo positivado pela Constituição Federal de 1988 que, entre outros fatores, tornou o aparelho do Estado um obstáculo à governabilidade e à modernização do País. Seria necessário, portanto, reformar o Estado brasileiro e a administração pública. Para Bresser Pereira (1996, p. 11),

Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, que era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leve, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Como explicitado por Bresser Pereira, foi a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, é que surgiu a oportunidade da reforma do aparelho do Estado ser colocado em prática. No trecho acima citado, aparentemente “ingênuo”, parece desconsiderar a questão das opções, tensionamentos e confrontos de ideias, com as quais se discutiu que tipo de Estado e que tipo de sociedade se queria naquele momento histórico deflagrado pelo processo constituinte.

Na realidade, o processo constituinte expressou o ideário político dos anos de 1980, na qual havia a possibilidade da construção de uma sociedade mais democrática. Segundo Schaff (1987, p. 185), as escolhas não são feitas ao acaso, e elas estão comprometidas com uma das classes fundamentais do processo de desenvolvimento da sociedade, nas escolhas realizadas, estão implícitos os interesses. E nesse momento os interesses foram positivados na Constituição Federal de 1988, como igualmente o governo federal procurou tornar legítimas as ideias das reformas, na segunda metade década de 1990.

O Estado, o ordenamento jurídico, a política, a religião, a educação, entre outros, são construções dos homens no processo de desenvolvimento de suas condições materiais de existência e fazem parte da totalidade. Segundo Marx e Engels (1998, p. 50), cada nova classe no poder, para atingir seus fins, representam os seus interesses, como sendo os interesses comuns a todos os membros da sociedade, seus pensamentos tomam a forma da universalidade e convertem-se em razoáveis, únicos e válidos para todo o conjunto da sociedade.

Nessa concepção de mundo, os homens não são seres passivos que se limitam a contemplar o mundo. Mas o transformam e sofrem a todo o momento os efeitos dessa transformação em um movimento dialético, diferente do animal, que se relaciona com a natureza para satisfazer suas necessidades imediatas. Esse movimento é “[...] governado por leis que independem da vontade, da consciência e das intenções dos seres humanos e que ao contrário, determinam a vontade, a consciência e as intenções” (MARX e ENGELS, p.27, 1998).

São as condições materiais de existência que determinam a organização da sociedade capitalista. Nela, as relações são conflitivas e suas classes são antagônicas, pois, conforme Marx, “a história da humanidade é a história da luta de classes”. Desta forma, a base material e econômica da sociedade é a determinante dos acontecimentos políticos e sociais. Assim, a organização social será determinada pela base material e econômica.

Com o ideário da reforma do aparelho de estado e no caso específico do Estado brasileiro, no qual não houve o modelo pleno do *Welfare State*¹⁵ nos mesmos moldes dos países desenvolvidos; as ideias reformistas começaram a ganhar força e a mudar a concepção de um Estado executor e burocrático, quando passaram a prevalecer as ideias do Estado gerenciador, regulador e transferidor de recursos. (PEREIRA, B.1997, p. 20).

1.2.1 FEDERALISMO: DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

O Brasil se constitui como república federativa. No mundo, existem diferentes formas de federalismo, no caso do Estado brasileiro, ele está caracterizado por uma forma de organização territorial, no qual há o princípio de autonomia dos governos subnacionais, com as decisões sendo compartilhadas e legitimadas pelos entes federados.

A palavra federação vem do latim *foedus*, que significa pacto que envolve um acordo entre as partes e estabelece o compartilhamento do território, entre diferentes entes autônomos. Segundo Abrucio (2010, p. 39), são quatro os elementos essenciais para que esta forma de organização societária tenha sucesso:

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, [...] Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais. (ABRUCIO, 2010, p. 40).

¹⁵ Para Singer (1996, p.10), “o Brasil não chegou a institucionalizar um ‘Estado de bem-estar social’ no nível alcançado no Primeiro Mundo, mas os seus fundamentos estavam sendo desenvolvidos, desde a década de 30 até a década de 70, em ritmo crescente. Durante o ‘milagre econômico’ (1968-1976), sistemas abrangentes, tendentes à universalidade, do ensino básico, saúde e previdência foram criados. A partir da recessão de 1981-1983, a pior já registrada em nossa história, todos esses sistemas entraram em crise. O aumento brutal do desemprego levou finalmente à criação de um seguro-desemprego, mas com abrangência tão restrita que ficou mais como testemunha do esgotamento prematuro do modelo. O aumento da demanda por serviços de saúde pública, assim como as vagas escolares na rede pública, foi respondido com cortes sucessivos de verbas para essas atividades. O que resultou não em encolhimento da rede ou dos equipamentos que a compõem, mas em arrocho brutal dos salários dos profissionais: professores, médicos, enfermeiras, etc. Consultar também Vera Peroni (2003), Antonio Carlos Mazzeo (1997).

Ainda para este autor, a Constituição Federal de 1988, desenhou um federalismo “ideal”, mas o que pode ser observado, na prática, é um federalismo compartimentalizado, no qual passou a vigorar uma ação estanque de cada ente federativo, sem incentivos para a parceria e o entrelaçamento das ações pelas unidades federadas. Mas a principal temática do federalismo, propiciada pela atual Constituição Federal foi a descentralização. Essa descentralização significou aumento de recursos e de poder aos governos subnacionais e alavancou a municipalização. O estado brasileiro se tornou um dos poucos países federalistas a reconhecer o município como uma instância subnacional. (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Para Araujo (2003), o modelo federativo brasileiro combina, ao mesmo tempo, a autonomia e a interdependência das unidades subnacionais. É um modelo contraditório, porque é uma autonomia relativa, pois não existe completa relação de subordinação ao governo central, ao mesmo tempo que o ente administrativo não possui autonomia integral para as suas ações. Seus pressupostos são de uma organização territorial e política com repartição de responsabilidades que visam assegurar a integridade do Estado frente às dificuldades internas, como por exemplo, as disputas regionais. Para a autora, o federalismo brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988, parte de uma matriz cooperativa na repartição das competências de cada ente, onde haverá as competências privativas, concorrentes e suplementares, nas instâncias legislativas, administrativas e tributárias.

Segundo Cury (2003), a Constituição Federal de 1988, estruturou, no Brasil, o federalismo cooperativo (artigos 1º, 18, 23 e 60), no qual se supõe que haja cooperação recíproca, compartilhamento do poder e autonomia relativa das unidades federadas previstas constitucionalmente. Nesse modelo, coexistem as competências privativas (repartidas horizontalmente), as competências concorrentes (repartidas verticalmente), competências próprias e as competências comuns.

Na Constituição Federal de 1988, as competências privativas dos municípios são listadas no artigo 30, no artigo 23 estão listadas as competências comuns a todos os entes da federação, no artigo 24, as competências concorrentes e a delegação de competências estão assinaladas no artigo 22.

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a

participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (CURY, 2003, p. 1).

Souza e Faria (2004) ressaltam que para entender o federalismo brasileiro é preciso buscar a formação histórica do país como Estado nacional. No modelo de federalismo que se implantou, mais do que o regime de cooperação, o que se verificou foi uma forma de acomodação das classes dominantes que tinham objetivos claramente conflitantes, uma vez que cada um tentava assegurar seus direitos. Essa acomodação foi uma forma de abrandar as disparidades regionais em um país marcado pela desigualdade, pela fragmentação do sistema político, pelas dificuldades de representação e indefinição da ação estatal. Dessa forma, a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi pautada na ideia de associação entre a descentralização e a democratização, emergindo uma federação descentralizada, com aspectos singulares, que o município passou a ser considerado um ente federado.

No processo de formação do regime federativo brasileiro, diferente do processo ocorrido nos Estados Unidos, onde a federação surge para aglutinar as províncias em torno de um poder central. No Brasil, ocorre um processo inverso, as ideias federalistas surgem em contraposição à excessiva centralização monárquica e é vista como uma alternativa para diminuir o centralismo político dos períodos colonial e imperial, acomodando ao mesmo tempo as classes dominantes regionais nos postos de comando. (ARAÚJO, 2006).

Em decorrência do modelo descentralizado e cooperativo, nos primeiros anos de implantação do federalismo brasileiro, a descentralização foi caracterizada pelo viés estadualista, com o município possuindo autonomia restrita e subordinada aos governos estaduais. (ARAÚJO, 2006).

Até 1940, não havia uma diretriz nacional para a educação, apesar disso, segundo Sari (1999, p. 17), os governos municipais tomaram a iniciativa de estabelecer escolas e ofertar o ensino primário. Porém, é importante ressaltar que essa iniciativa não foi espontaneísta, pois já havia um movimento incipiente se formando em torno da ideia de educação em nível local.

Em 1932, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e, com ele, ganha força um movimento mais geral em torno do municipalismo. Segundo Araujo (2006), o movimento municipalista, na área de educação, despontara a partir de 1946, com Anísio Teixeira defendendo a ideia das escolas públicas administradas pelos municípios. Suas ideias

ganham projeção no *IV Congresso das Municipalidades*, em 1957, no qual se produziu uma concepção de federalismo tridimensional formado pela União, estados e municípios.

Em termos etimológicos, município é a circunscrição territorial e administrativa autônoma, surgida da divisão territorial do estado, região ou distrito, possui autonomia administrativa e órgãos políticos. Na jurisprudência, existe a tese de que a federação é formada pela união dos estados e não pela união dos municípios, mas a Constituição Federal de 1988 considerou-o como uma das entidades formadoras da República Brasileira conforme o seu artigo 1º.

No artigo 18, a Constituição Federal de 1988 definiu a autonomia dos entes federados na qual a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com todos os entes autônomos. Os municípios têm a prerrogativa do poder local, para organizar e planejar os setores de atuação, entre eles a organização de sua rede de ensino.

Em virtude da discussão ocorrida após 1988, sobre o município ser ou não integrante da federação, na concepção de Mussi (2010), baseado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3.549/2007, o modelo brasileiro de federação foi alterado ao se estabelecer, pela primeira vez, uma nova relação entre as esferas de poder na qual o município passou a ser considerado componente da estrutura federativa, dotado de competências exclusivas e autonomia política. E, com reconhecimento da autonomia do município, há o reconhecimento do ente federado.

É bom ressaltar que o reconhecimento oficial do município como ente federativo, para Araujo (2006), foi decisiva a atuação direta do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que na “Subcomissão de municípios e regiões”, teve um caráter, segundo a autora, ideológico e idealista, pois não levaram em suas proposições os impactos políticos e financeiros, acirrando ainda mais os conflitos federativos e reduzindo a democracia a uma descentralização municipalista¹⁶.

Os conflitos são inerentes e são engendrados como respostas a interesses diversos, pois no campo de disputas existe uma pluralidade de atores sociais. Porém, uma das características comum da maioria dos municípios brasileiros, com raríssimas exceções, após a

¹⁶Alguns trabalhos despontam como clássicos da nossa historiografia sobre os modelos de município que tiveram primazia na formação do Estado brasileiro desde o período colonial, entre eles destaca-se Caio Prado Jr. (1979), Oliveira Viana (1982), Raymundo Faoro (2001) e Vitor Nunes Leal (1986) entre outros.

Constituição Federal de 1988, foi a necessidade de complementação da sua receita, via transferências da União e dos estados, para manter suas políticas sociais. O financiamento e a descentralização no país se estruturaram conforme os marcos históricos propiciados pelo sistema federativo, caracterizado por momentos de conflitos, por equilíbrio e harmonia, algumas vezes pela concentração de poderes, outras, pela distribuição deste a outras esferas governamentais.

1.2.2 O CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL

A descentralização educacional, em seu aspecto formal, no Brasil, ocorreu a partir do Ato Adicional de 1834. Descentralizar significa dar autonomia aos órgãos públicos, desvinculando-os de um poder central. No caso da educação, seria delegar autonomia administrativa, financeira e pedagógica para os sistemas de ensino, redes e escolas.

Segundo Pinto (2000, p.50), muito embora a Constituição Federal outorgada em 1824 determinasse instrução primária e gratuita a todos os cidadãos, o que poderia apontar um maior compromisso do governo central com a escola pública, isto não ocorreu, pois ato contínuo, em 1834 se promulgou o Ato Adicional, que passou para as Províncias o direito de legislar e a obrigação de manter o ensino primário e secundário na sua jurisdição.

Apesar da descentralização aparente em um Estado unitário e centralizador, a tentativa do Ato Adicional de 1834, de conceder autonomia às Províncias, segundo Martins (2009, p. 120), na prática não ocorreu, pois não houve colaboração e, além dos recursos para o ensino serem insuficientes, o modelo tributário do Império continuou privilegiando o poder central.

As Províncias, para manterem as escolas, passaram a cobrar impostos sobre a produção e o comércio. Com isso, as desigualdades regionais em relação à oferta de escolas públicas se tornaram latentes, pois as Províncias que tinham mais recursos conseguiram mais financiamento para manter e ampliar suas escolas do que as Províncias mais pobres.

Na primeira Constituição Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, o governo praticamente se omite quanto à garantia de educação primária, como dever do Estado e mantém a descentralização herdada do Ato Adicional de 1834. Essa responsabilidade,

segundo Cury (1996, p.78), foi omitida devido ao caráter federativo e federalista pontuado nesta Constituição, traduzido principalmente no princípio liberal de que “[...] a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressiva e esforçadamente a sua *virtus*”.

No período republicano, as Constituições de 1934 e 1946 trataram da descentralização do ensino, por meio da criação dos sistemas públicos que compreendiam a União, os Estados e o Distrito Federal, com as redes municipais de educação subordinadas aos sistemas estaduais de educação.

Para os municípios, a descentralização da educação, na total acepção da palavra, só se tornou efetiva a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 211, que estabeleceu o Regime de Colaboração na organização dos Sistemas de Ensino entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa forma de organização dos sistemas de ensino, no Brasil, por meio do regime de colaboração foi inédita.

Nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, o regime de colaboração foi reformulado pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e pela Lei de Diretrizes e Bases — Lei nº 9.394/1996, marcando uma grande revalorização da instância local, partindo do pressuposto que a escola pública tem seu *locus* no município, mesmo ela fazendo parte da Rede Estadual ou federal e, certamente, atribuindo ao município uma maior autonomia na área educacional. (SARI, 1999; SOUZA e FARIA, 2004; FIORIOLLI, 2006).

Inserido no contexto da crise internacional, no Brasil, nos anos de 1980 e 1990 começou a ocorrer um período de reformas estruturais nas bases políticas, econômicas e sociais. Essas reformas abrangeram todos os setores da sociedade. Se por um lado, houve a redemocratização do país, sendo possível sair gradualmente do forte centralismo exercido durante as duas décadas de regime militar; por outro lado, houve de forma mais acentuada a implantação das políticas neoliberais que redundou na reforma do Estado brasileiro.

Entre as características da reforma do Estado realizadas, temos a privatização, a publicização e a terceirização, o que deu uma nova configuração ao processo de descentralização das políticas públicas sociais. A partir daí, assumiu um dos postulados da escola gerencial, a de que a descentralização política deveria partir do princípio de que a proximidade com o cidadão poderia redundar em melhor qualidade na prestação dos serviços públicos. (PEREIRA, B., 1998, s/p).

O programa descentralizante brasileiro transferiu para os estados e municípios a maior parte da gestão das políticas sociais, com o pressuposto de que dessa maneira se produziria a eficiência, eficácia, racionalidade e participação da sociedade, bem de acordo à reforma do Estado brasileiro, com projeto de Políticas Públicas baseado na lógica do reordenamento do processo de acumulação do capital. Azevedo (2002, p. 55), caracteriza este processo como desconcentração, no qual, a instância local apenas coloca em prática e administra as políticas concebidas pelo poder central.

Em breve digressão, nos anos que antecederam a implantação das reformas, os movimentos democratizantes tinham como bandeira de luta uma aspiração universalista para as políticas sociais, e contavam com a participação significativa de vários segmentos da sociedade organizada.

Durante o governo de transição de José Sarney (1985-1990), primeiro governo civil após o Regime Militar, ocorreu a promulgação da Constituição Federal de 1988, esta constituição foi marcada pelas pressões populares e reivindicações dos movimentos sociais organizados.

Naquele momento em que se redesenhava o quadro político, o país passava por uma crise fiscal¹⁷ que afetava sua capacidade de dar continuidade à política econômica que mantivera no período militar e que foi um dos sustentáculos do pacto federativo¹⁸ que permitia à União, devido à alta centralização, o controle da política fiscal empreendida pelos estados.

Segundo Lopreato (2000, p. 8),

A crise do início dos anos 80, no entanto, afetou fundamentalmente o Estado e sua capacidade de dar continuidade às regras básicas que mantiveram o pacto federativo na fase de crescimento acelerado. A eleição do *déficit* público como meta síntese do programa econômico acertado com o FMI levou ao controle de crédito das agências oficiais e ao corte dos gastos públicos. [...] A crise do setor público e a transferência de recursos ao exterior restringiram a retomada do crescimento e amarraram a política cambial e as taxas de juros. [...] O valor do câmbio e dos juros serviam de *farol* aos preços, alimentando a inflação, ao mesmo tempo em que

¹⁷ Segundo Peroni (2003, p.156), nessa fase de transição, o País viveu a crise da dívida externa que provocou a crise fiscal no Estado brasileiro, neste período também há o aumento da taxa de juros mundiais que faz crescer geometricamente a dívida pública e a globalização financeira que colocam os bancos centrais na condição de reféns dos mercados e agentes privados. (2003, p. 156)

¹⁸ Sobre o Pacto Federativo consultar Lopreato (2000), Fernandes (1999).

pressionava o *déficit* público que teria que ser financiado com novos títulos e emissão, com reflexos na inflação e, conseqüentemente, no câmbio e nos juros, fechando o círculo vicioso em que se encontrava a política econômica.

Ainda, segundo Lopreato (2000), a estatização da dívida externa comprometeu a estrutura do financiamento público e o acesso a novos recursos financeiros, pois o pagamento dela, a inflação e o menor potencial de arrecadação devido à retração das atividades econômicas, aliadas à determinação de se cumprir as metas fiscais fixadas nos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), levaram ao controle dos gastos diretos da União e à queda do repasse aos Estados, municípios e territórios. Com isso os programas sociais, como educação, saúde, habitação e saneamento que tinham seus recursos ancorados nesses repasses são afetados de forma direta, gerando atritos entre a união e os governos estaduais (LOPREATO, 2000, p. 10).

No início do governo Collor de Mello, foi realizada a “Conferência Mundial de Educação para Todos”, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990. Essa Conferência foi promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, se concretizando na criação do Grupo dos Nove, formados pelos países em desenvolvimento, mais populosos do mundo e com os maiores problemas de analfabetismo: Índia, China, Brasil, Indonésia, Bangladesh, Egito, México, Nigéria e Paquistão.

Ressalta-se que da Conferencia de Jomtien foi concebido um Plano de Ação com propostas para serem realizadas durante toda a década de 1990, ações essas, pautadas, principalmente, na racionalidade dos sistemas, na busca da equidade, na descentralização das ações, na inclusão, no chamado à sociedade para participar do processo educacional, entre outros. No item 1.3 do documento, intitulado *Políticas para a Melhoria da educação Básica* ficou claro a questão da racionalidade e eficiência em relação aos recursos humanos, organizacionais e financeiros traduzidos em eficácia do sistema escolar que poderiam redundar não só na quantidade de atendimento, como também na qualidade deste atendimento:

Promover uma educação básica eficaz não significa oferecer educação a mais baixo custos, porém utilizar, com maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar. As considerações anteriores relativas à

relevância, à qualidade e à equidade não se constituem alternativas à eficácia, representam, antes, as condições específicas em que esta deve ser obtida. De fato, em alguns programas, a eficácia irá exigir um aumento, e não uma redução de recursos. **No entanto, se os recursos existentes podem ser utilizados por um número maior de educandos ou se os mesmos objetivos de aprendizagem podem ser alcançados a um menor custo por aluno, então será facilitada à educação básica a consecução de metas de acesso e desempenho para os grupos atualmente desassistidos.** (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990). (*grifo nosso*).

Praticamente, não houve repercussões significativas dessa Conferência na política educacional do governo Collor. O seu governo foi abreviado com denúncias de corrupção e encerrado com o primeiro processo de *impeachment* do presidente, assumindo o cargo o então Vice-Presidente, Itamar Franco (1992-1994).

O governo de Itamar Franco voltou a priorizar os compromissos assumidos pelo País, na Conferência Mundial Sobre Educação para Todos (1990). Além dessa conferência, foi realizada a Conferência de Nova Delhi, na Índia, em 16 de dezembro de 1993. Os documentos produzidos a partir das conferências (Jomtien e Nova Delhi), foram os orientadores das ações do governo brasileiro, na década de 1990, e que em conjunto com os organismos multilaterais, como o FMI e Banco Mundial influenciaram o modelo de financiamento implementado a partir dessa década.

Para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, na Conferência de Jomtien, foi elaborado, com a participação de diversos segmentos da sociedade, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), quando foi apresentado na Conferência de Nova Delhi, uma versão consolidada dos seus delineamentos básicos.

O Plano apresentado se propôs realizar uma mudança em profundidade no sistema educacional, descreveu os obstáculos que impediam o crescimento do País, entre elas as desigualdades regionais, a má distribuição de renda, o longo período de recessão econômica e redução nos gastos públicos. Essas condições refletiram no acesso à escola para as famílias de classe de renda menos favorecida, com aumento da repetência e de anos necessários para o aluno concluir o ensino primário. Ressaltou ainda, a necessidade de o país realizar um profundo ajuste econômico e financeiro para se inserir na nova ordem econômica internacional. Por isso, o objetivo principal do Plano foi o de estabelecer padrões de

qualidade, via aquisição de aprendizagens socialmente relevantes, tendo como eixo a equidade (BRASIL: MEC, 1993, p. 20).

O Plano Decenal teve boa aceitação na Conferência de Nova Delhi. No documento produzido pelos participantes da Conferência, firmou-se o compromisso dos países signatários em universalizar a educação básica:

1. Nós, os líderes dos países em desenvolvimento de maior população do mundo, reiteramos por esta declaração o compromisso de buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990, de atender às necessidades básicas de todos os nossos povos tornando universal a educação básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. Assim fazemos com consciência plena de que nossos países abrigam mais do que a metade da população mundial e que o sucesso de nosso esforço é crucial à obtenção da meta global de educação para todos (BRASIL: MEC, 1993, s/p).

Ressalta-se que, no primeiro momento, os encaminhamentos da universalização da educação básica tendiam a ser uma parceria entre o governo e a sociedade, especificamente a sociedade civil organizada, porque, até então, havia um canal de interlocução e discussão, via Fóruns de Discussão, Planos, entre outros, por parte do governo federal.

O Plano Decenal de Educação para Todos nunca foi efetivado, mas representava um acordo interessante entre a sociedade e o Estado nas metas da educação brasileira, sendo o primeiro plano a estabelecer um piso salarial nacional para os docentes. (SOUZA A., 2012, s/p). Com este plano, a partir do acordo firmado em Jomtien, o país traçou metas locais e acenou aos organismos multilaterais, que o projeto educacional delineado por eles seria implantado. (SHIROMA, MORAES E EVANGELISTA, 2000, p. 62).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) à Presidência da República, esse canal de interlocução com os segmentos da sociedade civil foi fechado e as decisões nesse governo, tanto na legislação quanto em nível de políticas públicas, foram realizadas em estreita sintonia com as orientações do capital internacional e das agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo também influenciados pelos Programas das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras instituições.

Como os caminhos da globalização implicaram na reforma do Estado e como esta significou um grande afastamento do Estado de vários campos de atividade, com o enxugamento das contas públicas, boa parte dos investimentos em educação não foi contemplada com a poupança interna. Desse modo, o investimento externo acertado junto a Bancos, $\frac{3}{4}$ investimentos que é dívida a pagar, $\frac{3}{4}$ foi mais do que um empréstimo. **Ele veio acompanhado de critérios contratuais (nem sempre transparentes) e mesmo de metodologias já predefinidas.** (CURY, 2003). (*grifo nosso*).

Com essa nova orientação política, no Brasil, a universalização da educação passou a ser direcionada especificamente para o ensino fundamental e o financiamento foi atribuído de maneira mais contundente aos governos subnacionais. E, em sintonia com os documentos assinados em Jomtien, no Fórum de Dakar, no ano 2000, uma das metas dos países signatários foi que eles deveriam preparar Planos Nacionais de Educação para Todos, até o ano 2002.

A própria LDB/1996 previa que após um ano da publicação da Lei (artigo 87, parágrafo 1º), deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os próximos dez anos, em sintonia com a *Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos*. (BRASIL, Lei nº 9.394/96, artigo 87, §1º).

Porém, o Plano Nacional de Educação (PNE) entrou em vigor em 9 de janeiro de 2001, quatro anos após a LDB e converteu-se na Lei nº 10.172/2001. É importante abrir um parênteses para ressaltar que o processo de tramitação do documento se desenrolou como um processo de correlação de forças entre o governo e a sociedade civil organizada.

O delineamento do Plano, como aspiração da sociedade civil, via *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* vinha ocorrendo desde o processo constituinte, prevendo um projeto educacional que assegurasse ao povo brasileiro uma educação voltada para a cidadania, como direito de todos. Dessas mobilizações emergiu a proposta de PNE da sociedade civil, elaborada coletivamente e sintetizando o esforço desenvolvido no I e no II Congresso Nacional de Educação (Coned), ocorridos em 1996 e 1997, em Belo Horizonte/MG.

Um dia após a entrada do Projeto de Lei do PNE da sociedade civil¹⁹ na Câmara dos Deputados, o governo apresentou o seu projeto, que foi elaborado com restrita audiência social e política, de modo a garantir o essencial da política do Banco Mundial. (VALENTE, 2001, p.11).

¹⁹ O Projeto de Lei nº 4.155/1998 foi apresentado no dia 10 de fevereiro de 1998.

A apresentação das duas proposições materializava mais do que a existência de dois projetos de escola, duas propostas opostas de política educacional, elas de fato traduziram dois projetos antagônicos de país. Por um lado, o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade, por outro, o neoliberal – tradução da política do capital financeiro internacional e da ideologia disseminada pelas classes dominantes – devidamente refletidos em termos de diretrizes e metas no projeto do governo. (VALENTE, 2001, p.11).

O que se observou, a partir da forma de tramitação e aprovação, levando-se em consideração as metas e objetivos propostos e também os vetos presidenciais, foi a política de contenção de custos financeiros traduzida na busca de eficiência sem novos investimentos, dentro da lógica do ajuste econômico de que o “Brasil não gasta pouco em educação, ele gasta mal”²⁰.

Para Valente (2001, p. 41), o documento aprovado não foi um Plano, mas uma carta de intenções, justamente por não contemplar as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade, de se retirar alguns dispositivos que, pela pressão popular, foram inseridos e, ainda, da retirada de todos os dispositivos que colocavam em perspectiva a necessidade de ampliação do gasto público em educação.

De acordo com o artigo 214, da Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Educação deveria visar à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e integrar as ações do poder público, uma vez que se visava (I) fortalecer o regime de colaboração, tendo como meta a erradicação do analfabetismo; (II) a universalização do atendimento escolar; (III) a melhoria da qualidade do ensino; (IV) a formação para o trabalho; e a (V) promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 214, INCISO I A V).

O Plano Nacional deflagrou a elaboração dos Planos Estaduais e, também, dos Planos Municipais de Educação. No estado de Mato Grosso do Sul, o Plano Estadual de Educação foi consolidado em 30 de dezembro de 2003, com previsão de execução de 2003 a 2010. Por sua vez, nesse contexto de descentralização da educação via municipalização, o Plano Municipal de Educação de Campo Grande foi aprovado somente em 16 de agosto de 2007, com duração prevista para 2007 a 2016.

²⁰ Valente (2002, p.17), referindo-se ao discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, em relação ao financiamento da educação.

Apesar dos Planos de Educação, o Plano Decenal de Educação para Todos, que não foi efetivado e do Plano Nacional de Educação (2001 a 2011) serem motivados pelas conferências internacionais das quais o país foi signatário e pelas reformas da educação ocorridas a partir da década de 1990, ressalta-se que a ideia de Planos de Educação não era novidade, ela esteve presente no *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, em 1932, porém o primeiro Plano de Educação somente teve concretude, em 1962, durante a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/1961, quando foi elaborado pelo MEC e aprovado pelo Conselho Federal de Educação, para um período de oito anos. (VALENTE, 2001; DIDONET, 2002).

Souza e Faria (2004) ressaltaram que a formulação dos Planos de Educação pela esfera municipal poderia repercutir no município de duas maneiras, primeiro pelo plano formal, quando o poder local é chamado para participar da formulação do PNE, levando discussão e a participação da sociedade. Em um segundo momento, esses Planos se constituem em instrumentos importantes para a implantação e gestão dos Sistemas Municipais de Ensino, como partes integrantes das estratégias políticas educacionais do município e das suas redes.

No Brasil, observa-se pela análise dos processos descentralizantes e centralizantes que eles decorrem dos modelos de governo no poder, de um processo de distribuição, redistribuição ou de reordenamento do poder na sociedade, quando um ente administrativo diminui seu poder em benefício de outros, refletindo o diálogo social e o modelo de negociação necessário para assegurar a estabilidade e a coesão social. (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2007, p. 134).

Com essa assertiva, como assinala Libâneo (*et.al.*, 2007, p. 140), a política educacional de Fernando Henrique Cardoso, concebida nos moldes neoliberais, assumiu tanto posições centralizadoras como posições descentralizadoras. Porém, com o agravante de que a descentralização neste governo não decorreu de maior participação da sociedade, tais como dos pesquisadores, universidades, professores, sindicatos, associações, entre outros, mas ela surgiu de decisões preparadas desde a sua campanha eleitoral.

Os autores apontam como decisões centralizadoras a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais que, embora em alguns momentos tenha contado com a participação da sociedade civil, em um dos momentos da sua discussão ignorou as universidades e as pesquisas sobre currículo e não houve debate com a sociedade educacional.

Nesse cenário, a descentralização assumiu, no caso específico brasileiro, o caráter da municipalização (ROSAR, 1999; SOUZA JR, 2001) e, conforme ressalta Souza e Faria (2004), de forma instrumental, o conceito de descentralização passa a ser caracterizado como desconcentração, uma estratégia da retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais e redução dos gastos públicos, principalmente, os de cunho social. Centralizaram, no âmbito federal, as decisões sobre currículo e avaliação, delegaram à sociedade civil responsabilidades estatais tais como o trabalho voluntário nas escolas e descentralizaram o ensino fundamental aos municípios, em resumo, uma política que centralizava o poder e descentralizava as responsabilidades (LIBÂNEO, *et. al.*, 2007, p. 142).

Um do viés da descentralização pode ser atribuído à municipalização, que consiste em delegar ao município a responsabilidade pela educação elementar. A partir da Constituição Federal de 1988, o município foi elevado à categoria de ente administrativo, transformando o Brasil em uma federação tripartite.

Aliás, esta nova relação de poder entre os entes federados conferiu ao município uma oportunidade para a organização da gestão do seu Sistema Municipal de Educação, formalizando, organizando e dando coerência às especificidades dos projetos municipais de educação, articulando organicamente as partes desses projetos no contexto local e nacional. (BORDIGNON, 2009, p. 37).

Entretanto, considerando as dificuldades que muitos municípios enfrentariam na a criação de seu sistema educacional, a LDB/1996 dispôs no artigo 11, que os municípios poderiam se integrar ao Sistema Estadual de Ensino compondo com ele um sistema único de educação básica.

1.2.3 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SEU RECONHECIMENTO COMO ENTE ADMINISTRATIVO: PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO

O município como ente federativo, com todos os graus de autonomia previstos na legislação, é a terceira peça na estrutura do modelo de federação brasileira, único no mundo, surgido na Constituição Federal de 1988. Este reconhecimento jurídico fez com que ele chegasse ao mesmo patamar dos estados e da União em relação à autonomia, porém no nível fiscal, o município ainda se configura como o ente mais fraco da federação e, para a sua manutenção, necessita de complementação de receitas destes dois entes.

Segundo Martins (2009, p. 116), a luta pelo seu reconhecimento teve início no Brasil Império, e em meio a muitas idas e vindas, com o município algumas vezes ganhando, outras vezes perdendo importância política, sua situação de autonomia era relativa, às vezes era ampliada, em outras era diminuída.

Na historiografia, data de 1532, sob a vigência das *Ordenações Manuelinas* (1521), o funcionamento do município no Brasil. Formados originalmente a partir das vilas, denominação esta concedida por ato do rei de Portugal, nelas funcionavam o Conselho. Posteriormente, os municípios passaram a se reger sob o ordenamento jurídico contido nas *Ordenações Filipinas de 1603*. (LEAL, 1975, p.60).

Conforme assinala Fabris (2008, p. 83):

O Conselho, denominação dada à assembleia de vizinhos detentores de concessões de forais, era autorizado a ser instalado nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila concedida por ato régio, sendo ele formado por um corpo político administrativo que implicava em um núcleo de casas, uma população e um território denominado termo, sobre o qual se exercia a jurisdição municipal. Havia ainda o que se chamava de rocío, uma área de terra junto à vila que era destinada à utilização pública, de uso comum do povo, onde se recolhia lenha e era também utilizada como pasto para o gado. A pobreza dos municípios era enorme, sendo a maior parte da renda remetida para Lisboa.

Conforme Leal (1975, p. 74), nos dois primeiros séculos de colonização, o município, como organização política, representava o poder local com suas Câmaras Municipais e todas as prerrogativas políticas, judiciárias e administrativas devidamente reconhecidas. Porém, a partir de 1828, com a Lei de Organização Municipal, de 1º de outubro de 1828, os municípios são declarados corporações meramente administrativas, sendo reduzidos a simples peças de engrenagens do poder monárquico e controlados mais fortemente pelas Províncias e, posteriormente, pelos estados no período republicano.

Em relação à Lei de Organização Municipal que diminuiu as prerrogativas estabelecidas pela Constituição de 1824, Leal (1975) a chamou de “doutrina da tutela”, pois a concepção estabelecida nesta lei,

[...] consistia em comparar o município na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil; sua incapacidade para o exercício das funções que lhe eram

próprias impunha a criação de um apertado sistema de assistência e fiscalização, a cargo dos poderes adultos. (LEAL, 1975, p. 74-75).

Com a organização política republicana bipartite, foi atribuída aos estados alta concentração de poder. E é esta configuração que, até hoje, persiste no imaginário popular — o município é um ente menor, subordinado. Mesmo depois de duas décadas do seu reconhecimento formal como ente federativo, portanto, parceiro igual nesta nova configuração da federação.

Nos primeiros tempos da República, foram criadas normas impositivas para a gestão municipal, como por exemplo, os órgãos de fiscalização para a administração e as finanças e, em alguns casos, com verificação *a priori* dos atos municipais. Em alguns estados da federação, foi suprimida, até mesmo, a prerrogativa de se eleger o chefe do poder executivo local. (FABRIS, 2008, p.92).

Mesmo com várias restrições ao seu funcionamento, nas Constituições Federais do período republicano houve certa autonomia atribuída ao município, quando o país vivenciou períodos democráticos. Contudo, essa autonomia foi suprimida nas Constituições de 1937 e de 1967, durante os períodos de exceção, principalmente, em relação à eleição dos prefeitos. Porém cabe ressaltar que, mesmo havendo autonomia, esta foi uma “autonomia vigiada” conforme observado por Marco (2005) e Fabris (2008).

Na Constituição de 1934, a eleição de prefeitos e vereadores foi assegurada como um dos direitos dos municípios, com exceção apenas para as capitais e as zonas mineiras. Nestes dois locais, o prefeito deveria ser nomeado pelo governador. A Constituição assegurava um pacote mínimo de impostos a serem arrecadados para a municipalidade, conforme pode ser observado no artigo 13:

Artigo 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

[...]

§ 2º - Além daqueles de que participam *ex vi* dos artigos. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos prediais e territoriais urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do artigo 12. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934).

Apesar da autonomia municipal, em relação às receitas, foi facultado aos estados a criação de órgãos de assistência técnica e fiscalização, bem como o poder de intervenção quando se fizesse necessário, a fim de que fossem cumpridas as obrigações financeiras do município, conforme os parágrafos 3º e 4º do artigo acima citado.

A Constituição de 1937 suprimiu a eletividade dos prefeitos, que passaram a ser nomeados pelos governadores dos estados (artigo 27) e reduziu os tributos municipais, ficando somente o imposto de licença, o IPTU, os impostos sobre diversão pública e as taxas sobre serviços para arrecadação do município.

Na Constituição de 1946, a autonomia do município foi assegurada pelo artigo 28, mas era uma “autonomia vigiada”, pois poderia haver intervenção do estado se houvesse necessidade de regularizar as finanças do município, quando ele agisse com impontualidade no pagamento de empréstimos ou se deixasse de pagar por dois anos consecutivos a sua dívida fundada.

Nas capitais e nos municípios onde houvesse estâncias hidrominerais, nos quais os Conselhos de Segurança Nacional declarassem bases ou portos militares importantes para a defesa nacional era facultativa a nomeação dos prefeitos pelos governadores dos estados. Houve aumento no quantitativo de tributos arrecadados pelos municípios:

Artigo 29 - Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2. e 4.11 do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos:

I - predial e territorial urbano;

II - de licença;

III - de indústrias e profissões;

IV - sobre diversões públicas;

V - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946).

Em relação aos impostos, coube ao município o poder de cobrar, em conjunto com a União e os estados, as contribuições de melhoria, as taxas e outras rendas, advindas da utilização dos seus bens e serviços conforme o especificado no artigo 30. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946).

A Constituição de 1967 era centralizadora. A nomeação dos prefeitos das capitais e de estâncias hidrominerais se fazia por indicação dos governadores dos estados; para os municípios considerados de segurança nacional deveria haver a anuência do Presidente da República, no momento da escolha. Ao contrário do que aparecia nas outras constituições republicanas, os municípios não estavam inseridos formalmente no artigo 1º, e não havia distribuição de competências entre os entes administrativos.

A “autonomia vigiada” do município foi assegurada pelo artigo 16:

Artigo 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembleia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967).

Com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), os municípios perderam a pouca autonomia que tinham. O AI-5 delegou ao Presidente da República, poder de decretar o recesso dos poderes legislativos, nas esferas federal, estadual e municipal e suspendeu os direitos políticos e as garantias constitucionais legais.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, segundo De Marco (2005, s/p) abriu-se caminho “para a efetivação, pelo menos formal, do Município como ente federado”, pois as introduções desta Emenda apresentaram algumas tendências que se confirmaram na Constituição Federal de 1988, como o avanço em relação à federalização dos temas municipais que saíram da área das Constituições Estaduais e houve uma conversão para

os temas da Constituição Federal. Citam os exemplos dos 20% da receita tributária municipal que deveriam ser gastos com ensino e da fiscalização financeira e orçamentária do município que deveria ser realizada por meio dos órgãos competentes de controle externo, as Câmaras Municipais auxiliadas pelos Tribunais de Contas, e de controle interno, por meio do Executivo municipal.

Na Constituição de 1988, pela primeira vez no período republicano, houve ampliação da autonomia municipal, sendo outorgado aos municípios o poder de elaborar sua Lei Orgânica. O município recebeu, de acordo com o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, competências comuns com os estados, o Distrito Federal e a União, relacionadas à saúde, à educação, à cultura, ao meio ambiente, à infraestrutura e à ciência. E, ainda, a competência privativa (artigo 30), de legislar sobre assuntos de interesse local. Especificamente na educação, pôde organizar seu sistema de ensino e criar os conselhos de participação e deliberação.

Conforme apontado por autores que trataram da temática descentralização da educação, (SUCUPIRA, 1996; CURY 2003), no Brasil, ela teve início com o Ato Adicional de 1834, quando o Império delegou às Províncias a responsabilidade pela educação das primeiras letras. Sofreu um novo impulso nas Constituições Federais de 1934 e 1946 (ao tratar da vinculação financeira), e na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024/1961, quando se observou a descentralização curricular e pedagógica. (OLIVEIRA, C. e TEIXEIRA, L. 2001).

Cabe observar que, na Lei nº 5.692/1971, artigo 58, houve a possibilidade da transferência de responsabilidade educacional para o município e, no artigo 71, delegou competências para que os Conselhos Estaduais de Educação pudessem transferir parte de suas atribuições aos municípios que tivessem condições para esta tarefa.

Artigo 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

[...].

Artigo 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto. (BRASIL: LEI Nº 5692/1971).

Na Lei nº 5.692/1971, o ensino de 1º grau em âmbito federal, foi traçado por meio de projetos, como o Pró-Município, Edurural e Projeto Nordeste, que foram desenvolvidos²¹ nas regiões mais pobres do país, como o norte e o nordeste. Estes projetos, também podem ser considerados indutores da municipalização, pois transferiram encargos, mas sem uma contrapartida financeira que realmente fosse solucionar os problemas educacionais. Com esses Projetos a União, captou uma grande quantidade de recursos do Banco Mundial; porém, como ressaltado por Castro (2001), estes projetos já vinham com concepções e diretrizes educacionais, definidas *a priori* pelo Banco.

Ao ter o reconhecimento como ente administrativo, o município passou ter a prerrogativa de criar ou compor junto com o Estado o sistema de ensino. Com essa prerrogativa, foi necessário, entre outras ações, a definição das competências da educação básica para cada ente administrativo. Na regulamentação do regime de colaboração e na divisão de competências, por meio da legislação e das regras de transferências e financiamento de cada ente, coube a seguinte responsabilidade segundo a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 14/1996 e Emenda Constitucional nº 53:

- União: organiza o sistema federal de ensino, financia as instituições de ensino pública federais, presta assistência técnica e financeira aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal por meio da função redistributiva e supletiva, procurando garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade.
- Estados e Distrito Federal: atuam prioritariamente no ensino fundamental e ensino médio, juntamente com suas receitas próprias, somam os recursos recebidos da União, os quais são utilizados para manter e expandir seu Sistema de Ensino.
- Municípios: somam os seus recursos próprios com os recebidos da União e do estado através das transferências. Podem criar seu Sistema de Ensino, ou podem optar por fazer parte do Sistema Estadual, tem a responsabilidade pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988; EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996; EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53/2006).

O maior impacto da nova legislação no regime de colaboração se referiu à forma de repartição dos recursos vinculados entre os entes federativos, principalmente, entre os estados

²¹ Os principais projetos citados por Rosar (1997, p. 106) foram o Promunicípio, o Edurural e Projeto Nordeste.

e seus municípios com a implantação e implementação do FUNDEF.²² A colaboração da União, além da sua área de atuação, em relação aos outros entes seria a de complementar os recursos do FUNDEF, no âmbito de cada unidade federativa, sempre que seu valor por aluno/ano não alcançasse o valor mínimo definido nacionalmente, por meio de Decreto, do Governo Federal. (BRASIL, 1997b).

Com as prerrogativas instituídas pela Constituição Federal de 1988 e como as políticas públicas são implementadas localmente, estudar a dinâmica da educação municipal em seus aspectos singulares de gestão financeira se faz necessário para a compreensão do movimento ocorrido a partir da segunda metade dos anos de 1990. Os indicadores educacionais mostram que houve, a partir desse período, um intenso processo de municipalização nacional e, localmente, no estado de Mato Grosso do Sul e no município de Campo Grande.

Tabela 1- Brasil: Matrículas no Ensino de 1º Grau/Ensino Fundamental por Dependência Administrativa (1970-2000)

| Ano | Total | Dependência Administrativa | | | |
|-------------|------------|----------------------------|------------|------------|-----------|
| | | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| 1970 | 15.105.744 | 113.782 | 8.969.389 | 3.752.785 | 2.269.788 |
| 1980 | 19.384.642 | 83.284 | 10.492.189 | 6.138.532 | 2.670.637 |
| 1991 | 28.948.266 | 96.728 | 16.637.040 | 8.620.351 | 3.594.147 |
| 2000 | 35.717.948 | 27.810 | 15.806.726 | 16.694.171 | 3.189.241 |
| 2010 | 31.005.341 | 25.425 | 10.116.856 | 16.921.822 | 3.941.238 |

Fonte: IBGE- Série Estatística do Século XX e Sinopse Estatística/INEP (2010).

Nota: A série Estatística do Século XX do IBGE fornece dados até o ano 2000. A Sinopse Estatística do INEP começa a série a partir de 1994. O ano de 2000 da Série Estatística do IBGE é o mesmo apresentado na Sinopse Estatística de 2000.

Conforme a tabela 1, nos anos de 1970, 1980 e 1991, as matrículas no ensino fundamental eram em maior número nas redes estaduais. As redes municipais, no cômputo geral da matrícula no Brasil, em 1970, respondiam por 25% das matrículas no ensino de primeiro grau, enquanto as redes estaduais eram responsáveis por 60% das matrículas. Em 1980, as redes municipais respondiam por 31% e as redes estaduais por 54%. No início dos anos de 1990, os municípios respondiam por 29% das matrículas e os estados por 57,5%.

²² O detalhamento do FUNDEF, neste trabalho será explicitado no Capítulo 2.

Com a reforma educacional e a implantação do FUNDEF, observou-se, em 2000, outra tendência, os municípios passaram a responder por 47% e os estados por 44% das matrículas do ensino fundamental. Em 2010, o ensino fundamental nas redes municipais correspondeu a 54,5%, e nas redes estaduais o percentual foi de 32,6% do total de matrícula.

Na reconfiguração dos Sistemas de Ensino, as matrículas da Rede Federal mantida pela União, de 1970 ao ano 2000, diminuíram em 77,6% a oferta do ensino fundamental. Observa-se que, no atual regime de colaboração, a União ficou com a responsabilidade supletiva e redistributiva, e que o ensino fundamental é de competência e responsabilidade dos estados e dos municípios.

Em Mato Grosso do Sul, o processo de municipalização do ensino fundamental começou a ocorrer a partir de 1993, quando a Secretaria Estadual de Educação implantou o programa denominado: Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau. Este programa transferiu algumas unidades escolares para os municípios em um total de 36 unidades escolares. (FERNANDES, 2001).

A municipalização foi conduzida pela Secretaria de Estado de Educação, o poder municipal assumiu as escolas de 1º grau da Rede Estadual, e o estado assumiu o compromisso de manter o pessoal efetivo e professores, com os direitos dos servidores garantidos até a aposentadoria. Os municípios, ao receberem as escolas, assumiram as demais despesas de manutenção. Ressalta-se que este processo ocorreu somente com escolas do interior do estado, pois as escolas da capital, Campo Grande, não participaram do processo. (FERNANDES, 2001, p. 140).

Localmente, no Estado, o processo de municipalização foi tímido e pode ser considerado mais um processo de desconcentração de atribuições, com vistas a garantir eficiência da administração pública (CASASSUS, 1990), do que propriamente uma municipalização, porque não resultou em impactos significativos na transferência de matrícula entre as redes públicas, ocorrendo aumento no número de escolas e de turmas para os municípios que participaram do processo, conforme demonstrou Fernandes (2001).

Como pode ser observado na tabela 2, foi a partir de 2003, no sexto ano de implementação do FUNDEF, que as matrículas do ensino fundamental das Redes Municipais do estado foram maiores que as da Rede Estadual. O processo de municipalização, por meio das matrículas no ensino fundamental, que começaram a ser observadas nacionalmente nos

indicadores do ano 2000 (tabela 1), foi sentido no estado de Mato Grosso do Sul, a partir de 2003.

Tabela 2- Mato Grosso do Sul: Matrículas no Ensino de 1º Grau/Ensino Fundamental por dependência administrativa (1970-2003)

| Ano | Total | Dependências | | | |
|-------------|---------|--------------|----------|-----------|---------|
| | | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| 1980 | 230.260 | 1.013 | 132.327 | 77.264 | 19.656 |
| 1991 | 403.896 | 1.549 | 243.874 | 114.837 | 43.636 |
| 2000 | 459.475 | 550 | 220.351 | 196.676 | 39.298 |
| 2003 | 448.822 | 494 | 195.770 | 214.467 | 38.091 |
| 2010 | 427.034 | 703 | 154.830 | 234.951 | 36.550 |

Fonte: IBGE- Série Estatística do Século XX (1980, 1991 e 2000). Sinopse Estatística/INEP (2003 e 2010).

Nota: A série Estatística do Século XX do IBGE fornece dados até o ano 2000. A Sinopse Estatística do INEP começa a série a partir de 1994. Os dados do ano de 2000 da Série Estatística do IBGE é o mesmo apresentado na Sinopse Estatística de 2000.

Em 1980, três anos após o desmembramento do estado de Mato Grosso do Sul, as redes municipais respondiam por 33,5% das matrículas, em 1991, o percentual de aluno matriculado nessas redes é de 28,5%, em 2000, após a implantação do FUNDEF, o percentual de alunos matriculados, nas redes municipais, sofreu um aumento significativo, passando a 43%, em 2003, as Redes Municipais respondiam por 47,8% e a Rede Estadual por 43,5%. Em 2010, as redes municipais responderam por 55% das matrículas e a Rede Estadual por 36%, indicando o processo de consolidação da municipalização desta etapa de ensino por meio das matrículas.

No município de Campo Grande, o processo de municipalização foi alavancado com a criação do FUNDEF, já em 1998, no primeiro ano de implementação foi possível observar aumento de 10%, no número de alunos matriculados na Rede Municipal. Comparando as matrículas do ensino fundamental da Rede Municipal de Campo Grande, em 2000, ocorreu o mesmo movimento observado no Brasil (Tabela 1) quando o município passou a responder por 45% das matrículas e a Rede Estadual por 39%. Esse movimento de maior atendimento pelo município se manteve durante todo o período analisado nesta tese.

Cleitton Oliveira e Lucia Teixeira (2001, p. 140-141), em artigo sobre o estado da arte em *Municipalização e Gestão Municipal*, observaram que o processo de municipalização no Brasil ocorreu por várias vias, uma delas por meio da criação das Redes Municipais ou dos Sistemas de Ensinos pelos municípios. Outra via foi pela atribuição e adesão a programas comuns às redes públicas, como por exemplo, o Programa da Merenda Escolar, os Programas de Construções de Prédios Escolares, Programas de Transportes Escolares, entre outros.

Houve, ainda, segundo os autores citados no parágrafo acima, algumas teses que apontaram a necessidade de democratização da educação, para isso seria necessário maior autonomia das instâncias municipais, favorecendo, dessa maneira, a participação e a autogestão. Houve, também, os trabalhos que apontaram a municipalização como decorrência de mudanças no cenário nacional e internacional, que procuraram desvelar as razões econômicas, políticas e ideológicas que determinaram o processo de municipalização.

Em relação a esta última posição, observou-se que a partir da Emenda Constitucional nº 14/1996, com a criação do FUNDEF, orientada por um programa de governo de cunho neoliberal e econômico foi que o processo de municipalização via matrículas do ensino fundamental alavancou.

Várias mudanças, a partir da segunda metade dos anos de 1990, afetaram a trajetória do financiamento educacional público. O capítulo procurou demonstrar as articulações entre a crise do Estado brasileiro e o Fundo público, na sua interface relacionada para os gastos públicos sociais.

No Brasil, na análise dos processos descentralizantes e centralizantes, no decorrer da sua história, foi observado que, de acordo com os diferentes governos no poder, ocorre ou um processo de centralização, ou um processo de reordenamento de poder na sociedade. Quando um ente administrativo diminui seu poder em benefício de outros, ele reflete o diálogo social e o modelo de negociação necessários para assegurar a estabilidade e a coesão social. (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2007).

Com essa assertiva, como assinala Libâneo (*et.al.*, 2007, p. 140), a política educacional de Fernando Henrique Cardoso, concebida nos moldes neoliberais, assumiu tanto posições centralizadoras como posições descentralizadoras. Porém, com o agravante de que a descentralização, neste governo, não decorreu de maior participação da sociedade representada pelos pesquisadores, pelas universidades, pelos professores, pelos sindicatos e

associações, entre outros, mas ela surgiu de decisões preparadas desde a sua campanha eleitoral.

O governo centralizou, no âmbito federal, as decisões sobre currículo e avaliação, delegou à sociedade civil responsabilidades estatais, tais como o trabalho voluntário nas escolas e descentralizou o ensino fundamental aos municípios, em resumo, “[...] uma política que centralizava o poder e descentralizava as responsabilidades” (LIBÂNEO, *et. al.*, 2007, p. 142).

Assim, uma vez que não é possível suprimir os gastos sociais e as políticas sociais são necessárias para manter e contrabalancear os efeitos perverso do sistema de acumulação capitalista, o recomendado foi a racionalização e a focalização no uso dos recursos públicos, bem de acordo com o ideário neoliberal.

Na análise deste processo fica evidente que a descentralização do financiamento educacional, por meio de Fundos contábeis, e municipalização, por meio das matrículas do ensino fundamental tiveram como objetivo readequar o Estado brasileiro nos moldes do neoliberalismo. Na educação, em específico, a criação do FUNDEF e a substituição deste pelo FUNDEB, com implementação até 2020, e, ao que tudo indica, provavelmente, este será o modelo de financiamento educacional público adotado pelo Estado brasileiro, mesmo após a vigência deste último Fundo.

Como assinalou Bassi (2001, p. 58), o Fundo foi um mecanismo “engenhoso” do governo federal para repassar o ônus do financiamento do ensino público para estados e municípios. Com esta política pública mantém intocado o pano de fundo do ajuste econômico e fiscal da política econômica brasileira.

CAPÍTULO II

GESTÃO FINANCEIRA: LIMITES E POSSIBILIDADES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

A temática financiamento da educação pública, a partir da segunda metade da década de 1990, ganhou centralidade nas discussões de políticas públicas educacionais e passou a ter papel relevante nas discussões sobre educação. As discussões sobre financiamento são complexas e envolve aspectos que vão desde as condições materiais para a sua efetivação, que perpassam pelas responsabilidades de cada ente da federação por meio do regime de colaboração; pela organização dos sistemas de ensino, e pelo processo de descentralização da gestão financeira.

Em nível macro, o financiamento é parte dos gastos dos Fundos públicos, conforme o padrão de financiamento do Estado capitalista do pós-guerra, discutido no Capítulo I desta tese. Particularmente, na política de financiamento educacional são analisados os Fundos de natureza contábil que fazem parte das ações descentralizantes do financiamento publico de várias áreas sociais do Estado brasileiro.

A principal política de financiamento educacional a partir da segunda metade da década de 1990, foi o FUNDEF, criado em 1996, com implementação a partir de 1º de janeiro de 1998. Esse Fundo vigorou até o ano de 2006, quando foi substituído pelo FUNDEB, cuja vigência vai até o ano de 2020. Com o FUNDEF e o FUNDEB, o financiamento público da educação sofreu uma minirreforma contábil e modificou a trajetória dos recursos vinculados para a educação, pois a sua forma de implementação envolveu impostos e transferências dos recursos vinculados constitucionalmente para a área educacional.

No levantamento sobre o estado do conhecimento do objeto Fundos de natureza contábil, levantou-se no período de 1997 a 2009, no Banco de Teses da Capes, um total de 104 produções, sendo 73 dissertações de mestrado e 31 teses de doutoramento, o que pode ser considerada uma produção razoável, pois a partir destas teses e dissertações originaram-se artigos, livros, capítulos de livros, artigos de jornais, relatórios de pesquisas, entre outras produções. A título de curiosidade, nas buscas por meio da internet, quando solicitado por palavras-chave aparecem aproximadamente 182.000 resultados, quando solicitado *pdf* a busca aumenta para 566.000 resultados.

A maioria da produção relacionada à teses e dissertações tiveram como temática a avaliação dos Fundos nos estados e municípios da federação, além das avaliações no conjunto da federação brasileira, seguida da avaliação dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e FUNDEB, e do processo de municipalização do ensino fundamental, seguidos de produções que analisam a valorização do magistério, seja por meio de salários ou por meio da implantação dos Planos de Cargos e Carreira. A partir de 2007 começam a aparecer as produções que analisam as repercussões dos dois fundos em um determinado ente administrativo, porém estas produções ainda são pequenas, foram encontradas neste período apenas quatro.

Em relação aos trabalhos que fazem uma avaliação do FUNDEF, apontaram a falta de recursos, o processo de racionalização dos recursos da União, a manutenção das desigualdades regionais, e os problemas decorrentes da focalização dos recursos no ensino fundamental. O FUNDEF não conseguiu promover uma política de equidade, principalmente quando a União por meio da ação supletiva racionalizou os seus recursos, com isso os estados mais ricos continuaram a gastar o que em tese já vinham gastando enquanto os mais pobres poucos acrescentaram aos seus escassos recursos próprios. O que melhorou minimamente foram as condições dos professores dos estados nordestinos, porém como estes salários eram aviltantes, o impacto foi pouco significativo no contexto geral quando se leva em conta a categoria no magistério no território nacional.

As produções relacionadas ao FUNDEB por serem ainda relativamente pequenas, apontaram as características positivas do Fundo, o resgate do conceito amplo de educação básica, a importância da complementação da União para o Fundo na vigência do FUNDEB pleno, mas colocam como ressalva que ele sozinho não resolverá os problemas do financiamento educacional.

Nas análises das competências do município, embora tenham sido alçados a ente federativo em 1988, a posição de dependência financeira que ocupam no Sistema Tributário Nacional persiste e a ausência de um pacto federativo cooperativo atinge a autonomia municipal.

Mesmo sendo a política de Fundos de natureza contábil a principal política financeira para a educação, é necessário entender como ocorre a gestão financeira pública implementada pelo Estado brasileiro, suas normas e formas de aplicação no conjunto dos estados subnacionais.

Algumas questões orientam este capítulo, dentre elas: Como a gestão financeira e os Fundos de natureza contábil interferiram na garantia dos princípios educacionais de acesso, permanência e valorização dos profissionais da educação? Qual o papel desempenhado pelos Fundos em geral e os destinados à educação para a gestão financeira pública?

Para responder a estas questões, é necessário analisar como foi estruturado o financiamento público da educação brasileira por meio do ordenamento legal e como ficou a sua materialização e configuração no período do FUNDEF/FUNDEB.

Este capítulo possui duas seções que tratam da gestão financeira pública por meio dos Fundos especiais e dos Fundos para a educação; e, da estrutura do financiamento público brasileiro por meio da vinculação constitucional e dos Fundos de natureza contábil — FUNDEF e FUNDEB.

2.1 A GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA: OS FUNDOS ESPECIAIS E OS FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO

A questão financeira é uma área específica da gestão. Dentro do contexto organizacional público, a gestão financeira se configura complexa, pois atua em contextos nos quais a análise, solução, aquisição, conservação e uso eficiente dos recursos são etapas importantes para o planejamento das ações implementadas no decorrer da execução orçamentária do ano em vigor.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que regulamentava as normas gerais do direito financeiro para a elaboração, planejamento, controle e execução dos recursos públicos da União, estados, municípios e do Distrito Federal, passou por reformulações e atualizações, resultando em outras normas, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 e todas as Portarias Interministeriais decorrentes desta Lei Complementar²³.

Para a gestão financeira, em geral, é necessário planejamento para o uso dos recursos que serão executados. No caso específico do planejamento público, o Orçamento é o instrumento utilizado como mecanismo de controle político dos órgãos de representação sobre

²³ Verificar Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001; Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999; Portaria do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional nº180 de 21 de maio de 2001 e Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional nº 211 e nº 212, de 14 de junho de 2001.

o Poder Executivo. Esta necessidade de programação, foi instituída pela Constituição Federal de 1988 que, no artigo 165, permitiu, segundo Cruz *et al.* (2001, p. 17), o aperfeiçoamento técnico nas demonstrações das receitas e despesas dos órgãos e entidades da administração pública. Segundo o artigo 165, as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Para Giacomoni (1994, p. 58),

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientam a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

Ainda, segundo Giacomoni (1994, p. 68), a Constituição de 1988 esclareceu a composição do orçamento anual, que passou a ser integrado pelas seguintes partes: orçamento fiscal, que compreende as receitas e despesas de todas as unidades da administração pública, o orçamento dos investimentos das empresas estatais e orçamento das entidades de seguridade social. Este procedimento fez com que se atingisse a concepção de totalidade orçamentária, pois vários orçamentos são elaborados de forma independente, porém são consolidados possibilitando o conhecimento global das finanças públicas.

As finalidades do orçamento no setor público são apontadas por Cruz *et.al* (2001, p. 23), e a principal delas vem a ser o controle político que a população, por meio dos representantes, podem exercer sobre os gastos do governo. As demais finalidades seriam os limites para a receita e despesa, instrumentalizar financeiramente o planejamento, prever o balanço do exercício e autorizar a realização de uma programação definida. Porém, em nível macro como ressalta Fernandes (2001), a gestão financeira reflete a regulação entre Estado, economia e sociedade:

Na intersecção entre Estado, economia e sociedade, o planejamento vai dar o caráter concreto pelo qual se legitima a regulação do padrão de financiamento, operacionalizando, com seus instrumentos de ação, o modelo de intervenção pretendido e os desdobramentos nos vários campos da sociedade. Nessa perspectiva, o planejamento global, para toda a sociedade, vai se estender por setores, dentre os quais a educação. Esta seria entendida como um setor primordial para se alcançar e alavancar o

desenvolvimento econômico necessário ao País. (FERNANDES, 2001, p. 65).

O termo “padrão de financiamento”, ainda, segundo Fernandes (2001), é preferível a alguns termos utilizados como “estatização” ou “intervenção estatal”. “Estatização” leva ao entendimento de que a propriedade é crescentemente estatal, e “intervenção estatal” induz a pensar numa intervenção de fora para dentro, escamoteando o lugar ocupado pelos Fundos públicos.

Do ponto de vista financeiro e orçamentário, a administração pública, até 1964, era gerida por um caixa único, ou um fundo geral chamado popularmente de Tesouro no âmbito de cada esfera administrativa. Toda receita arrecadada era enviada a este caixa único. Essa forma de gestão, por caixa único possibilitava aos gestores públicos, maior controle sobre a totalidade dos recursos, mas tinha como desvantagem a centralização das decisões, além de outros problemas de planejamento e organização contábil. (CRUZ, 2001, p. 105).

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no artigo 71, quebrou o princípio do caixa único, ao instituir normas gerais para os Fundos especiais. Anterior à Lei nº 4.320/1964, Cruz (*et.al* 2001, p. 105), localizou historicamente os primeiros fundos datados de 20/07/1889 e na Lei Federal nº 581 de 20/06/1890.

O Fundo especial é uma forma de gestão que se diferencia da gestão por caixa único, ele não é uma unidade jurídica e não é um órgão ou uma unidade orçamentária. Ele representa um conjunto de contas especiais, com identificação da origem do recurso, assim como a forma da sua aplicação. São regulamentadas por legislação específica, no caso a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamentam a contabilidade do país e estão subordinados à fiscalização dos Tribunais de Contas.

Os Fundos especiais são, portanto, um mecanismo de descentralização do orçamento público e devem dar condições financeiras para que seja feito o orçamento da área correspondente. Desta forma, a gestão financeira, por meio dos Fundos especiais, pressupõe o fornecimento de informações mediante a prestação de contas orçamentárias, financeiras e patrimoniais a vários órgãos e instituições criadas para o acompanhamento dos gastos do setor público. São eles, os Tribunais de Contas, às entidades repassadoras de recursos financeiros e os Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, que têm as suas formas de atuação reguladas por leis, resoluções e pelas Constituições Federal e Constituições Estaduais e também as respectivas Leis Orgânicas dos Municípios. (CRUZ, *et al.*, 2001, p. 110).

A Secretaria do Tesouro Nacional utiliza a definição “Fundos públicos e privados de natureza meramente contábil”, contida no artigo 11, inciso XI, da Instrução Normativa da Receita Federal Brasileira nº 1005/2010. Esta definição se refere a todos os Fundos especiais descritos na Lei nº 4.320/1964, artigo 71, “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. (BRASIL: LEI Nº 4.320/1964)

Os Fundos são instrumentos de descentralização da administração financeira e são constituídos por tributos, inclusive da receita vinculada, das contribuições e das taxas e suas despesas são específicas. No regime de colaboração entre as três instâncias da federação, a Constituição Federal de 1988, nos artigos 145 e 156 estabeleceu os critérios de partilhas sobre a arrecadação dos tributos.

Para a criação de um Fundo, deve-se observar a Constituição Federal (1988), cujo artigo 167 – inciso IX determina que qualquer Fundo a ser criado, deve ter prévia autorização do poder legislativo da esfera administrativa ao qual estará subordinado. (CRUZ, *et al.*, 2001, p. 105).

Os Fundos especiais possuem várias finalidades e abrangências, os seus recursos são constituídos das mais diversas origens, que vão desde as receitas próprias e vinculadas, empréstimos internos e externos, incentivos fiscais, créditos especiais, etc. Dispõe de orçamento e contabilidades próprios e devem ter prestação de contas específicas. (CRUZ *et al.*, 2001, p. 106).

A conta bancária específica possibilita evitar confusão em relação aos recursos e propicia um melhor controle financeiro. Ainda, um dos principais aspectos administrativos, de alguns Fundos é o seu processo decisório descentralizado.

O processo decisório descentralizado, característicos dos Fundos especiais, não se aplicou na sua totalidade ao FUNDEF e atualmente ao FUNDEB, pois a legislação que os regulamentou, especificou muito racionalmente as formas de repartição dos recursos intrarredes, pelo critério do *per capita*, e o valor que cada unidade federada teria que gastar de acordo com as etapas e modalidades de ensino, no caso do FUNDEB. E, ainda definiu que haveria uma subvinculação de 60% dos recursos destinados aos profissionais do magistério.

É importante ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.424/1996, artigos 70 e 71 dispõem sobre o que pode e o que não pode ser

considerado Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), portanto a forma do gasto já estava pré-estabelecida.

Outra característica dos Fundos, é que eles são supervisionados e fiscalizados por Conselhos instituídos por lei, com composição paritária, composta por membros do governo, beneficiários do sistema público e representantes da sociedade civil. Estes Conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, acompanham as ações de cada Fundo e a movimentação dos recursos específicos que corresponde a cada um.

Segundo Elias (2002, p. 22-23), a Lei nº 8.142/1990 instituiu o controle público, mas, o Estado brasileiro sempre foi adverso a qualquer tipo de controle pela sociedade e, mesmo após a Constituição Federal de 1988 ter introduzido a ideia do controle da sociedade por meio dos Conselhos, o aparelho burocrático do Estado continuou com a mesma postura gerando, por conta disso uma tensão muito grande. O autor citou como exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), nos artigos 196 a 198 da Constituição Federal que apontam para a participação da comunidade, mas não propriamente para o controle público ou controle social.

Por sua vez, as Leis nº 8.080/1990²⁴ e a Lei 8.142/1990²⁵ ao tentarem avançar no desdobramento do princípio constitucional da participação, instituíram um duplo comando e conflito de deliberações, uma vez que o poder executivo, eleito pelo povo tem legitimidade para deliberar e efetuar despesas com os recursos, porém os Conselhos também são deliberativos, mas não têm poder político de destinação dos recursos para as áreas prioritárias. No caso específico dos recursos, a lei não diz que o Conselho é deliberativo, diz que é para fiscalizar e a sociedade participa na fiscalização daquilo que é executado. (ELIAS, 2002, p. 23).

O acima exposto, demonstrou uma das contradições do Estado brasileiro, pois ao mesmo tempo em que ele institui os Conselhos, por meio da Constituição Federal de 1988, e a ideia de participação, na sua forma de atuação para a prestação de contas, continua contrário a qualquer tipo de controle pela sociedade. Isto gera tensões, pois o Estado, por meio dos seus representantes e da sua burocracia, resiste a essa prestação de contas e se utiliza de vários mecanismos, seja por meio da dificuldade do cidadão em ter acesso aos documentos, à não

²⁴ BRASIL: Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8/03/2012.

²⁵ BRASIL: Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8/03/2012.

legibilidade das informações apresentadas e a demora em fornecer os documentos, entre outros aspectos.

2.2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: A VINCULAÇÃO E A SUBVINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL

O modelo de financiamento da educação pública tem como base os recursos vinculados da fonte de impostos municipais ou estaduais. A forma atual de constituição da receita, assim como as despesas que podem ser realizadas foram definidas pela Constituição Federal de 1988, e pela LDB nº 9394/1996, que apresenta em seu artigo 70 o que é considerada despesa de ensino e, no artigo 71, o que não é despesa de ensino.

Porém algumas ações da educação não se enquadram em MDE, para estas são direcionadas outras fontes de recursos, como o Salário-educação, os empréstimos para financiar projetos específicos ligados ao Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as fontes provenientes da seguridade social, que vem da renda líquida das loterias, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), entre outros

Quadro 1: Estrutura do Financiamento da Educação Pública por Unidade da Federação*

| UNIÃO | ESTADOS | MUNICÍPIOS |
|--|--|--|
| <p>1. Orçamentários (tesouro) Ordinários do tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE.</p> <p>2. Contribuições Sociais Salário-educação Contribuição sobre o lucro líquido Contribuição para a seguridade social. Receitas brutas de prognósticos.</p> <p>3- Outras Fontes Operações de créditos Renda Líquida da loteria federal Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. Diversos.</p> | <p>1. Orçamentários (tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE. Subvinculação do FUNDEF (15%) das receitas de impostos e do FPE e ICMS.</p> <p>2. Transferências Salário-educação. Orçamentários da União (ex: complementação do FUNDEF) Outras fontes do FNDE.</p> <p>3. Contribuição Social Salário-educação/quota estadual</p> <p>4. Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos</p> | <p>1. Orçamentários (tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE. subvinculação do FUNDEF (15%) das receitas de impostos e do FPM.</p> <p>2. Transferências Salário-educação Orçamentários da União e orçamentários do Estado. Aplicação do Salário-educação e outras fontes do FNDE.</p> <p>3. Outros Diretamente Arrecadados. Operações de crédito. Diversos.</p> |

Fonte: CASTRO, J.A. (2001, p. 12).

Nota: Castro utiliza como fonte a Constituição Federal de 1988, a LDB e demais Leis Ordinárias.

Os recursos provêm quase que integralmente da vinculação de impostos, uma parcela, vem das contribuições sociais, principalmente do Salário Educação e da Seguridade Social, e outra parte, das operações de créditos com as agências internacionais e, por ultimo, têm-se fontes Diversas, nas quais constam desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições.

A segunda maior fonte de financiamento da educação pública vem do Salário-educação. Desde o Império, estudava-se a possibilidade de as empresas contribuírem compulsoriamente com a educação. Na Constituição Federal de 1946, artigo 168, inciso III, foi criado um dispositivo constitucional que obrigava as empresas a manter ensino primário para os seus trabalhadores e os filhos destes, em faixa de escolarização obrigatória. Mas foi somente a partir de 1964, quando se criou o Salário-educação é que a obrigação constitucional foi regulamentada e a compulsoriedade entrou em vigor.

Em 1982, o Decreto n° 87.043 estabeleceu a alíquota de arrecadação do Salário Educação com percentual de 2,5%, como contribuição das empresas. Naquele ano, também, foi criado o Sistema de Manutenção do Ensino (SME) permitindo que parte da arrecadação fosse aplicada em bolsas de estudos, para alunos carentes que frequentassem escolas particulares. Em 1985, devido às inúmeras fraudes, o SME foi em parte suspenso, principalmente, por pressão do Conselho de Secretários de Educação dos Estados (CONSED). Com a criação do SME, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)²⁶ gestor dos recursos financeiros da União e do MEC foi envolvido no processo de arrecadação em conjunto com o INSS. Na Constituição Federal de 1988, o Salário-educação passou a ser definido como contribuição social, um tributo extrafiscal.

A taxa de administração do INSS, até 2007, era de 1% do montante depositado. A partir daquele ano, de acordo com a Lei n° 11.457, de 16 de março de 2007, a contribuição social que era recolhida pelo INSS e pelo próprio FNDE passou a ser feita pela Secretaria de Receita Federal do Brasil (RFB), por meio de Guia de Previdência Social e transferida ao FNDE para repartição das cotas.

Esta autarquia faz a gestão dos valores arrecadados e os redistribui, da seguinte maneira:

²⁶ O FNDE, autarquia federal criada pela Lei n°5.537/68, modificada posteriormente pelo Decreto-Lei n° 872/1969. Em 1997, o FNDE, incorporou a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), e passou a ser responsável também pelo gerenciamento do FUNDEF em nível federal.

- Retira 10% para a própria autarquia.
- Dos 90% restante, divide em três partes, uma parte, (1/3 dos recursos), a cota federal juntamente com os 10% financiarão os próprios programas.
- As outras duas partes (2/3 dos recursos) são enviadas às secretarias de educação dos estados e municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ano anterior, levantados por meio do Censo Escolar.

Essa nova forma de repasse às Secretarias Municipais atendeu a uma antiga reivindicação dos municípios, pois anteriormente preponderavam os critérios políticos e, com isso, o município algumas vezes foi penalizado na redistribuição da quota-parte da contribuição.

Outra forma de financiamento da educação pública, relaciona-se às operações de crédito que se inserem nas estratégias de algumas instituições multilaterais de cooperação técnica à educação brasileira, por meio de projetos de co-financiamento. Essas atividades tinham caráter formalista, ou seja, caracterizaram-se por acordos econômicos de inflexibilidade financeira e condicionalidades políticas e econômicas. Segundo o MEC, sua receptividade em relação a esses recursos se deve ao grande impacto, pelo aporte de recursos adicionais e pela capacidade de intervenção nas distorções estruturais. Têm-se como parceiros principais o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os créditos da educação são partes da dívida externa do país. Por isso, o financiamento segue as regras fixadas para qualquer projeto econômico. A taxa de juros sobre esses empréstimos, até 1980, era 8% ao ano. A partir de então, os bancos instituíram uma taxa variável de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional, acrescido de mais 0,5% sobre o total do empréstimo. Além desses encargos, foi incluído, também, o pagamento da taxa de compromisso, que correspondia à cobrança de 0,75% ao ano, sobre o recurso ainda não retirado pelos tomadores. Isto significava que qualquer atraso na execução dos programas resultariam em aumentos significativos nos juros e nos ajustes cambiais. (CASTRO, 2001, p. 27).

Devido a estas condições de financiamento, se um projeto tornasse moroso em sua execução, acarretava despesas adicionais e diminuía a captação de divisas externas, além de elevar os encargos a serem pagos pelo país. Observou-se um processo contínuo, de uma série de projetos aprovados e implementados, principalmente para o ensino fundamental, como por exemplo, o MEC/Bird (Monhangara) que foi aprovado em 1984, no valor de 80 milhões de

dólares, destinava-se ao financiamento de projetos educacionais nas regiões Norte e Nordeste, com área de atuação em 25 municípios com população superior a 20 mil habitantes, sendo 50% residentes na zona urbana.

Também o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), financiava parte do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) que foi aderido pelas escolas municipais de Campo Grande. O Fundescola partiu da experiência proporcionada pelo projeto Nordeste. Para este projeto, o MEC firmou convênio com o Banco Mundial no valor de 1,3 bilhões de dólares ao longo do período de 1998 a 2003.

A abrangência do Fundescola nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, objetivou melhorar o desempenho do ensino fundamental, ampliando o acesso e a permanência das crianças em idade escolar nas séries correspondentes, melhorar a qualidade da escola e os resultados educacionais, bem como aprimorar a gestão das escolas, das secretarias estaduais e municipais de educação.

As outras fontes de financiamento servem para suplementar despesas inerentes à educação, porém não são financiados com os recursos vinculados, como a alimentação e assistência à saúde do educando. A LDB nº 9.394/96, em seu artigo 70, reconheceu apenas como MDE, a aquisição de material escolar e a manutenção do transporte escolar. Já os programas suplementares de alimentação e a assistência à saúde não poderiam ser financiadas com os recursos vinculados, daí a necessidade de recursos de outras fontes para o financiamento dessas ações.

Dessa forma, foram direcionadas fontes provenientes da seguridade social, de acordo com o artigo 212, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, para financiar estas duas ações. A Seguridade Social, de acordo com o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

2.2.1 VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE IMPOSTOS

A vinculação de impostos foi uma das políticas mais importantes para a educação, pois criou um elo obrigatório para a aplicação de recursos numa função exercida pelo poder

público, dando prioridade permanente para a educação, mesmo que os distintos governos tenham outras prioridades políticas. A vinculação assegurou um fluxo mínimo e estável de recursos, que garantiu a manutenção do sistema escolar em funcionamento. A vinculação teve seu início na Constituição Federal de 1934, e sofreu modificações e supressões nas diferentes cartas constitucionais brasileiras. (MELCHIOR, 1993, p.26).

Na Constituição de 1934, em seu artigo 156, foi instituído que seriam aplicados pela União e municípios, nunca menos do que 10% dos valores vinculados e, pelos Estados e o Distrito Federal, nunca menos de 20% em Manutenção e Desenvolvimento dos Sistemas Educacionais existentes. Vincular significa obrigatoriedade na aplicação de determinados percentuais de impostos pelas três esferas administrativas na educação. A obrigatoriedade da vinculação foi suprimida nas Constituição Federal de 1937, outorgada por Getúlio Vargas e também na Constituição de 1967, durante o período militar.

Ela foi retomada na Constituição Federal de 1946, com alíquotas de no mínimo 10% para a União e 20% para estados, Distrito Federal e municípios incidindo sobre a receita tributária e foi nesta Constituição que apareceu pela primeira vez a expressão Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Também foi a partir desta Constituição, (artigo 5º, inciso XV), que se colocou a exigência de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, iniciando-se o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação.

A LDB nº 4.024, até ser aprovada em 1961, foi alvo de intensa correlação de forças, entre os setores dominantes da sociedade. Uma corrente era favorável a uma educação elitista e havia outra corrente com grupos favoráveis a um ensino público, obrigatório e gratuito. Nesta correlação de forças, a corrente liderada pela Igreja Católica, saiu fortemente na defesa das subvenções públicas para as suas escolas e, como consequência, a LDB aprovada, foi mais favorável à iniciativa privada, em particular às escolas ligadas às igrejas católicas do que ao ensino público.

Em relação ao financiamento, apesar do processo de aprovação da LDB levar uma década e meia para ser aprovada houve ampliação do índice da vinculação de recursos constitucionais, em seu artigo 92: “A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, doze por cento, no mínimo, de sua receita de impostos, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte por cento, no mínimo”. (BRASIL: LEI nº 4.024/1961).

Quanto à aplicação dos recursos, a Lei nº 4.024/1961, estabeleceu nos artigos 94 e 95 que eles seriam aplicados “preferencialmente” em MDE no sistema público de ensino, porém ela também regulou a concessão de bolsas de estudos e cooperação financeira da União com estados, municípios e a iniciativa privada sob a forma de subvenções, assistência técnica e financeira para a construção ou reformas de prédios escolares e equipamentos necessários ao funcionamento desses. (BRASIL: LEI Nº 4.024/1961).

O golpe de estado de 1964, além de suprimir a vinculação constitucional de 1967 até 1983, acabou com vários programas de educação popular em andamento no Brasil e com isso, houve diminuição acentuada nos investimentos com a educação pública, justamente no momento em que a demanda por escolas apresenta crescimento, devido à intensificação do processo de urbanização brasileiro, pela industrialização crescente e pela ampliação do tempo de escolarização obrigatória. Como consequência, houve multiplicação dos turnos escolares (de três para cinco períodos) e achatamento salarial dos trabalhadores em educação. (PINTO, 2000, p. 55).

Na Constituição de 1967, houve a supressão total da vinculação, e, pouco tempo depois, ela retornou, mas somente como obrigação dos municípios, por meio da Emenda Constitucional nº 1/1969, com alíquotas de 10% da receita total. Esta Constituição, visando responder ao ordenamento jurídico e aos planos políticos do governo militar, ampliou para oito anos o período de escolarização obrigatória, e a gratuidade do ensino era apenas para os estabelecimentos primários oficiais, conforme artigo 168, inciso II. (BRASIL: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1/1969). O financiamento da educação, sem os impostos vinculados da União e estados ficou a mercê das decisões e das vontades políticas dos grupos que estavam no comando político.

Na Lei nº 5.692/1971, a vinculação para os municípios foi mantida, porém ampliou-se a alíquota para 20%. E em 1983 a Emenda Constitucional nº 24/1983, passou a determinar que a União não poderia aplicar menos de 13% e os estados e municípios 25% de sua receita de impostos em MDE.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 212 vinculou em 18% para a União e mínimo de 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios as receitas de impostos e as transferências constitucionais. Em relação aos estados, Distrito Federal e municípios, houve um avanço na LDB em relação ao mínimo, que pode variar de acordo com as respectivas Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas, com isto abriu-se a possibilidade desses entes ampliarem o índice mínimo fixado pela Constituição Federal.

Quadro 2- Impostos e Transferências Vinculadas para a Educação (Constituição Federal/1988)

| Impostos Federais (18%) | Impostos Estaduais (25% mínimo) | Impostos Municipais (25% mínimo) |
|------------------------------------|--|---|
| I. Renda | Fundo de Participação dos Estados | F. Participação dos Municípios |
| I. Sobre Produtos Industrializados | I.P.I. Exportação | I.P.I. Exportação |
| I. Territorial Rural | I.O.F - Ouro | I. Territorial Rural |
| I. Operações Financeiras | I.C.M.S | I.O.F. – Ouro |
| I. Importação | I.P.V.A | I.C.M.S. |
| I. Exportação | I.T.C.D | I.P.V.A |
| I. Grandes Fortunas | A.I.R | I.P.T.U. |
| | I.R.R.F. Servidores Estaduais | I.S.S |
| | | I.T.B.I |
| | | I.R.R.F Servidores Municipais |

Fonte: Monlevade, (1997b, p.60).

O governo federal, pela sistemática de arrecadação e partilha, é quem mais arrecada os tributos. Desta maneira, ele partilha com os estados, municípios e o Distrito Federal, parte do que arrecadou. Os artigos 157 a 162 da Constituição Federal de 1988 estabeleceram os critérios da redistribuição entre os entes federativos.

De acordo com o Quadro 2, entre os impostos federais, as maiores arrecadações vem do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), eles provêm a maior parte das despesas do governo federal e garantem as transferências aos estados e municípios através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos Fundos Regionais de Desenvolvimento.

Em relação aos estados, o ICMS tem a maior arrecadação, ficando 75% para o Estado e 25% são transferidos para os seus municípios e também o FPE que em alguns estados tem a sua maior fonte de arrecadação, como por exemplo, nos estados do Nordeste e alguns estados da Região Norte.

Quanto aos municípios, a maioria deles baseia suas despesas nas receitas de transferências (ICMS, IPI, FPM). O município, como ente de menor força econômica no sistema tributário, e pela nova configuração de 1988 herdou muitas responsabilidades e poucos recursos. (MADZA & BASSI, 2009, p. 28). Os autores informam que dos R\$ 754 bilhões arrecadados em tributos pelo poder público no ano de 2005, maior parte, 57,5% ficou com a União, 25% com os Estados e o Distrito Federal e apenas 17,1% com os municípios para a sua gestão em geral e também para a implementação das políticas sociais.

Esta situação é preocupante, pois, ainda baseado em Mazda e Bassi (2009), dos mais de 5.500 municípios, menos de quinhentos deles dispõe de condições econômicas e de receita tributária suficiente para sustentar os programas sociais. A maior parte dos que tem condições financeiras favoráveis estão situados nas regiões Sul e Sudeste.

2.2.2 A SUBVINCULAÇÃO: A ORIGEM DA POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

Como observado na seção 2.1, a política de Fundos especiais é uma forma de descentralização financeira do governo para direcionar a arrecadação e os gastos dos recursos em setores específicos, implementado fortemente em várias áreas das políticas públicas a partir dos anos de 1990. Mas, a ideia de Fundos para financiar a educação pública remonta as primeiras décadas do Século XX, e foi na segunda metade dos anos de 1990 que ocorreu a implantação e implementação dos Fundos de natureza contábil para a educação pública em todo o Brasil.

Há registros que durante o Império houve uma tentativa infrutífera de Rui Barbosa para criar um Fundo escolar financiado por diversos impostos e taxas. Já na República, em 1932 foi criado o Fundo de Educação e Saúde, que incidia sobre documentos obrigatoriamente selados, este Fundo foi extinto em 1965 por não ter efetividade financeira.

Em 14 de novembro de 1942, foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário, por meio do Decreto-Lei nº 4.958²⁷, em decorrência da Conferência Nacional de Educação, na qual o ministro Gustavo Capanema procurou viabilizar a discussão e os acordos entre os estados e a União para definição do papel de cooperação financeira e assistência técnica entre estes dois entes da federação.

Segundo Martins (2009), na concepção de Gustavo Capanema, cabia aos estados, o dever de oferecer a educação primária, esta era uma tarefa na qual era necessário o envolvimento de toda a nação e, portanto, requeria a colaboração de todas as esferas administrativas. Para este Fundo Nacional, os recursos viriam de tributos federais a serem

²⁷ BRASIL: Decreto-Lei nº 4.958 de 14 de novembro de 1942. Instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 8/03/2012.

criados e a sua aplicação seria em auxílios aos estados, Distrito Federal e Territórios, conforme a necessidade de cada um destes entes.

Ainda, segundo o autor, o artigo 4º do Decreto-Lei nº 4.958/1942 era centralizador, pois a União deveria influir nas questões administrativas e de cooperação com os estados no ato da assinatura dos convênios.

Artigo 4º. Fica o ministro da educação autorizado a assinar, com os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário, destinado a fixar os termos gerais não só da ação administrativa de todas as unidades federativas relativamente ao ensino primário, mas ainda a cooperação federal para o mesmo objetivo. (BRASIL: DECRETO-LEI Nº 4.958, DE 14 DE NOVEMBRO de 1942).

Depois de idas e vindas, ficou regulamentado que os recursos para este Fundo deveriam ser aplicados pelos estados, a obrigatoriedade da aplicação deveria ser de pelo menos com 15% da receita proveniente dos seus impostos, para a manutenção e aperfeiçoamento do sistema escolar primário, com aumento de 1% ao ano. Deveriam celebrar convênios com os municípios para que estes se comprometessem a aplicar pelo menos 10% da sua receita proveniente de impostos, também com aumento de 1% ao ano até atingir 15% em 1949. (BRASIL: DECRETO-LEI Nº 5.293/01/03/1943).

Deveria haver um adicional de 5% sobre as taxas de impostos incidentes no consumo de bebidas por meio do Decreto-Lei nº 6.785, de 11 de agosto de 1944 e respectivamente os Decreto-Lei nº 5.284/43 e Decreto-Lei nº 6.423/44, destinaram ao Fundo recursos das taxas de telegrama de felicitações destinadas ao Presidente da República. (MARTINS, 2009, p. 92).

Em 1954, foi criado, o Fundo Nacional do Ensino Médio, devendo ser financiado com 10% da dotação orçamentária destinada educação e à cultura; e, em 1961, por meio da Lei nº 4.024/1961, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Superior. Também, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional investiu o Conselho Federal de Educação como responsável para a elaboração do Plano Nacional de Educação, no qual haveria a aplicação dos Fundos para a educação.

Criava-se uma estrutura burocrática para administrar o fundo, composta por um conselho de administração, além de diretorias (do ensino secundário, comercial e industrial), comissões regionais e juntas escolares. Ao conselho incumbia, entre outras atribuições, fixar anualmente as quotas destinadas aos vários objetivos do fundo e organizar o plano anual de aplicação dos

recursos, submetido ao Ministério de Educação e Cultura. (MARTINS, 2009, p. 100).

Em 1957, Anísio Teixeira (2005), propunha, para a execução constitucional dos dispositivos da vinculação dos recursos da educação, a criação de órgãos especiais para a administração dos recursos especiais previstos para a educação e o ensino, considerando que tais recursos deveriam ter uma administração especial, como Fundos de educação. Estes Fundos seriam administrados por Conselhos de Educação instituídos, por lei, nas três esferas administrativas e teriam competência executiva e regulamentadora. A lei deveria regulamentar os princípios reguladores da aplicação dos Fundos. O primeiro princípio seria “[...] o fundo pertence às crianças e aos educandos dos municípios, dos estados, do Brasil e somente pode ser despendido de modo a assegurar aos seus legítimos beneficiários as vantagens que lhes deva virtualmente garantir” (TEIXEIRA, A., 2005, p. 23).

Uma vez que os recursos constitucionais eram mínimos, deveriam ser previstos a proporção dos recursos pelos diferentes itens do orçamento educacional. Para isto propôs que a receita municipal fosse dividida para se obter o *per capita* que iria perfazer a quota municipal, quota esta que determinaria o custeio de uma classe primária. Neste custeio entrariam as despesas com pessoal docente e administrativo (60% do total do custo), material de consumo (30%) e infraestrutura (10%).

A quota estadual deveria ser suficiente para que cada criança recebesse a educação primária necessária. Esta quota seria dividida em duas partes, uma para atender o ensino primário em conjunto com a quota municipal e a outra parte para manter os serviços de supervisão escolar do estado, as escolas para a formação do magistério e os outros serviços relativos à organização da educação.

Em linhas gerais, por meio da criação desses Fundos especiais, Anísio Teixeira (2005) propunha uma escola administrada localmente, financiada pelo município e complementada pelo estado e supletivamente pela União.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024 de 1961, no capítulo atinente aos recursos para a educação, no artigo 92, ao mesmo tempo em que regulamentou a vinculação nacional dos recursos, previu a elaboração de um Plano de Educação para constituir com o percentual de nove décimos dos recursos, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

Artigo 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

[...]

Artigo 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem:

1. o acesso à escola do maior número possível de educandos;
2. a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação;
3. o desenvolvimento do ensino técnico-científico;
4. o desenvolvimento das ciências, letras e artes;

§ 1º São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos. (BRASIL: LEI Nº 4.024/1961).

Ato seguinte a disposição da LDB/1961, o Conselho Federal de Educação examinou a matéria da regulamentação dos Fundos, via Plano de Educação. Em 1962, Anísio Teixeira deu as bases preliminares para o *Plano de Educação Referente ao Fundo Nacional Para o Ensino Primário* (1962,) deixava implícito ao legislador que o Plano deveria ser fundamentalmente, um plano de distribuição de recursos, sendo assim delineado:

- Primeira consideração: educação como serviço comum e solidário das três instâncias administrativas, o governo federal com ação supletiva, e as parcelas iguais de 3/10 dos recursos federais. (TEIXEIRA, A., 1967, p.109).
- A base territorial da educação primária é o município, desta maneira, a assistência financeira da União deveria recair sobre o município. O custo-aluno da educação deveria ser avaliado no município. (TEIXEIRA, A., 1967, p.112).
- O custo da educação primária deveriam ser feitas pelos critérios que regulavam os níveis do salário mínimo nas diferentes regiões do país. Com isto se estabeleceria o salário do professor, levando em conta a sua formação profissional e a carga horária de trabalho, ficando em torno de 70% da despesa total, com os 30% restantes sendo destinados para

material didático, livros, aparelhamento, construção e conservação de equipamentos escolar. (TEIXEIRA, A., 1967, p.113).

- Esse valor médio de 70% para pagamento do salário do professor baseava-se em cálculo para uma sala de aula com aproximadamente 30 crianças. (TEIXEIRA, 1967, A., p.113).
- Com o custo aluno procurava-se dar uma equivalência aos gastos públicos entre as esferas estaduais e municipais para a correção da desigualdade entre uma e outra rede. (TEIXEIRA, A., 1967, p.114).

O Plano foi formulado, porém não colocado em prática, pois não foi transformado em lei.

Durante o regime militar, com a centralização dos recursos pela União, foram criados os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e os Fundos de Participação dos Municípios (FPM), regulamentados pela Emenda Constitucional nº 18 de 1/12/1965 e pela Lei nº 5.172/1966. Em 1967 os recursos desses Fundos passaram a fazer parte das transferências vinculadas para a educação.

A Emenda Constitucional nº 18/1965, no artigo 21, determinou que 80% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e sobre Produtos Industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses dois impostos seria receita da União e o restante deveria ser distribuído na razão de 10% ao FPE e os 10% restante ao FPM. A Lei nº 5.172/1966, no Capítulo III, regulamentou esta Emenda. Originalmente o critério distribuição era regulado pela contagem do recenseamento da população do ano de 1960, com a redação dada pela Lei Complementar nº 59, de 1988, a contagem da população válida para o critério de distribuição, passou a ser com base em dados oficiais de população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (BRASIL: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18/1965 e LEI Nº 5.172/1966).

Em específico, o documento *Cartilha FPM* (2012), a Constituição Federal de 1988 ratificou o FPM por meio do artigo 159, inciso I, e no ADCT, artigo 34, parágrafo 2º, aumentou gradativamente o percentual de participação do FPM no Imposto de Renda e no IPI que passou dos 17% para 22,5% em 1993. Ainda, segundo o documento, outras leis foram sucessivamente aprovadas, ajustando os critérios de distribuição. A Emenda Constitucional nº 14/1996, por meio da alteração do artigo 60 do ADCT, criou o FUNDEF, cuja fonte de

recursos foi composta também pelo FPM, por meio da dedução de 15% dos repasses. Em 2007, o FPM sofreu uma alteração importante por meio da Emenda Constitucional nº 55, que acrescentou a alínea “d” no artigo 159, inciso I, adicionando 1% ao seu percentual, que passou a ter a alíquota de 23,5%. O valor a maior seria acumulado em conta única do Tesouro Nacional e anualmente é entregue aos municípios no seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano. (BRASIL: STN/CARTILHA FPM, 2012).

Mas, foi a partir da década de 1990, com a necessidade de responder aos contextos da nova ordem mundial, ao processo de reforma do Estado brasileiro com reformas políticas e sociais, é que surge a proposta de um novo Fundo especial para financiar parte da educação ocorrendo a partir daí, mudanças na trajetória dos recursos vinculados para o financiamento da educação.

Segundo Verhine (2003, p. 35-36), antecedendo à criação do FUNDEF, houve movimentação dos gestores estaduais de educação, representados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) no sentido de obter recursos para que fosse possível concretizar a universalização do ensino fundamental e a melhoria da sua oferta por parte do poder público.

A posição do CONSED estava relacionada à questão da remuneração dos professores, o problema concentrava-se em como financiar os municípios para que estes tivessem condições de pagar pelo menos um salário mínimo aos seus professores. Na última década do Século XX ainda havia uma grande quantidade de municípios que pagavam aproximadamente meio salário mínimo a esse profissional. O aumento do salário em conjunto com outras ações poderia garantir um mínimo de qualidade para a educação pública.

Segundo Verhine (2003), a ideia inicial do MEC, era criar um grande fundo nacional que transferisse recursos dos estados mais ricos para os mais pobres, *socializando (grifo nosso)* os recursos da educação, pois na análise do MEC, os recursos estavam concentrados nos estados mais desenvolvidos. Após muitas discussões essa ideia inicial foi rejeitada e apresentou-se esboço de um plano envolvendo a redistribuição entre cada estado e seus municípios, destinando 60% do valor para pagamento de salários.

Em 1995, o governo federal propôs um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 233-A/1995, que modificava a legislação educacional brasileira. Após a apreciação realizada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a aprovação final do Projeto de Emenda

Constitucional ocorreu no dia 12 de outubro de 1996, sendo denominada de Emenda Constitucional n.º 14.

Farenzena (2001) relata que, da apresentação da PEC, em 1995 que gerou a aprovação da Emenda Constitucional n.º 14/1996, transcorreu em menos de um ano e para a aprovação da Lei n.º 9.424/1996, o período foi de aproximadamente três meses. A rapidez e o resultado, segundo a autora, podem ser explicados pela costura política previamente realizada com as esferas subnacionais.

A produção e aprovação [da Emenda], em um tempo reduzido significou, muito mais do que agilidade e eficiência, um verdadeiro “atropelo”, o que transpareceu nas manifestações de desconhecimento, de vários parlamentares, de aspectos centrais de uma proposta que era complexa, e como tal, exigia um exame, mais detido, quer dizer, uma intervenção política mais qualificada, que não se dobrasse – cegamente ou oportunisticamente – aos argumentos tecnocráticos. (FARENZENA, 2001, p. 176).

Além do efeito regulatório dos gastos, o FUNDEF, induziu a descentralização. Sobre esse aspecto, Verhine (2003, p. 3-5), ressalta que a descentralização financeira, por meio da municipalização induzida, já era um processo que ocorria desde o Ato Adicional de 1834, quando se entregou para as Províncias a responsabilidade direta pela educação primária. No período Republicano o governo central, juntamente com os governos estaduais, assume somente a responsabilidade da educação primária, e passa para os municípios o papel restrito de colaborar na edificação e na preservação dos estabelecimentos de ensino.

Ainda segundo Verhine (2003), a Constituição Federal de 1988, ao dar autonomia pela primeira vez aos municípios, quando institui a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, fez com que a educação municipal deixasse de estar subordinada aos governos estaduais. Porém, mesmo com esse estímulo que, inclusive previu as fontes de financiamento, cada ente da federação continuou a oferecer atendimento a uma parcela da educação de acordo com seus interesses:

[...] Mesmo depois de 1988 cada nível de governo continuou a fazer (geralmente mal), um pouco de tudo. A ajuda do governo federal aos governos subnacionais persistiu sendo feita de modo individualizado e clientelista, sem um planejamento que envolvesse critérios técnicos [...]. (VERHINE, 2003 p. 12).

Para Rodriguez (2001), o FUNDEF foi parte da política de descentralização do aparelho de proteção social brasileiro, basicamente devido a dois fatores: primeiro, o financiamento público da educação, após o período militar foi reestruturado pela lógica do aumento de recursos para a educação via vinculação de impostos e transferências, nos quais os aportes de recursos principalmente para os municípios aumentaram de forma considerável. Segundo, pela descentralização do sistema tributário nacional, via descentralização de competências entre os diferentes entes da federação que atingiu particularmente as políticas públicas de proteção social.

Dessa forma, segundo Rodriguez (2001), a vinculação aumentou consideravelmente os recursos para os municípios, porém o ensino fundamental teve aumento inexpressivo de sua oferta por parte deste ente. E, durante duas décadas se viu a resistência de governos municipais e estaduais em conduzir um processo articulado da oferta educacional entre instâncias governamentais. Somem-se a isso, os inúmeros artifícios contábeis usados para justificar os gastos com a educação. Esses fatores eram denunciados pelos Fóruns de Educação, e em vista destes fatores, o governo federal encontrou legitimidade para intervir nacionalmente na educação, via criação do FUNDEF. (RODRIGUEZ, 2001, p. 42-44).

Porém, houve autoritarismo quando o governo da União ao conduzir a criação do Fundo, desconsiderou as experiências de descentralização e de municipalização que já ocorria em alguns estados brasileiros. Ainda, o não interesse em manter um diálogo com as instâncias de articulação intergovernamentais, e a não preocupação com a fragmentação e pulverização dos Sistemas Estaduais de Ensino, e da focalização no ensino fundamental contribuíram para realçar as diferentes fraturas ou a fragilização do sistema educacional. (RODRIGUEZ, 2004, p.47).

Esta política de Fundos caminhou em conjunto com a política de vinculação dos recursos públicos, porém esse caminhar se deu de forma desassociada nos dizeres de Martins (2009), porque não respondeu de forma satisfatória à problemática do financiamento da educação pública em seu conjunto, racionalizando o uso dos recursos e priorizando apenas a etapa do ensino fundamental. E essa priorização, no ensino fundamental, para Arelaro (2000, p. 55) foi mais do que uma opção, foi uma “verdadeira exclusivização desse nível de ensino, o que, em matéria de políticas públicas é, decididamente, um equívoco”.

2.2.2.1 A OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTERIO (FUNDEF) 1998/2006

A vinculação constitucional, por meio do artigo 212, da Constituição Federal de 1988, determinou que, anualmente, um percentual mínimo da receita MDE. A União deve reservar, pelo menos, 18% e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, pelo menos, 25% de sua receita de impostos e transferências para estas despesas obrigatórias com educação.

Desse percentual vinculado, a Constituição Federal de 1988 determinou em seu artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que, durante os dez primeiros anos, a contar do ano de 1989, no mínimo 50% dos valores vinculados deveriam ser gastos na universalização do ensino fundamental e na eliminação do analfabetismo.

Porém, no decorrer do decênio, não ocorreu a universalização do ensino fundamental e os problemas do analfabetismo persistiram, pois a União não garantiu as parcelas de recursos que eram de sua responsabilidade. O Poder Público Federal usou de manobras políticas ao interpretar a lei, pois se cumprisse o percentual vinculado, geraria aumento de despesas aos seus cofres, o que contrariava a orientação política e econômica dos governos brasileiros desde 1988. (OLIVEIRA, R., 2001, p.114-115).

Para Rodriguez (2001, p. 42-44), o não cumprimento da União, na sua parte no financiamento se deu devido à política do sistema tributário nacional, que imprimiu ao aparelho de proteção social brasileiro uma política de restrições fiscais. Política esta que teve o seu efeito na descentralização de responsabilidades, que produziu mais fraturas do que consensos, principalmente, ao delinear as responsabilidades sem o devido equacionamento do financiamento público e sem uma definição clara das competências de cada ente da federação.

E, mesmo com a vinculação constitucional, como salientado por Rodriguez (2001), cada ente federado continuou a fazer um pouco de tudo, sem uma articulação da oferta educacional entre as instâncias governamentais e aliados a inúmeros artifícios contábeis para justificar diferentes formas de desvios na execução orçamentária dos recursos da educação para outras atividades do poder público.

Esse, em conjunto com outros fatores de ordem política e fiscal, citados acima, contribuiu para que o governo da União encontrasse motivo e respaldo para intervir

nacionalmente na educação, desconsiderando as experiências de descentralização e municipalização que já vinham ocorrendo em alguns estados brasileiros.

Esta intervenção se materializou em 1996, quando a Constituição Federal de 1988 foi alterada nos dispositivos relacionados ao financiamento da educação pública, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo substituído no final de 2006, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência de 2007 a 2020.

Segundo Bassi e Fermino (2010), este novo modelo de financiamento poupou a União de um esforço maior, pois sua participação financeira recuou para apenas 30% da sua receita vinculada e para a complementação dos Fundos contábeis estaduais que não conseguiram alcançar o valor mínimo por aluno/ano definido para a etapa do ensino fundamental.

A legislação do FUNDEF clareou as competências educacionais de cada ente federativo, 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. A União passou a ter a função supletiva e redistributiva, por meio da assistência técnica e financeira aos estados e municípios.

O FUNDEF redefiniu o papel da União em relação ao financiamento da educação, por meio da regulação do Fundo público disponível. Com o FUNDEF, foram estabelecidos padrões e critérios para uma nova base do financiamento, definida por meio do caráter compulsório dos recursos do Fundo entre o estado e seus municípios, delimitado pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental e pelo gasto de, pelo menos, 60% dos valores com o pagamento de professores. As demais etapas e modalidades educacionais ficaram congeladas por um decênio (FARENZENA, 2001, p. 229).

A Emenda Constitucional n.º 14/1996 definiu as responsabilidades e competências de cada ente da federação, em relação às etapas de ensino da educação básica, alterando o artigo 211 da Constituição Federal de 1988:

Artigo 211 – A União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do

ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

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

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

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14 DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996).

As mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 14/1996 priorizou o ensino fundamental alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) ao determinar que os estados, Distrito Federal e municípios aplicassem no mínimo 60% dos recursos vinculados à educação para esta etapa da educação básica. No parágrafo primeiro determinou-se que no âmbito dos Estados e seus municípios fosse criado um fundo contábil que recebeu a denominação de FUNDEF. Ou seja, criou-se uma subvinculação, na qual 60%²⁸ dos mínimos de 25% destinados à MDE deveriam fazer parte da cesta do FUNDEF.

Em que pese a discussão a respeito da educação necessária para a formação do cidadão, em diferentes países, a educação básica necessária tem várias acepções e diferentes tempos de duração. No Brasil, a LDB nº 9394/1996, organiza o ensino em educação básica e educação superior.

A educação básica é constituída pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, com as diferentes modalidades de ensino: Educação de Jovens e Adultos (EJA), educação especial, educação indígena e educação profissional. O ensino fundamental seria a etapa intermediária da educação básica, sendo priorizada na legislação como etapa de escolarização obrigatória.

No Brasil, Cury (2002, p.3), ao analisar a educação básica, ressaltou que o termo “base” vem do grego e pode significar, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação ou andar, por em marcha, avançar. Por analogia, a educação infantil seria a base, o ensino fundamental o tronco e o ensino médio o acabamento, “[...] e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão consequente das partes”. Ao visar somente ao financiamento

²⁸ O artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, no original, determinava que, a partir de 1989, as três instâncias de governo deveriam aplicar pelo menos 50% dos recursos na universalização do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo: “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

do ensino fundamental, à valorização e ao Plano de Carreiras do Magistério dessa etapa de ensino, o governo privilegiou apenas o “meio” deixando as “pontas” de fora.

É oportuno verificar a posição de Pinto (1999), ao ressaltar que, mesmo privilegiando esta etapa da educação básica, não se resolveu o problema da educação, no artigo intitulado “Um Fundinho Chamado Fundão”. Ele afirma que o FUNDEF foi um fundinho porque “[...] ele é um cobertor (curto) que cobre apenas o ensino fundamental regular e [...] mesmo assim cobre mal”. Foi um fundinho, porque propiciou um valor médio de aproximadamente R\$ 423,00 (quatrocentos e vinte e três reais) em 1998, enquanto nos Estados Unidos, o gasto médio por aluno/ano foi de US\$ 5.600 dólares, quinze vezes superior ao do Brasil²⁹.

Ainda, segundo Pinto, em 1998, o ensino fundamental regular atingiu 70% das matrículas públicas, representou menos de 60% dos gastos com o ensino dos estados e municípios e menos de 10% dos gastos da União, ou seja, até mesmo esta etapa da educação ele “cobriu” mal.

No Brasil, o gasto em educação, quando comparado ao Produto Interno Bruto (PIB) equivalia a 3,9% do PIB em 2000, 2003, 2004 e 2005. O percentual chegou a 4,3% em 2006 e, a partir daquele ano houve aumentos subsequentes, em 2009, o percentual gasto foi de 5% PIB³⁰ e, em 2010, foi de 5,1%³¹. Nos valores divulgados pelo INEP/MEC para os anos de 2000 a 2003, estavam computados os valores despendidos pelo governo federal, no Programa Bolsa Escola³² (programa de cunho social com financiamento proveniente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza).

²⁹ A cotação do dólar no período era de R\$ 1,20 (PINTO, 1999, p. 90).

³⁰ Os percentuais foram extraídos das Notas Técnicas PNE 2011-2020/pdf. Os dados se referem aos valores consolidados do Governo Federal, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL: Ministério da Educação. O PNE 2011 a 2020 Metas e Estratégias). Disponível em <<http://fne.mec.gov.br>> Acesso em 25/05/2012.

³¹ Segundo informação do INEP, o percentual do PIB gasto em educação, no ano de 2010, foi de 5,1%. Desses gastos, 4,3% foi aplicado na educação básica e 0,8% no ensino superior. Disponível em <<http://fnde.gov.br>>, acesso em 25/05/2012.

³² O Programa tinha o objetivo de favorecer as políticas de transferências de Renda, inicialmente, foram implementadas pelos governos locais (Campinas e Distrito Federal) e, posteriormente, em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o programa ganhou cunho federal por meio do Decreto nº 10.219 de 11 de abril de 2001. A fonte básica de financiamento do Programa foi o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº31/2000 e previsto na Constituição Federal de 1988 no artigo 79. (BRASIL: DECRETO Nº 10.219/2001).

A regulamentação do FUNDEF foi instituída pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto Federal n.º 2.264, de 27 de junho de 1997. O artigo 60 do ADCT passou a ter a seguinte redação:

Artigo 5º [...]

Artigo 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal, à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º. A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no artigo 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II, 158, inciso IV e 159, inciso I, alíneas a e b, inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de Ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o parágrafo 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (BRASIL: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996).

A nova redação do Artigo 60 do ADCT, transcrito acima, base para a sustentação do financiamento por dez anos, se constituiu por meio da subvinculação de parte dos valores vinculados constitucionalmente para a educação. Romualdo de Oliveira (2002, p. 117), na

análise da nova redação desse artigo, ressaltou que ele era uma “obra prima do ilusionismo jurídico político”. Pois, ao mesmo tempo em que aumenta os recursos a serem aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental para os entes subnacionais, silencia sobre as responsabilidades da União, tanto que no rol de sete parágrafos, somente no sexto é que é indicado o papel de complementaridade da União em relação aos estados e municípios.

Como explicitado, vincular possui o significado de destinação obrigatória do recurso para fins determinados, no caso específico, seria exclusivamente para o financiamento da educação. A subvinculação significou que os percentuais de alguns impostos, que fazem parte da vinculação constitucional, deveriam ser destinados à composição do FUNDEF. Ou seja, a primeira subvinculação do artigo 60, refere-se ao ensino fundamental, para a universalização e remuneração do seu magistério “não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212, da Constituição Federal”.

A segunda subvinculação pode ser observada no parágrafo 2º, quando determina a constituição do Fundo com, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155 - inciso II, 158 - inciso IV e 159 - inciso I, alíneas a e b da Constituição Federal. Esses artigos se referem ao ICMS, à Lei Kandir, à FPE e à FPM.

A terceira subvinculação se refere no parágrafo 5º, quando determina que sessenta por cento dos recursos de cada Fundo deverão ser destinados ao pagamento de professores do ensino fundamental, em efetivo exercício do magistério.

No município Campo de Grande, o FUNDEF e o FUNDEB foram instituídos, automaticamente, em 1998 e 2007. Apenas os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF (Lei municipal nº 3.405/1997) e do FUNDEB (Lei municipal nº 4.448/2007) é que foram instituídos por meio de legislação. Essas duas leis normatizaram o funcionamento dos Conselhos relacionados aos Fundos, no município.

Não existem estudos indicando que houve estudo prévio para a implantação do FUNDEF, no estado Mato Grosso do Sul e em seus municípios, em específico no município de Campo Grande. Dessa forma, infere-se que o processo de municipalização induzido pelo FUNDEF, na Rede Municipal de Ensino, foi consequência do aumento de matrículas, pois com a implantação do Fundo, assistiu-se a uma verdadeira guerra dos municípios atraindo alunos para as suas redes, esta situação não foi diferente em Campo Grande.

Com a implementação do FUNDEF, o estado de Mato Grosso do Sul passou a “perder” recursos com as transferências para os municípios, o que acarretou preocupações,

principalmente, por parte dos docentes da Rede Estadual de Ensino, pois as negociações salariais sempre emperravam no discurso da “falta de dinheiro e na perda de receita” induzida pelos mecanismos de redistribuição do Fundo.

De acordo com o artigo 60 do ADCT e Lei n.º 9.424/96, o FUNDEF era formado por 15% dos recursos provenientes dos seguintes impostos e transferências:

Quadro 3: Impostos e Transferências Vinculados ao FUNDEF

| | |
|---|--|
| ICMS - Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações. | É um imposto estadual. Não é cumulativo, sendo que os Municípios recebem 25% do total da sua arrecadação. |
| FPE ³³ - Fundo de Participação dos Estados. | É uma transferência constitucional composto por 21,5% do Imposto de Renda e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). |
| FPM - Fundo de Participação dos Municípios. | É composto por 22,5% do Imposto de Renda e do IPI, a partilha entre os municípios ocorre de acordo com coeficientes individuais calculados de acordo com a população. |
| IPI Exportação - Imposto Sobre Produtos Industrializados. | É uma transferência da União para os Estados e municípios compensarem a isenção financeira de ICMS decorrentes da exportação dos produtos industrializados, ele tem sua origem do montante de 10% do IPI. Sua partilha obedece aos mesmos critérios do ICMS. |
| Lei Complementar n.º 87/96 - Lei Kandir, | Consiste na compensação financeira aos Estados e municípios pela União em decorrência das perdas de ICMS pela isenção de produtos primários, semi-elaborados e em função de incentivos fiscais concedidos na aquisição de alguns produtos, bens e serviços. Os recursos são distribuídos entre Estados e municípios pelo mesmo critério do ICMS. |

Fonte: Lei n.º 9.424/96 e FAMURS. Elaborado para este trabalho.

Desses impostos, os percentuais mínimos, determinados constitucionalmente, incidem sobre a receita líquida de impostos de cada nível de governo. À União coube, de acordo com Lei n.º 9.424/96, artigo 6º, complementar os recursos do Fundo sempre que no âmbito de cada unidade federada não fosse alcançado o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, usando para essa complementação até 20%³⁴ da sua cota do Salário Educação. Por essa sistemática, o FUNDEF não adicionou novos recursos aos já existentes, apenas redistribuiu no âmbito de estados e municípios os recursos já existentes.

³³ O FPE e o FPM são formados por dois impostos federais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados.

³⁴ Decreto n.º 2.244 de 27 de junho de 1997.

O número de matrículas indicado no Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP/MEC, era o indicador do coeficiente no momento da distribuição de recursos. Cada Rede de Ensino recebia um valor de acordo com o número de alunos matriculados em suas escolas.

Foi definido um valor mínimo por aluno/ano nacionalmente por meio de Decreto Presidencial. E um valor médio anual, em cada estado, baseado na arrecadação dos impostos vinculados ao Fundo dividido pelo número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. O Estado só recebia a complementação da União, quando o seu valor médio aluno/ano não atingia o mínimo definido nacionalmente. Os estados que receberam complementação da União, em 1998, foram o Pará, na região norte, o Maranhão, o Piauí, o Ceará, a Bahia e Pernambuco na Região Nordeste. No último ano de vigência, apenas os estados Pará e Maranhão receberam a complementação da União.

Como o valor mínimo anual esteve sempre abaixo do que determinava a Lei nº 9.424/1996, ao final da vigência do FUNDEF, a União acumulou uma dívida de mais de 25 bilhões de reais com os fundos das regiões mais pobres do Brasil. (EDNIR e BASSI, 2009, p. 103).

Quadro 4- Valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente para o FUNDEF (1998-2006)

| Ano | Valor 1ª a 4ª série | Valor 5ª a 8ª série | Decreto nº |
|-------------|---|--------------------------------|----------------------|
| 1998 | 315,00 | - | 2.440 de 23/12/1997 |
| 1999 | 315,00 | - | 2.935 de 11/01/1999 |
| 2000 | 333,00 | 349,65 (EE) | 3.326 de 31/12/1999 |
| 2001 | 363,00 | 381,15 (EE) | 3.742 de 01/02/2001 |
| 2002 | 418,00 | 438,90 (EE) | 4.103, de 24.01.2002 |
| 2003 | 462,00 | 485,10 (EE) | 4.861 de 20/10/2003 |
| 2004 | 564,63 | 592,86 (EE) | 5.299 de 07/12/2004 |
| 2005 | 620,00 (U) 632,97 (R) | 651,59 (U) 664,00 (R) | 5.374 de 17/02/2005 |
| 2006 | 682,60 (U) 696,25 (R) 730,38 (EE) | 716,73 (U) 730,38 (R) | 5.690 de 03/02/2006 |

Fonte: Brasil: Decretos Federais Nº 2.440 de 23/12/1997; nº 2.935 de 11/01/1999; nº 3.326 de 31/12/1999, nº 3.742 de 01/02/2001; nº 4.103, de 24.01.2002; nº 4.861 de 20/10/2003; nº 5.299 de 07/12/2004, nº 5.374 de 17/02/2005; nº 5.690 de 03/02/2006.

Nota: Urbano (U), Rural (R) e Educação Especial (EE).

O valor mínimo anual, por aluno, de acordo com o parágrafo 1º, da Lei nº 9.424/1996, foi fixado por ato do Presidente da República, via Decreto. O artigo 2º da mesma lei previa, além da redistribuição dos recursos no âmbito do estado e de seus municípios, o valor mínimo anual, proporcional ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino. A diferenciação de custos era prevista no parágrafo 2º, nos incisos de I a IV: valor diferenciado para os alunos de 1ª a 4ª séries, de 5ª a 8ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

Esta determinação não foi cumprida nos dois primeiros anos de implementação do Fundo, trabalhou-se com o mesmo valor de R\$ 315,00, no conjunto do ensino fundamental, sem diferenciação entre as zonas urbanas e rurais e estabelecimentos de ensino especial. Esta última foi contemplada a partir de 2000 e a diferenciação por zonas, somente ocorreu em 2005.

Quadro 5: Valor *Per Capita* do FUNDEF no Município de Campo Grande (valores correntes)

| Ano | Valor 1ª a 4ª série | | Valor 5ª a 8ª série e Educação Especial | |
|-------------|------------------------|----------|--|----------|
| | Urbana | Rural | Urbana | Rural |
| 1998 | 366,00 | - | 366,00 | - |
| 1999 | 481,00 | - | 481,00 | - |
| 2000 | 502,00 | - | 527,00 | - |
| 2002 | 664,30 | - | 697,51 | - |
| 2005 | 1.127,90 | 1.156,40 | 1.184,30 | 1.206,86 |
| 2006 | 1.404,12 | 1.432,20 | 1.474,33 | 1.502,41 |

Fonte: FNDE: Coeficiente de Distribuição do FUNDEF (2005, 2006), Balanço 1º ano do FUNDEF (1999), Balanço do FUNDEF 1998- 2000.

Nota: Não foi encontrado os valores de 2001, 2003 e 2004.

Os valores *per capita* do estado de Mato Grosso do Sul são um pouco superior ao mínimo definido nacionalmente, por isso, o estado e seus municípios não receberam a complementação da União.

Ao se comparar o ano de 1998 e o final da implementação do FUNDEF, em 2006, observa-se que houve aumento do valor *per capita* do município, de 283% para os valores de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental da zona urbana e de 302% para os alunos de 5ª a 8ª séries da zona urbana. Um dos motivos desse aumento se deve ao aumento de receitas naquele período.

2.2.2.2 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) – 2007 a 2009

A criação do FUNDEB remonta aos anos de 1999, quando já havia uma discussão consistente sobre o alcance mínimo do FUNDEF e a necessidade de se contemplar toda a educação básica.

Em 1999, segundo informações do Dieese (2005), o núcleo de educação da Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional, PEC nº. 112/1999, na qual solicitava a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse Fundo diferente do FUNDEF, que cobria somente a etapa do ensino fundamental, objetivava que os recursos vinculados fossem utilizados, em sua totalidade, na educação básica, atendendo todas as etapas e modalidades educacionais e, também, destinar um percentual de 80% dos recursos para o pagamento de professores e funcionários da educação.

A proposta do FUNDEB, mesmo considerando as limitações do financiamento público da educação, seria um avanço em termos de políticas financeiras, pois não contemplaria uma única etapa de ensino em detrimento das demais, além de elevar o percentual de 60% para 80% dos gastos com a valorização dos profissionais da educação. Com essa medida, previa-se aumento de salários e melhores condições de trabalho para os profissionais da área educacional.

Somente em 2005, seis anos após a proposta da PEC nº 112/1999, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda a Constituição nº 415/2005 para a criação do FUNDEB. Em setembro do mesmo ano, a proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal.

Em 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência a partir de primeiro de janeiro de 2007³⁵ no âmbito dos estados e de

³⁵ Para o FUNDEB entrar em vigor a partir de 1º de janeiro de 2007, o governo federal recorreu ao instrumento de Medida Provisória — a MP nº 339, em 28 de dezembro de 2006, pois não havia tempo hábil de votar a Lei que regulamentaria o Fundo. A MP nº 339 converteu-se na Lei nº 11.494, tendo sido sancionada em 20 de julho de 2007.

seus municípios e do Distrito Federal, respeitando-se o período de transição estipulado para a vigência plena do FUNDEB.

A base do FUNDEB é semelhante ao do FUNDEF: ambos são Fundos de natureza contábil; o âmbito de atuação de cada Fundo se dá entre os estados e seus municípios; com a redistribuição dos recursos vinculados de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino. A União continuou a determinar o valor mínimo nacional, porém o valor é diferenciado para cada etapa e modalidade, com a União complementando aqueles estados que não conseguem atingir o valor mínimo definido nacionalmente.

No ano de 2007, a complementação atingiu os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Pernambuco, no Nordeste e o Pará na Região Norte, em 2008 foi incluído o estado do Amazonas.

A vinculação constitucional permaneceu nos mesmos percentuais definidos pela Constituição Federal de 1988, mínimo de 18% para a União e mínimo de 25% para estados e municípios, das receitas de impostos e transferências. Porém, em relação aos impostos vinculados na composição do FUNDEB, ficaram de fora os impostos municipais. E o Salário-Educação, antes restrito ao ensino fundamental, passou a ser utilizado em toda a educação básica e deixou de ser usado como complementação da União.

A implementação do FUNDEB ocorreu da seguinte maneira, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007:

- Cobertura integral para o ensino fundamental. Para as demais etapas e modalidades, os recursos foram repassados de forma progressiva na seguinte proporção: aumento de 1/3 das matrículas no primeiro ano, com 16,66% dos repasses de FPE, FPM, ICMS, IPI Exp. e Lei Kandir; do ITCD, IPVA, ITR o repasse seria de 6,66% adicionado à complementação da União de 2 bilhões de reais. No segundo ano de implementação haveria a incorporação de 2/3 das matrículas, 18,33% do FPE, FPM, ICMS, IPI Exp. e Lei Kandir e 13,33 do ITCD, IPVA, ITR mais acréscimo de 3 bilhões de complementação da União. No terceiro ano, haveria a incorporação de 3/3 das matrículas e dos 20% dos impostos citados acima, com a União complementando em 4,5 bilhões. A partir do quarto ano, a complementação da União seria de 10% da soma dos Fundos estaduais.

- No mínimo, 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Os 40% restantes deverão ser destinados para as outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

- Deverá ser observado o fator de ponderação na redistribuição dos valores nas etapas e modalidades de ensino.
- Deverá ser observada a atuação prioritária de cada ente da federação de acordo com o Regime de Colaboração.

A base para a redistribuição de recursos é o número de matrícula levantado pelo Censo Escolar. As matrículas foram contabilizadas de forma gradual e atingiram a sua totalidade em 2009. A Lei nº 11.494/2007 estabeleceu os valores de forma diferenciada de acordo com a etapa e a modalidade de ensino e o tipo de estabelecimento ao qual a matrícula está vinculada.

Pelo artigo 13, inciso I, da Lei nº 11.494/2007, o fator de ponderação, que determina o valor de cada matrícula, é definido anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base= 1,0 (séries iniciais do ensino fundamental urbano), para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 o menor fator e 1,30 o maior fator (artigo 10, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007).

O outro critério, baseado na atuação prioritária dos estados, Distrito Federal e municípios, baseado no regime de colaboração instituído pelo artigo 211, da Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 9.394/1996, artigos 10 e 11 e pelo Decreto nº 6.253/2007, artigo 3º, estabelecem que:

- Para a educação infantil são consideradas somente as matrículas de competência da Rede Municipal e das Instituições Conveniadas³⁶, sendo que, para esta última, o tempo de vigência considerado para o cômputo das matrículas era de quatro e cinco anos (Artigo 13), para o atendimento das crianças na Pré-Escola receberem o financiamento. (BRASIL: DECRETO nº 6.253/2007).

- O ensino fundamental coberto é somente das instituições públicas, o ensino médio é considerado o da Rede Estadual e do Distrito Federal. A educação especial é coberta em todas as instâncias, inclusive nas Instituições Conveniadas, a EJA do ensino fundamental não é coberta nas Instituições Conveniadas; a EJA do ensino médio só é coberta pelo FUNDEB nas Redes Estaduais e no Distrito Federal.

³⁶ As Instituições Conveniadas passaram a ser consideradas a partir de 2008 (Decreto nº 6.278/2007, artigos 12,13 e 14).

Quanto ao repasse das verbas às Instituições Conveniadas, os valores a que elas têm direito são depositados na conta do ente governamental ao qual ela tem convênio, de acordo com o artigo 16, do Decreto nº 6.253/2007:

Artigo 16. Os recursos referentes às matrículas computadas nas instituições conveniadas serão creditados exclusivamente à conta do FUNDEB, do Poder Executivo competente.

§ 1º O Poder Executivo competente repassará às instituições conveniadas, sob sua responsabilidade, os recursos correspondentes aos convênios firmados na forma deste Decreto.

§ 2º O Poder Executivo competente deverá assegurar a observância de padrões mínimos de qualidade pelas instituições conveniadas, inclusive, se for o caso, mediante aporte de recursos adicionais às fontes de receita previstas no artigo 3º da Lei nº 11.494, de 2007.

§ 3º Todos os recursos repassados às instituições conveniadas deverão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996, observado, quando for o caso, a legislação federal aplicável à celebração de convênios. (BRASIL: DECRETO Nº 6.253/2007).

Outro dispositivo importante da Lei nº 11.494/2007, artigo 17, parágrafo 7º, refere-se à responsabilidade do Secretário de Educação ser o gestor dos recursos do Fundo. Com esta medida, pretendia-se inibir uma situação comum que ocorria nos estados e municípios, os recursos financeiros da educação ficavam sob a responsabilidade das Secretarias de Finanças.

Nos Demonstrativos enviados ao Conselho de Acompanhamento do FUNDEB do município de Campo Grande, todos estavam assinados pelo Prefeito Municipal e Secretário de Finanças do Município, em nenhum deles havia a assinatura do secretário de educação ou de algum funcionário do setor financeiro da Secretaria de Educação.

A prestação de contas dos recursos deve ser realizada mensalmente, por meio de Demonstrativos constando o recebimento e o emprego dos recursos ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; bimestralmente a partir de relatórios, divulgando a execução orçamentária e, anualmente aos Tribunais de Contas, estaduais ou municipais, de acordo com as Instruções Normativas dos respectivos Conselhos.

Quadro 6 – FUNDEB: Origem e Complementação dos Recursos no Âmbito das Unidades Federadas

| Unidades da Federação | Origem dos Recursos | Complementação à Formação do Fundo | | | |
|---|--|------------------------------------|-----------------|-----------------|--|
| | | 2007 | 2008 | 2009 | A partir de 2010 |
| Estados Municípios Distrito Federal | FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPI exp. | 16,66% | 18,33% | 20% | 20% |
| | ITCMD, IPVA, ITRM e outros eventualmente instituídos (*) | 6,66% | 13,33% | 20% | 20% |
| | Complementação Federal | R\$ 2,0 bilhões | R\$ 3,0 bilhões | R\$ 4,5 Bilhões | 10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios. |

Fonte: Lei nº 11.494/2007. Produzido pelo MEC/CNPG/FONCAIJE (2008) .

Cabe observar que os impostos municipais ficaram de fora da composição dos recursos destinados ao Fundo. Em relação aos impostos de maior impacto continua sendo, no caso dos estados, o ICMS. Entram na composição do FUNDEB os valores provenientes da dívida ativa, multas e juros relacionados aos impostos que compõem o Fundo.

O valor mínimo nacional por aluno/ano, pelo documento *Subsídio ao Ministério Público para o Acompanhamento do Fundeb* (2008, p. 18), partiu do ensino fundamental inicial e urbano, que tem fator de ponderação base 1. Para os demais segmentos da educação básica, o valor mínimo por aluno no exercício resulta da multiplicação do fator de ponderação respectivo pelo valor mínimo nacional. Com isso, têm-se os valores mínimos para todos os segmentos da educação básica (artigo 10, § 2º, Lei nº 11.494/2007). (BRASIL:SUBSÍDIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ACOMPANHAMENTO DO FUNDEB, 2008, p.18).

Quadro 7- FUNDEB: Valor Aluno/Ano Definido pela União (valores correntes)

| Ano | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------|--------|----------|----------|
| Valor mínimo nacional | 941,68 | 1.132,34 | 1.221,34 |

Fonte: Portaria Interministerial nº 1462/2008, Portaria Interministerial nº 1027/2008 e Portaria nº 788/2009.

A Lei nº 11.494/2007 determina o valor mínimo aluno/ano nacional, nos artigos 4º, parágrafo primeiro e no artigo 15 - inciso IV, sendo o valor de referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano, as demais etapas e modalidades seguem o fator de ponderação determinado por Comissão, anualmente.

Artigo 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

[...]

Artigo. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

[...]

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. (BRASIL: LEI Nº 11.494/2007).

Quadro8 – FUNDEB: Educação Básica Valor Anual por Aluno/ano no Âmbito do Estado de MS (valores correntes)

| Ano | Educação infantil | | | | |
|------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|----------------|
| | Creche Integral | Pré Escola Integral | Creche Parcial | Pré Escola Parcial | |
| 2007 | 1.241,90 | 1.397,13 | - | - | |
| 2008 | 1.968,08 | 2.057,53 | 1.431,33 | 1.610,24 | |
| 2009 | 2.343,86 | 2.556,93 | 1.704,62 | 2.130,78 | |
| Ano | Ensino fundamental | | | | |
| | Séries iniciais urbano | Séries iniciais Rural | Séries finais urbano | Séries finais Rural | Tempo Integral |
| 2007 | 1.552,37 | 1.629,99 | 1.707,61 | 1.785,23 | 1.940,47 |
| 2008 | 1.789,16 | 1.878,62 | 1.968,08 | 2.057,53 | 2.236,45 |
| 2009 | 2.130,78 | 2.237,32 | 2.343,86 | 2.450,39 | 2.663,47 |
| Ano | Ensino médio | | | | |
| | Urbano | Rural | Tempo Integral | Integrado à Educação Profissional | |
| 2007 | 1.862,85 | 1.940,47 | 2.018,08 | 2.018,08 | |
| 2008 | 2.146,99 | 2.236,45 | 2.325,91 | 2.325,91 | |
| 2009 | 2.556,93 | 2.663,47 | 2.770,01 | 2.770,01 | |
| Ano | Modalidades: | | | | |
| | Educação Especial | Educação Indígena e Quilombola | EJA Avaliação no Processo | EJA Integrada à Educação Profissional | |
| 2007 | 1.862,85 | 1.862,85 | 1.086,66 | 1.086,66 | |
| 2008 | 2.146,99 | 2.146,99 | 1.252,41 | 1.252,41 | |
| 2009 | 2.556,93 | 2.556,93 | 1.704,62 | 2.130,78 | |
| Ano | Instituições conveniadas | | | | |
| | Creche Integral | Creche Parcial | Pré-Escola integral | Pré-Escola parcial | |
| 2007 | - | - | - | - | |
| 2008 | 1.699,70 | 1.431,33 | 2.057,53* | 1.610,24* | |
| 2009 | 2.024,24 | 1.704,62 | 2.556,93 | 2.130,78 | |

Fonte: FNDE: Portaria Interministerial nº 221/2009, Portaria nº 1027/2008. (2007 a 2009).

Nota*Os segmentos Pré-Escola parcial e integral tiveram em 2008 com o mesmo valor por aluno do ensino público.

O FUNDEB é de âmbito estadual, isto significa que ele conta com os recursos arrecadados em cada estado e redistribuí com os seus municípios. Em cada Estado, os valores são calculados e redistribuídos, de acordo com o artigo 15 - inciso III, da Lei nº 11.494/2007, que determinará o valor aluno/ano tendo como parâmetro os recursos arrecadados para o Fundo, os alunos matriculados nas etapas e modalidades e o fator de ponderação determinados para o exercício do respectivo ano. Quando os valores *per capita* forem

inferiores ao determinado nacionalmente, a União complementa o valor dos recursos para aquela unidade federada.

A esse respeito, o documento *Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do Fundeb* (2008, p.18), para a prestação de contas esclarece:

Como o Fundeb é de âmbito estadual e o Fundo de cada Estado é independente (os recursos dos Fundeb's dos diversos Estados e Distrito Federal não se misturam), para cada Estado e Distrito Federal é calculado e publicado (art. 15, III, da Lei nº 11.494/2007) o valor por aluno/ano, tomando-se como base os parâmetros do respectivo Estado/Distrito Federal (recursos e alunos), associado aos fatores de ponderação fixados para o exercício. Esse *per capita* estadual/distrital é utilizado na distribuição dos recursos do Fundo do respectivo Estado/Distrito Federal. Porém, há situações em que esses valores *per capita* são inferiores aos valores mínimos nacionais por aluno/ano, dos diversos segmentos da educação básica. Na unidade federada onde isso ocorre, a diferença é assegurada com recursos da Complementação da União ao Fundeb (art. 4º, da Lei nº 11.494/2007). (BRASIL: SUBSÍDIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ACOMPANHAMENTO DO FUNDEB, 2008, p.18).

Para o Estado de MS, na redistribuição dos recursos arrecadados, mesmo tendo sido realizado com a previsão de receita, conforme as Portarias divulgadas pelo FNDE, o valor foi superior ao valor mínimo definido nacionalmente. (BRASIL: PORTARIAS INTERMINISTERIAIS Nº 221/2009 E Nº 1.027/2008).

Outro ponto a ser destacado em relação ao FUNDEB refere-se às Instituições Conveniadas que também foram contempladas com os recursos do Fundo, conforme observado na legislação do FUNDEB e no Decreto Federal nº 6.253/2007. O repasse financeiro a estas instituições cabe ao Executivo ao qual à Instituição Conveniada estivesse ligado. O valor do repasse está diretamente relacionado ao número de alunos dos segmentos de creche, pré-escola e educação especial, atendidos por essas instituições.

Para compreensão das matrículas consideradas nas instituições conveniadas recorreu-se ao Decreto 6.253/2007, artigo 13:

Artigo 13. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder executivo competente.

§1º Para os fins do disposto no **caput**, será considerado o censo escolar de 2006.

§ 2º As matrículas serão consideradas para os efeitos do FUNDEB em consonância com o disposto no § 3º do art. 8º e no art. 31, § 2º, inciso II, da Lei nº 11.494, de 2007, observado o disposto no § 1º, conforme a seguinte progressão:

I-2008: dois terços das matrículas existentes em 2006; e

II- 2009, 2010 e 2011: a totalidade das matrículas existentes em 2006.

§ 3º Em observância ao prazo previsto no § 3º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, as matrículas das instituições referidas no **caput** não serão computadas para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB a partir de 1º de janeiro de 2012.

§ 4 Para os fins do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, as matrículas computadas na forma deste artigo serão somadas às matrículas da rede de educação básica pública, sob a responsabilidade do Município ou do Distrito Federal, conforme o caso. (BRASIL: DECRETO nº 6.253/2007).

2.2.2.3 A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO PERÍODO DE FUNDOS DE NATUREZA CONTÁBIL

A política de Fundos, ao direcionar 60% dos seus recursos para a valorização do magistério, trouxe à discussão também a questão da dimensão salarial e da formação docente, dois componentes que deveriam, entre outros aspectos, serem contemplados nos Planos de Carreira para os trabalhadores da educação pública. Ressaltando que salários/vencimentos é o custeio de maior peso nas despesas educacionais.

A reforma educacional brasileira acarretou transformações na carreira dos profissionais do magistério. No levantamento de trabalhos relacionados aos ganhos monetários dos professores, o termo comumente encontrado, referiu-se ao rebaixamento salarial da categoria no decorrer das últimas décadas. Esta não é uma situação isolada em relação ao contexto trabalhista geral, porém, é um cenário que demanda uma preocupação especial em matéria de políticas públicas, pois como assinala Souza e Gouveia (2011, p.2), “[...] são os docentes, no limite, os garantidores (ou não) de que qualquer política educacional chegue efetivamente até as salas de aula e demais espaços educativos”.

Desde a década de 1980, no contexto trabalhista, a categoria profissional dos do magistério vinha ano a ano sendo aviltada, no que diz respeito a salários e ao reconhecimento

como profissional da educação, uma vez que no país havia um grande contingente de docentes sem formação mínima³⁷.

Segundo a Sinopse Estatística de 1996³⁸, havia mais de cem mil professores que não tinham sequer completado o ensino fundamental e, em 1998, primeiro ano de implementação do FUNDEF nacionalmente, para o primeiro segmento do ensino fundamental (1ª à 4ª série/1º ao 5º ano), 11% dos docentes atuavam sem esta formação mínima. E o problema da formação praticamente dobrava em relação aos professores do segundo segmento (5ª à 8ª série/6º ao 9º ano), com percentual de 24% segundo o documento. Os números demonstravam que em relação aos professores brasileiros havia um grande desafio a ser vencido.

No contexto de mundialização econômica, segundo Pochmann (2007, p. 8), a globalização não produziu um mundo mais igualitário e homogêneo, não houve a repartição da riqueza, da produção do trabalho e do poder. Ao contrário, a mundialização gerou mais pobreza, desemprego e criou postos de trabalhos mais simples e mal remunerados, principalmente nos países pobres, rebaixando ainda mais a remuneração da força de trabalho.

Na ordem mundial estabelecida pelo capital, os países periféricos não centralizam o processo de criação e os postos de maior qualidade e remuneração. Os postos-chave, segundo o autor, ficam nos países de origem das grandes empresas. Portanto, os processos produtivos que estas empresas transferem para os países pobres estão vinculados às atividades simples e rotineiras, pois são nesses países que elas encontram mão de obra numerosa e barata e, geralmente, possuem um mercado de trabalho já desregulamentado pelas políticas neoliberais, com flexibilização dos contratos, reduzido poder sindical, e em avançados processos de retiradas de direitos sociais, cortes de salários, entre outros, enfim, já com avançado processo de “enxugamento” do aparelho do Estado. (POCHMANN, 2007, p. 8-9).

Como a maior parte dos postos de trabalho melhor qualificado e remunerado estão nos países ricos, o que restou foram os postos de trabalhos mais simples e mal remunerados. Ao lado da desregulamentação do mercado de trabalho, encontram-se a descentralização e a focalização dos gastos sociais, como medidas do ajuste fiscal na contenção de recursos públicos.

O Brasil participou direta e indiretamente desse processo global, nas décadas de 1980 e 1990, com o desemprego, contribuiu crescentemente na geração de excedente de mão de

³⁷ Segundo a Sinopse estatística para os Professores, a formação mínima, equivalia ao docente ter ensino médio completo.

³⁸ As primeiras Sinopse Estatística publicada são do ano de 1994 e 1995.

obra, apesar de figurar entre as 10 maiores economias do mundo. Em 1986, o país ocupou a 13ª posição no *ranking* do desemprego mundial e, em 1999, o terceiro lugar no mundo em volume de desemprego. (POCHMANN, 2007, p. 9).

A década de 1990 foi a segunda “década perdida”, segundo Pochmann (2007) e ela foi marcada, como na década de 1980, por crescente desemprego, continuidade na concentração de renda por um pequeno grupo, aumento de endividamento externo e interno, ausência de crescimento sustentado com reduzido patamar de investimentos e crescimento econômico.

Em relação à magnitude do emprego formal, os anos de 1990, quando comparado aos anos de 1980, não conseguiram acompanhar a recuperação plena dos rendimentos médios reais dos anos de 1980, pois os grupos que conseguiram ampliar a participação relativa no total das ocupações foram relacionados aos serviços básicos, caracterizados, principalmente, pela baixa remuneração. (POCHMANN, 2007, p. 63 a 65).

Entre as 45 ocupações profissionais que mais cresceram, nos anos de 1990, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações/MTB/RAIS/CAGED (CBO), a de professor apareceu na terceira colocação, atrás dos trabalhadores de conservação e limpeza e dos trabalhadores da construção civil e assemelhados. Na categoria ocupacional de professor, vão se destacar os professores de ensino de segundo grau, seguido dos professores não classificados, professores de ensino pré-escolar, professores e instrutores de formação e professores do ensino especial. Todos, sem exceção, com rendimentos médios inferiores aos praticados nos anos de 1980³⁹, ou seja, houve crescimento da ocupação, porém com salários abaixo dos valores praticados na década anterior. (POCHMANN, 2007, p. 68 a 73).

Segundo a PNAD de 2007, no país, havia uma população economicamente ativa de 98.845.569 pessoas com idade de 10 ou mais anos. Dessa população, aproximadamente, 10 milhões estavam no setor público e destes mais de 50% estavam no serviço público municipal. E é na esfera municipal que se concentram os menores salários pagos ao funcionalismo público.

Para Marconi (2010, p. 224), os motivos do contingente de servidores municipais representarem maior número podem ser atribuídos à descentralização dos serviços públicos de saúde e de educação; ao desmembramento e criação de novos municípios e do ponto de vista fiscal, ao aumento das receitas, oriundas das transferências. .

³⁹ O autor faz a comparação do rendimento médio baseado no salário mínimo de 1986 e 1999. (p. 72)

Ainda, foi observado por Marconi (2010, p. 241-243) que, no setor público, entre 2002 e 2007, em todos os níveis de governo, o maior volume de contratações ocorreram nas áreas de educação e nas chamadas áreas meio. No governo da União, houve crescimento, principalmente, do grupo de professores que possuíam vínculos precários (não estatutário e sem carteira assinada); nos estaduais, apesar dos governos direcionarem esforços para a melhoria da qualidade da área educacional, todavia houve uma tendência de contratar professores com vínculos precários. O mesmo movimento ocorreu nos municípios, apesar de os números demonstrarem que houve uma evolução maior entre os servidores estatutários e os não estatutários, sem carteira, a participação dos professores entre os não estatutários sem carteira foi significativa.

Sintetizando, no serviço público, de 2002 a 2007, foi observado que as formas mais precárias de vínculos empregatícios, no setor público, não estiveram associadas apenas aos quadros operacionais, houve um crescente número de contratações em carreiras que demandavam mais qualificação, como a dos professores e dos profissionais da saúde. Isso reforçou a ideia, de que os governos estavam disseminando a adoção do mecanismo de contratações temporária e sem registro formal em carteiras. Não foi apenas uma questão de precarização das relações de trabalho para ocupações operacionais, o que por si só, já não era algo desejável. Os governos também estavam contratando, sem vínculos empregatícios, pessoas para ocupações estratégicas no âmbito de sua atuação. (MARCONI, 2010, p. 243).

O trabalho precarizado incluiu os que não eram estatutários e os sem carteiras, nas três instâncias de governo foram os que apresentaram o menor salário médio do setor. Em 2007, um empregado do setor público da União, estatutário, recebia em média R\$ 3.824,00 e, um não estatutário sem carteira, recebia R\$ 1.388,00. O estatutário municipal recebia em média R\$ 1.142,00 e, o não estatutário em carteira, recebia R\$ 815,00 reais. (MARCONI, 2010, p. 251-252).

O grande empregador no setor público, conforme explicitado por Marconi (2010) são os municípios e é nesta esfera que se concentram os menores salários do funcionalismo público. Especificamente, sobre os professores, desde o início da década de 1990, havia uma grande pressão por parte da categoria, pela melhoria das condições de carreira e remuneração para este profissional. Pode-se afirmar que os docentes, passaram e passam por tempos difíceis, de desprestígio social, com baixos salários, péssimas condições de trabalho.

A existência de uma política e de uma carreira se configurou em uma questão essencial para garantir a profissionalização das pessoas que já atuavam na área. A

Constituição Federal de 1988, estabeleceu que deveriam ser assegurados um estatuto e planos de carreira para o magistério público.

Em 19 de outubro de 1994, foi elaborado e firmado pelas entidades que representavam os docentes, integrantes do Fórum Permanente do Magistério e pelo governo, o Pacto pela Valorização do Magistério. O Pacto era um documento, que serviria para dar diretrizes às políticas públicas relacionadas à formação e valorização da categoria profissional dos trabalhadores da área da educação pública.

Em 1996, a LDB/Lei nº 9394/1996 regulamentou, em seu artigo 67, que a valorização dos profissionais da educação deveria ser realizada mediante a elaboração dos Planos de Cargos e Carreiras, esta condição foi reforçada pela Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o FUNDEF. Ao encontro dessas normas legais, a Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997, da Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Nacional de Educação (CNE) fixou as diretrizes que deveriam ser observadas no processo de elaboração.

Quanto ao financiamento por meio dos Fundos de natureza contábil, a valorização do magistério na Emenda Constitucional nº 14/1996, artigo 5º, parágrafo 5º, determina que uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo seria destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (BRASIL: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996).

Na Lei nº 9.424/96, artigo 7º, a redação foi modificada, ficando da seguinte forma:

Art. 7º- Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a **remuneração dos profissionais do magistério**, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (BRASIL: LEI Nº 9.424/1996) (*grifo nosso*).

Segundo Pinto (2000, p.106), embora o percentual de 60% para pagamento de professores da ativa estivesse claro na Constituição Federal de 1998, a Lei nº 9.424/96, ao usar a expressão *profissional do magistério*, que era expressão ampla, incluiu diretores e especialistas do ensino, diminuindo os valores dos salários pagos aos profissionais que estavam efetivamente nas salas de aulas.

Quanto à valorização do magistério, pelo FUNDEB, a PEC nº 53/2006 trouxe a explicitação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da escola pública nos

termos de Lei Federal (artigo 206, inciso VIII) e a regulamentação dada pela Lei nº 11.494/2007, que trata da utilização dos recursos do FUNDEB, o artigo 22 determina que pelo menos 60% do recurso total do Fundo devem ser destinados à valorização dos profissionais da educação.

Artigo 22. Pelo menos 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.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (BRASIL: LEI Nº 11.494/2007).

A Lei nº 11.494/2007 incluiu o salário de outros funcionários da escola que dão apoio à docência, além do salário dos docentes.

A questão da valorização em regulações pós-fundos contou, ainda, com a lei federal do Piso Salarial Profissional Nacional dos professores, Lei nº 11.738/2008 e as Diretrizes Nacionais para Carreira do Magistério, aprovado em 02 de abril de 2009, pelo Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Básica.

A Emenda Constitucional nº 53/2006, no artigo 206- inciso VIII instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública. Esse inciso foi parcialmente regulamentado pela Lei nº 11.738/2008 (A Lei do Piso). Ela estabeleceu o

valor inicial do piso em R\$ 950,00, prevendo carga-horária de 40 horas semanais para o professor com formação de nível médio. (BRASIL: LEI Nº 11.738/2008).

Alguns dispositivos regulamentados pela Lei do Piso foram questionados pelos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4167.

Em dezembro de 2008, a justiça determinou que até o julgamento final da ADI nº 4167, a referência do piso salarial nacional para os profissionais da educação pública deveria ser a remuneração, e não o vencimento inicial como estava determinado na Lei do Piso. Na remuneração estão adicionadas as gratificações, as vantagens, os quinquênios, os decênios, entre outros componentes do salário. Se o piso tivesse como base o vencimento inicial, como propunha a lei, significaria que todas as vantagens seriam contabilizadas a partir do vencimento base, o que poderia proporcionar um ganho salarial maior para os docentes. Com esta decisão, os valores pagos aos professores a título de gratificação e vantagem poderiam ser contabilizados para atingir o mínimo estabelecido pelo piso.

Além da questão salarial, a justiça decidiu, ainda, que as redes públicas de ensino não eram obrigadas a cumprir o 1/3 da carga horária da jornada de trabalho previsto para atividades extraclasse. O julgamento final da ADI nº 4167 ocorreu em 27 de abril de 2011, e a Lei nº 11.738/2008 foi considerada pelo Supremo Tribunal Federal integralmente constitucional.

Ressalta-se que o governador de Mato Grosso do Sul, André Puccinelli, um dos propositores da ADI nº 4167, foi o prefeito de Campo Grande em dois mandatos no período de 1997/2001 e 2001/2005, quando prefeito de Campo Grande, durante a implementação do FUNDEF, o aumento salarial da categoria de professores foi realizado por meio de gratificações, conforme será apresentado no Capítulo III, deste relatório.

O financiamento educacional público, no período analisado, sofreu alterações na sua trajetória e provocou mudanças significativas na trajetória da educação pública nas dimensões financeiras, educacional e de gestão dos sistemas de ensino. Com as modificações introduzidas nacionalmente, as instâncias subnacionais tiveram que, além de promover em suas redes de ensino os ajustes necessários, também, configuraram-se como os responsáveis pela execução das políticas públicas nacionais.

Como demonstrado por Farenzena (2001) e Martins (2009), em teses de doutoramento, que analisaram a legislação e o processo de proposição dos Fundos, por traz da

materialização da norma, existe uma universalidade de relações em jogo que expressam os projetos de sociedade dos diferentes grupos, as vontades políticas e as correlações de força e de poder, os acordos, os consensos e os dissensos.

Portanto, a compreensão da norma legal, vai além da normatização, ela contribui para a avaliação e para a verificação do alcance da política pública realizada. A gestão financeira desenhada nos moldes da reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1990 e os Fundos de natureza contábil interferiram na garantia dos princípios educacionais de acesso à educação básica de forma focalista, ao contemplar com maior percentual de recursos o ensino fundamental, transferindo as discussões sobre o financiamento das outras etapas da educação básica para depois da vigência do FUNDEF. Ao mesmo tempo, a regulamentação tornou mais clara as competências em relação aos recursos financeiros e ao regime de colaboração, indicando o grau de responsabilidade de cada ente administrativo. E, respondendo aos preceitos neoliberais da política econômica empreendida nacionalmente, retirou da União parte da responsabilidade pela universalização e implementação de padrões mínimos de qualidade, como propugnado pela lei.

Constatou-se por um lado que o Fundo propiciou maior transparência nos gastos com a educação e que houve aperfeiçoamento no processo de gerenciamento orçamentário e financeiro (CASTRO, 1998, p. 8-9); e, atenuou as grandes disparidades de gasto por aluno existente entre as redes estaduais e municipais no âmbito de um mesmo estado (DAVIES, 1999). 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 no ensino fundamental entre os estados e seus municípios. (FERNANDES e OLIVEIRA, 2011).

Em relação ao princípio da valorização do magistério, os dois Fundos contemplaram, em legislação, que 60% dos recursos subvinculados deveriam ser destinados à valorização do magistério público. No caso do FUNDEF, a regra valia apenas para os professores do ensino fundamental. No FUNDEB, a lei que o regulamentou avançou em relação à legislação anterior, contemplando todos os professores da educação básica, com isso resgata, pelo menos no sentido filosófico dos princípios, uma versão ampliada de educação básica.

A legislação do FUNDEF avançou ao determinar que os entes federativos elaborassem os respectivos Planos de Carreira e Remuneração do seu magistério e definisse prazo para que ocorresse a devida qualificação para os profissionais que atuavam na educação.

CAPÍTULO III

A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS

Precisar quais devam ser, numa boa organização administrativa, as atribuições municipais, é tarefa de extrema dificuldade. As indicações muito gerais poucos esclarecimentos podem trazer. Quando se diz, por exemplo, que devem caber ao município as tarefas de natureza local, ou do seu peculiar interesse, resta ainda definir o conceito auxiliar tomado como referencia. A dificuldade aumenta quando se observa que certos assuntos, que ontem só diziam respeito à vida de um município, podem hoje interessar a diversos, a todo um Estado, ou mesmo ao país inteiro.

(Victor Nunes Leal, 1949).

O município de Campo Grande, em 1º de dezembro de 1997, por meio da Lei nº 3.404, optou pela criação do seu Sistema Municipal de Educação (SME). Foi uma opção política que demonstrou uma tradição de autonomia que sempre esteve presente na história do município. Mesmo quando fazia parte do estado de Mato Grosso, longe das decisões políticas da capital - Cuiabá, a cidade de Campo Grande tornou-se referência educacional do sul do Estado. A criação do Sistema Municipal de Ensino concretizou a autonomia administrativa do município na área de educação.

A criação do Sistema de Educação oficializou o direito dos municípios decidirem os assuntos educacionais, porém, esta a criação do sistema não se esgotou em si mesma, é necessário destacar que a autonomia não significou independência total em relação aos outros entes administrativos, pois foi preciso observar o que determinou o regime de colaboração no artigo 211, da Constituição Federal de 1988. É preciso, também, levar em conta as várias nuances da organização federativa do Brasil e das políticas sociais implementadas a partir da década de 1990.

De acordo com a organização da educação, cabe à União a assistência técnica e financeira aos estados e municípios, para garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. A União tem sua ação voltada principalmente ao ensino superior, os estados e o Distrito Federal têm suas ações voltadas ao ensino fundamental e ensino médio. A ação educacional prioritária dos estados e do Distrito Federal deve ocorrer no ensino médio e ensino fundamental. Aos municípios cabem ações, em conjunto com o Estado, voltadas ao ensino fundamental, e ações prioritárias na educação

infantil. É responsabilidade, ainda, dos municípios e dos estados, com o auxílio da União, a universalização do ensino fundamental, pois, pela legislação, esta etapa de ensino é direito público subjetivo⁴⁰. (BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 208, § 1º).

Esse processo, cujo quadro é de cooperação e não de subordinação entre as instâncias administrativas da educação (CURY, 2002), gerou as especificidades de cada rede de ensino; são essas especificidades na implantação e implementação da legislação educacional e das políticas de Fundos contábeis que se pretende apreender no estudo da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS.

Se por um lado a União, na década de 1990, foi a principal proponente da política de financiamento por meio do FUNDEF, os estados e os municípios foram os responsáveis pela condução desta política e responsáveis, em parte, pela sua efetividade. Com o FUNDEB, apesar de seu delineamento ter contado com uma base mais democrática do que ocorreu durante a proposição do FUNDEF, os entes subnacionais continuaram sendo os grandes responsáveis pela efetividade desta política.

Este capítulo situa o município de Campo Grande em relação aos seus aspectos histórico, político, econômico, social e educacional. Dessa forma, foi dividido em três seções. Na primeira seção, há breve caracterização do município, destacando aspectos da sua formação social, indicadores econômicos e o contexto político do período de 1997 a 2009. Nesse período, o município foi administrado por dois prefeitos, André Puccinelli de 1997 a 2000 sendo reeleito para o período de 2001 a 2004. E Nelson Trad Filho eleito para o período de 2005 a 2008 e reeleito para o quadriênio de 2009 a 2012. Na segunda seção, fala-se da legislação da educação no município, a Rede Municipal de ensino e a criação e consolidação do sistema municipal de ensino. Na terceira seção, apresentam-se os indicadores educacionais, onde é possível evidenciar o processo de municipalização do ensino fundamental, durante o FUNDEF, e o progressivo crescimento das matrículas na educação infantil ocorrido, principalmente, a partir do FUNDEB e o aumento no quantitativo de docentes e do nível de escolarização desses docentes.

A segunda e a terceira seções objetivaram analisar como foi estruturado o financiamento público da educação municipal, considerando as necessidades do município,

⁴⁰ Para Oliveira (2001), o direito público subjetivo permite exigir do poder público o cumprimento da educação obrigatória de forma sumária e a de responsabilizar diretamente o administrador público que não garantir o direito a educação. Para Duarte (2004) o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve.

responder aos aspectos gerais da reforma educacional, por meio do ordenamento legal, e como se deu a materialização da política educacional na dimensão educacional no período de Fundos de natureza contábil.

3.1 O MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

O vilarejo de Campo Grande, hoje capital do estado de Mato Grosso do Sul, situado nas margens dos córregos Prosa e Segredo, pertencia à Comarca de Nioaque, Província de Mato Grosso. Foi elevado à categoria de município em 26 de Agosto de 1899. Devido a sua localização geográfica privilegiada tornou-se centro de comunicação com os diversos povoados da região sul da Província de Mato Grosso e rota de gado para o Triângulo Mineiro e o oeste paulista, configurando-se, em poucos anos, em polo de desenvolvimento da região sul de Mato Grosso.

Com a divisão do estado de Mato Grosso, em 11 de outubro de 1977, Campo Grande se tornou capital do estado de Mato Grosso do Sul. O município, devido a sua densidade populacional, abriga 1/3 da população do Estado, isso significa que, de cada cem habitantes, trinta e duas pessoas estão residindo na capital (IBGE, 2010), Campo Grande, além de ser a sede administrativa, exerce influência política em vários outros contextos da organização do estado de Mato Grosso do Sul.

O município está localizado geograficamente na porção central do estado, com 8.092,97 Km², tem como municípios limítrofes Jaraguari ao Norte, ao Sul limita-se com Nova Alvorada do Sul, a Leste com Ribas do Rio Pardo e a Oeste com Sidrolândia. Possui dois Distritos, Anhanduí e Rochedinho, instituídos como regiões urbanas para fins de planejamento, conforme a Lei Complementar nº 5, de 22 de Novembro de 1995, que instituiu o Plano Diretor de Campo Grande. (CAMPO GRANDE: PERFIL SOCIO-ECONÔMICO DE CAMPO GRANDE, 1997, p.3-8).

A expectativa de vida da população campo-grandense, nas primeiras décadas do Século XX, não ultrapassava a média de quarenta anos de idade devido à violência reinante e a elevadas taxas de mortalidade neonatal, infantil e a materna em decorrência do parto. Em 1920, a população distribuída em uma área de cem mil km² era de 21.360 habitantes.

A população do município sempre foi preponderantemente urbana e apresenta crescimento superior ao nacional. No período de 1996 a 2007, a população brasileira teve crescimento de 17%, a população de Mato Grosso do Sul cresceu 17,50% e de Campo Grande cresceu 20%. Em 2010, o crescimento da população brasileira foi de 12,3%, de Mato grosso do Sul foi 18,6% e de Campo Grande neste mesmo período cresceu 18,6% conforme demonstra a tabela 3.

Tabela 3- População Residente: Brasil, Mato Grosso do Sul e Campo Grande

| Anos | Brasil | | Mato Grosso do Sul | | Campo Grande | |
|-------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| | Total de habitantes | % urbanização | Total de habitantes | % urbanização | Total de habitantes | % urbanização |
| 1980 | 119.002.706 | 67,6% | 1.369.567 | 67,1% | 291.777 | 92,2% |
| 1991 | 146.825.475 | 75,6% | 1.780.373 | 79,4% | 526.126 | 98,5% |
| 1996 | 157.079.573 | 78,4% | 1.927.834 | 83,0% | 600.069 | 98,6% |
| 2000 | 169.799.170 | 81,2% | 2.078.001 | 84,0% | 663.621 | 98,8% |
| 2010 | 190.755.799 | 84%% | 2.449.341 | 85,6% | 787.204 | 98,6% |

Fonte: IBGE Série Estatística do Século XX e Censo Populacional, 2010.

Campo Grande possuía em 2010, 787.204 habitantes, com população predominantemente urbana e apenas 1,4% da população residindo na zona rural. Desde a década de 1980, a cidade apresentou grau de urbanização acima de 90%. O processo migratório teve grande expressão até 1980, constituindo-se, principalmente, de migrantes mineiros, paulistas, gaúchos e imigrantes árabes, japoneses, paraguaios e italianos.

Campo Grande se tornou a capital do novo estado, por ser a cidade mais desenvolvida do sul e por congregar as forças políticas da região. Os processos históricos do estado com o município de Campo Grande se imbricam e se contextualizam e suas histórias se complementam.

O processo de liderança regional do sul do estado ocorreu de forma gradativa, quando da emancipação política em 26 de agosto de 1889, por meio do Decreto de Emancipação nº 225/1899, quando passou a município da comarca de Nioaque, pelo Coronel Antonio Pedro Alves de Barros, Presidente do Estado de Mato Grosso. Em 1910 foi elevada à categoria de comarca e, em 1918 à categoria de cidade.

A porta de entrada da região do sul de Mato Grosso, até 1914, era por Corumbá que, até esse período, era considerada cidade estratégica, tanto para a economia do estado, devido ao Rio Paraguai, como para a defesa do território nacional. Esta situação foi revertida com a chegada da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, em 1914, ligando Campo Grande à cidade de Bauru, no interior do estado de São Paulo.

A estrada de ferro cortou o Pantanal sul-mato-grossense e ligou as bacias fluviais do Rio Paraná a do Rio Paraguai, e também fez a ligação do estado de Mato Grosso do Sul com os países fronteiriços Bolívia e Paraguai. Com a chegada da ferrovia, houve um grande impulso para o crescimento populacional, transformando a cidade em polo comercial regional, diminuindo as distâncias que eram feitas ou pelo Rio Paraguai ou em morosas carretas de bois. (CABRAL, 1999, p. 28-29).

Em 1930, já havia certa infraestrutura na cidade: três agências bancárias, prédio dos Correios e Telégrafos, várias repartições públicas, abastecimento de água canalizada em alguns pontos da cidade, luz elétrica, telefone e clubes recreativos.

Desde a sua fundação, em 1899 até 1918, a principal atividade econômica do município era a criação de gado, mas consolidando-se também como importante centro comercial do sul do estado de Mato Grosso. O setor de comércio, devido à posição estratégica da cidade e com o forte impulso da chegada da Ferrovia, em 1914, tornou-se a principal fonte de arrecadação e um importante polo gerador de empregos.

No período de 1970 e 1980 o processo de desenvolvimento econômico esteve estruturalmente ligado aos processos migratórios e foi também impulsionado pela divisão do estado, em 11 de outubro de 1977, quando a máquina administrativa precisou instalar todo o poder público estadual, o que necessitou de grandes investimentos e contratações de muitas pessoas para este setor. (VERRUCK, 1999, p. 168).

Campo Grande, ao tornar capital, teve um aumento considerável no número de migrantes que chegaram à cidade em busca de novas oportunidades, alterando o ritmo de vida da cidade. Assim, surgiram novos hotéis e restaurantes, aumentou a especulação imobiliária e o orçamento da Prefeitura Municipal passou de 249 milhões de cruzeiros, em 1977, para 577 milhões de cruzeiros, em 1978. (PASSARELLI, 1996, p. 4). Segundo estas indicações, o aporte foi de mais 131,7% de verbas federais que começaram a ser aplicadas na nova capital.

Porém, mesmo que no decorrer dos anos com maior aporte de receitas orçamentárias, a cidade não conseguiu solucionar os problemas de saneamento e urbanização, apresentando

grande deteriorização da qualidade de vida, crescimento do número de favelas, falta de escolas, altos índices de mortalidade infantil. O fator econômico foi importante para o desenvolvimento da cidade, contudo mostrou a fragilidade do sistema no qual os menos favorecidos, ou seja, grande parte da população⁴¹ não teve acesso ao desenvolvimento propugnado pela criação do novo estado da federação.

Quanto aos indicadores econômicos e sociais, Campo Grande, em 2010, apresentou o maior PIB nominal do Estado, R\$ 11.645 bilhões. Como possui 1/3 da população do Estado, o seu PIB *per capita* ocupa a 30ª posição no *ranking* dos municípios do estado com R\$ 15.422,00, predominando, no município, o setor de comércio e serviços. (BRASIL: IBGE, 2010).

Em 2001, 13,6% da população possuíam rendimento de até um salário mínimo⁴², e 30,7% da população recebiam de um a dois mínimos e apenas 3,5% ganhavam acima de vinte salários mínimos, ou seja, uma grande parcela da população (44,3%) tinha rendimento até dois salários mínimos. (BRASIL: IBGE/PNAD, 2001). Em 2010, o percentual de pessoas com 10 anos ou mais, que recebiam até um salário mínimo era de 12,2%, as que recebiam de um a dois salários mínimos era de 19,6%, o percentual de pessoas que recebiam acima de vinte salários mínimos diminuiu para 0,65%. Em 2010, segundo dados do IBGE, 32% da população tiveram rendimento até dois salários mínimos, indicando que houve uma melhora na renda da população economicamente ativa.

De 1980 a 1996, observou-se, no Brasil, o crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴³ que passou do nível considerado de médio desenvolvimento para o limite inferior do nível de alto desenvolvimento. Em relação ao IDH de Mato Grosso do Sul, em 2000, o Estado apresentou o IDH– Renda de 0,718, Educação:

⁴¹ Segundo a PMCG em 1997 havia 16.638 famílias vivendo em favelas ou loteamentos sociais e 6.000 inscritos na Empresa Municipal de Habitação a espera de conseguir uma moradia social. (CAMPO GRANDE: PLANURB, 1997, p. 90).

⁴² Até março de 2001 o salário mínimo correspondia a R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais) passando a partir de abril deste mesmo ano a R\$ 180,00 (cento e oitenta reais).

⁴³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para avaliar o progresso de países e regiões. Esse índice varia de zero a um e visa a medir o desenvolvimento com base em três dimensões relacionadas à vida humana: longevidade (acesso à alimentação adequada, abrigo, saneamento básico e saúde); condição de acesso a uma renda suficiente para uma vida digna e acesso à educação e ao conhecimento. Enquanto o zero significa nenhum desenvolvimento humano, o um significa desenvolvimento humano total. O desenvolvimento humano é considerado baixo até 0,4999. Os índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e de 0,800 em diante o desenvolvimento humano é considerado alto. (BRASIL: INEP: GEOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 2000, p. 20).

0,864 e Longevidade: 0,751. Campo Grande, por sua vez apresentou índices mais elevados que a média do Estado: IDH – Renda: 0,771 IDH- Educação: 0,915 e IDH- Longevidade:0,757. Quanto à educação, o IDH é considerado alto quando o índice for acima de 0, 800, tanto o do Estado quanto do município.

Em relação ao contexto político de Campo Grande, foi delimitado o período de 1997 a 2009. Neste período, houve quatro gestões do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no executivo municipal. O período considerado, tem início com a eleição de Andre Puccinelli, em 1997, sendo reeleito em 2000. O sucessor de André Puccinelli, Nelson Trad Filho, foi eleito em 2005 e reeleito em 2009. Porém, o fato do PMDB estar no governo municipal há cinco mandatos consecutivos não significa que houve continuidade nas ações educacionais.

Politicamente, desde a criação do estado de Mato Grosso do Sul, a disputa de poder entre os grupos políticos sempre foi acirrada, com uma classe fundiária brigando pelo domínio da máquina administrativa.

Nesta disputa política, após a divisão do Estado, como assinala ROSA (2005), em um curto período de tempo (de 01/01/1979 a 07/11/1980), o novo estado criado e sua capital, Campo Grande, teve três governadores, Harry Amorin Costa, Marcelo Miranda Soares e Pedro Pedrossian; três prefeitos, Marcelo Miranda Soares, Albino Coimbra Filho e Leon Denizart Conte, este último ocupando o cargo por apenas nove dias (10/11/80 à 19/11/80). Leon Denizart Conte foi substituído por Levy Dias que permaneceu no cargo por um período de pouco mais de um ano (09/11/80 a 06/04/82).

Quadro 9: Prefeitos de Campo Grande Após a Criação do Estado de Mato Grosso do Sul

| Prefeitos da Capital | Partido Político | Período de Governo |
|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| 01 Marcelo Miranda Soares | ARENA | 31/01/77 à 13/10/77 |
| 02 Alberto Cubel Brull | Não consta partido | 13/10/77 à 30/11/77 |
| 03 Marcelo Miranda Soares | ARENA | 01/12/77 à 29/06/79 |
| 04 Albino Coimbra Filho | Não consta partido | 29/06/79 à 07/11/80 |
| 05 Leon Denizart Conte | Não consta partido | 10/11/80 à 19/11/80 |
| 06 Levy Dias | ARENA/PDS | 19/11/80 à 06/04/82 |
| 07 Valdir Pires Cardoso | Não consta partido | 06/01/82 à 12/05/82 |
| 08 Heráclito J. D. Figueiredo | Não consta partido | 12/05/82 à 14/03/83 |
| 09 Nelly Elias Bacha | PMDB | 14/03/83 à 20/05/83 |
| 10 Lúdio Martins Coelho | PMDB | 20/03/83 à 31/12/85 |
| 11 Juvêncio César da Fonseca | PMDB | 01/01/86 à 31/12/88 |
| 12 Lúdio Martins Coelho | PTB | 01/01/89 à 31/12/92 |
| 13 Juvêncio César da Fonseca | PMDB | 01/01/93 à 01/12/96 |
| 14 André Puccinelli | PMDB | 01/01/1997 |
| 15 André Puccinelli | PMDB | 01/01/2001 |
| 16 Nelson Tradd Filho | PMDB | 01/01/2005 |
| 17 Nelson Tradd Filho | PMDB | 01/01/2009 |

Fonte: PMCG (2010).

O PMDB está à frente do governo municipal há algumas décadas, com exceção de 1989 a 1992, quando o PTB assumiu a prefeitura municipal. De 1993 até 2012 são vinte anos ininterruptos de gestão político-administrativa.

Observou-se que determinados grupos que se perpetuam no poder, passam o gerenciamento político de pai para filho ou para os integrantes do mesmo grupo político, preservando assim os seus interesses e os interesses dos grupos que representam. Os grupos políticos⁴⁴ neste período dividiram-se basicamente entre PMDB, PTB, PDS e PFL. Os partidos políticos como PT, PDT, PSDB e PPS nos primeiros anos após a criação do estado de Mato Grosso do Sul eram considerados pouco expressivos na política local.

Porém, o PT desde a década de 1980 vinha se organizando no Estado, e, durante os processos eleitorais, sempre concorreu com candidaturas próprias, possuía deputados estaduais e vereadores em alguns municípios. O PSDB era representado por Lúdio Coelho que já havia sido prefeito da capital em duas ocasiões, de 1983 a 1985 pelo PMDB e de 1989 a 1992 pelo PTB.

⁴⁴ Neste item, analisamos várias reportagens do Jornal Correio do Estado, buscando o contexto político das eleições municipais de 1996 e as questões de educação. Este jornal foi escolhido por ser um dos poucos jornais de circulação diária no município e por conter um vasto acervo sobre o período analisado em relação ao embate político destas eleições.

Nas eleições de 1996, para a Prefeitura de Campo Grande, maior colégio eleitoral do estado, com a vitória mais apertada da história política sul-mato-grossense⁴⁵ e também a mais disputada, André Puccinelli (PMDB), que começou a campanha para prefeito de Campo Grande com 3% das intenções de votos, terminou o pleito eleito com uma diferença de apenas 411⁴⁶ votos sobre o candidato do PT José Orcíro Miranda dos Santos, o Zeca do PT.

Nesta disputa, todos os líderes da política sul-mato-grossense, ou aderiram à candidatura de André Puccinelli ou à candidatura do PT, que até aquelas eleições nunca havia aceitado aliar-se aos partidos considerados de elite ou conservadores⁴⁷. No segundo turno da campanha eleitoral, Zeca do PT fez aliança com o grupo Pedrossianista (PTB) e de Levy Dias (PPB), e com alguns líderes do PFL.

No primeiro turno, Zeca do PT tinha 34% e André Puccinelli 24% das intenções de votos. Zeca do PT obteve 101.657 votos (38%) e André Puccinelli 81.217 (30%) dos votos válidos no primeiro turno⁴⁸. As eleições apontavam que o candidato Zeca do PT seria o vencedor do pleito, o que não ocorreu. André Puccinelli, assumiu a prefeitura em 01/01/1997 *sub judice* do processo da acusação de compras de votos, movido pelo PT, e dois anos depois o STJ declarou legal a eleição de 1996. (JORNAL CORREIO DO ESTADO, 20/11/1996, p.3).

Os partidos PL, PST, PSD, PSL, PSDC, no primeiro turno, e PSDB e PTB, no segundo, apoiaram o prefeito eleito. É bom ressaltar que André Puccinelli, nas suas promessas de campanha⁴⁹ para a educação, prometeu a implantação do Programa Educação 100%, que pretendia garantir a matrícula de crianças e adolescentes. Este programa estaria apoiado no Vale-Escola, para as famílias de baixa renda. Iria oferecer cursos de nível técnico e a questão da educação infantil foi tratada na Assistência Social, prevendo a construção de mais creches para a população dessa faixa etária.

É importante ressaltar, que o ano de 1996 coincidiu com a implementação de várias legislações e políticas públicas que modificaram a trajetória da educação, como a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

⁴⁵ Reportagem exibida no Jornal Correio do Estado intitulada *Foi a vitória mais apertada da história* de Campo Grande, 16 e 17 de novembro de 1996, ano 43, nº 13.017, p. 03.

⁴⁶ Nesta eleição André Puccinelli obteve 131.124 e Zeca do PT obteve 130.713 votos.

⁴⁷ Jornal Correio do Estado de 16 e 17 de novembro de 1996, ano 43, nº 13. 017, p. 03.

⁴⁸ Jornal Correio do Estado, Campo Grande-MS, 05/06 de Outubro de 1996, p. 5.

⁴⁹ Jornal Correio do Estado, 16 e 17 de novembro de 1996, nº 13.017, ano 43, p. 03.

Essas leis mudaram a organização e a sistemática de financiamento da educação nacional e também a forma do regime de colaboração entre as esferas administrativas, no processo de descentralização/centralização da educação; induziu à municipalização do ensino fundamental, aumentou a carga horária escolar para 800 horas e o ano letivo, aumentou para no mínimo 200 dias.

A professora Maria Nilene Badeca da Costa, na época delegada regional do MEC, em Mato Grosso do Sul, assumiu a Secretaria de Educação do Município; a Secretaria de Assistência Social, na qual a gestão da educação infantil estava ligada, permaneceu Tânia Mara Garib, Secretária da pasta na administração anterior. A Secretaria de Assistência Social, em 1997, possuía uma Coordenadoria Geral de Assistência à Criança e ao Adolescente, que incluía o Departamento de Integração Social com a Divisão da Educação Infantil, responsável por 42 Centros de Educação Infantil (CEINFS) institucionais e 11 CEINFS domiciliares.

A matéria, publicada no Jornal *Correio do Estado*, do dia 20 de novembro de 1996, indicava que alguns prefeitos assumiriam as prefeituras em estado de falência, por conta de grandes dívidas; assim, eram escassos os recursos para investir em programas prometidos durante a campanha eleitoral. Nessa situação, também, estava o município de Campo Grande.

De acordo com a reforma do Estado brasileiro, propugnado por Bresser Pereira durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, entre as ações previstas para o ajuste fiscal previa-se como objetivo de curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e nos municípios, onde existia um claro problema de excesso de quadros: “O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores [...]”. (PEREIRA, B. 1996, p.24). O prefeito eleito, seguiu esta estratégia fiscalista, pois assumiu a prefeitura com a intenção de enxugar a máquina pública, um dos propósitos era demitir dois mil funcionários e parcelar o pagamento de salários e o décimo terceiro do funcionalismo municipal que estavam atrasados, além de tornar sem efeito as convocações de concursos realizados durante período eleitoral.

Além disso, houve corte de cargos e demissão de pessoal, com o objetivo de economizar 15% da receita líquida para investimentos em obras. O quadro de funcionários era de aproximadamente nove mil, entre efetivos e contratados, a expectativa era de reduzir para sete mil funcionários, o que corresponderia ao percentual de 1% da população de Campo Grande. O Prefeito afirmara que estava herdando uma dívida, deixada pelo seu antecessor do

mesmo partido, o PMDB, de 11 milhões de antecipação de receita orçamentária contra uma receita mensal de sete milhões de reais⁵⁰.

O Prefeito recém empossado iniciou suas atividades cancelando a convocação de 32 servidores concursados, suspendeu contratos por 120 dias, cortou diárias e horas extras e reduziu custeio. Avisou que não toleraria descumprimento das suas ordens, as despesas efetuadas pelos órgãos administrativos deveriam ser previamente autorizadas pelo Secretário de Planejamento e Finanças, em outras palavras, todas as despesas deveriam passar pelo “guardião do cofre”, o Secretário de Finanças⁵¹.

O pagamento referente ao mês de dezembro de 1996, dos professores, dos profissionais com nível superior e funcionários da Câmara Municipal, foi pago em 22 de janeiro de 1977 e o 13º salário foi parcelado⁵². O ano letivo de 1997 teve seu início adiado, nas escolas municipais, de seis de fevereiro passou para 17 de fevereiro, após acordo entre Sindicato dos Professores e o prefeito eleito.

Ainda, segundo o Jornal Correio do Estado foram feitas outras reivindicações:

Além do pagamento do 13º salário e dos vencimentos de janeiro, os professores pediram ao prefeito **a realização de eleições diretas para diretores de escolas**. A regularização do atendimento médico pelo Instituto Municipal de Previdência Social de Campo Grande foi outra reivindicação apresentada a Puccinelli. (JORNAL CORREIO DO ESTADO, 22 de janeiro de 1997, p. 06). (*grifo nosso*)

Ao mesmo tempo, o Jornal Correio do Estado⁵³ divulgou uma pequena nota referente à denúncia feita pelos vereadores do PT - o prefeito André Puccinelli estaria perseguindo os servidores municipais que apoiaram a candidatura de Zeca do PT, acusação que foi negada pelo prefeito. Segundo a mesma nota, o prefeito eleito afirmava que, na sua administração, não era importante a posição partidária, mas sim, a competência do servidor.

A administração anterior, do Prefeito Juvêncio Cesar da Fonseca (1993 a 1996), implantou em todo o aparelho administrativo municipal um Programa denominado de *Programa de Qualidade e Produtividade da Prefeitura Municipal de Campo Grande* (1994)

⁵⁰ Jornal Correio do Estado 03 de janeiro de 1977, p. 03.

⁵¹ Jornal Correio do Estado, 06 de janeiro de 1977, p. 03 e Jornal Correio do Estado, 07 de janeiro de 1997, p. 03.

⁵² Jornal Correio do Estado, 22 de janeiro de 1997, p. 06.

⁵³ Jornal Correio do Estado, 15 e 16 de fevereiro de 1997, p. 03.

em todos os setores e Secretarias tornando-se o principal programa desta administração, que foi implementado até o final do seu mandato.

Na educação este Programa teve seu desdobramento por meio do *Projeto de Qualidade na Escola* e posteriormente no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)⁵⁴, no primeiro mandato de André Puccinelli. O *Projeto Qualidade na Escola* visava aumentar a taxa de ocupação e o índice de produtividade na educação pela redução dos índices de repetência e evasão para atingir o que os idealizadores denominavam de qualidade total. O programa não implicava aumento de salários para os servidores e também não previa grandes investimentos em recursos financeiros e de infraestrutura para os estabelecimentos de ensino. É importante afirmar que o ensino de qualidade, segundo os princípios da qualidade total, não se referiam aos conteúdos ministrados, mas à diminuição dos índices de evasão e reprovação e conseqüentemente, no aumento dos índices de aprovação. (CAMARGO, 1998).

O *Projeto Qualidade na Escola* teve grande repercussão na administração de Juvêncio Cesar, tornando-se sua plataforma de campanha para o Senado Federal, nas eleições de 1998, mas não teve continuidade na administração de André Puccinelli (1997-2004) nos mesmos moldes propostos pela administração de Juvêncio Cesar da Fonseca (1993-1996), apesar de terem a mesma origem partidária.

O discurso da qualidade total foi amenizado, porém suas bases teóricas mantidas, como é possível observar em outros programas implementados a partir de 1997, como por exemplo, o PDE que teve grande incentivo durante a administração de André Puccinelli e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Luiz Eduardo Magalhães.

Apesar do Programa Qualidade na Escola ser distinto do PDE como demonstra Camargo (1998), as bases ideológicas e o planejamento estratégico gerencial do PDE também está calcado na questão da qualidade empresarial. Nos anos de 1998 e 1999, já durante a administração de Puccinelli, o PDE havia sido implantado em mais de 70% das escolas da Rede Municipal de Ensino, como parte integrante das políticas educacionais. (FERRO, 2001).

⁵⁴ O Plano de Desenvolvimento da Escola é um modelo de gerenciamento e planejamento estratégico desenvolvido nas unidades escolares na busca de uma escola de qualidade. Foi uma política implantada pelo MEC, com a finalidade de promover a qualidade da educação na etapa do Ensino fundamental das escolas públicas nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Segundo seus idealizadores, a escola de qualidade seria aquela que assegurasse um desempenho escolar de excelência, com uma gestão escolar moderna e tendo a participação dos pais. (BRASIL: MEC. **Manual do Plano de Desenvolvimento da Escola –PDE**, Brasília:MEC, 1998).

No período de 1999 a 2009, a Secretaria Municipal de Educação avaliou diferentes séries/anos do ensino fundamental, nos componentes de língua portuguesa, com produção de texto, e em matemática por meio do *Programa Avaliação de Desempenho dos Alunos da REME*. Este programa tinha por objetivos aferir a competência cognitiva dos alunos nos três componentes, Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática; traçar o perfil sócio-cultural das crianças e seus hábitos de estudos, identificar que fatores influenciavam o desempenho dos alunos (o que os alunos dominavam e o que não dominavam); oferecer subsídios para a formulação e monitoramento de programas de formação continuada para os gestores e os professores e aumentar o padrão de qualidade. (CAMPO GRANDE: RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2001, s/p).

A questão da eleição para diretores, uma das primeiras reivindicações dos professores, conforme consta na reportagem no Jornal Correio do Estado, de 22 de janeiro de 1997, não foi atendido. A indicação, pelo poder executivo, para o cargo de diretor continuou. Em 2001, foi instituído o Exame de Certificação Ocupacional, realizado a partir de 2002, em vigor até os dias atuais, com algumas modificações, nos moldes da qualidade empresarial e contrária ao processo democrático que foi proposto nos movimentos em prol de uma educação pública democrática e de qualidade.

O processo de Certificação Ocupacional teve início em 2002, quando o município instituiu parceria com o Instituto Ayrton Sena⁵⁵. O processo seletivo para os dirigentes das unidades escolares foi realizado de acordo com o Termo de Parceria, em 2001 e Termo de Parceria Aditivo, em 2003, por meio de processo seletivo objetivando melhorar a gestão das escolas da Rede, na qual o servidor, para ser investido no cargo deveria ter conhecimentos e habilidades próprias para exercer a função de direção.

Em 2004, chegou ao final o mandato de André Puccinelli, e no período subsequente, 2004 a 2008, o PMDB manteve o controle do executivo municipal da capital elegendo em primeiro turno Nelson Trad Filho, que foi reeleito em para o período de 2009 a 2012.

No discurso de posse Nelson Trad assinalou que a formação do secretariado ocorreria com a ajuda do prefeito que estava deixando o cargo André Puccinelli. Assumiu a Secretaria Municipal de Educação a professora Maria Cecília Amêndola da Mota filiada ao

⁵⁵ A SEMED, além do Instituto Ayrton Senna, instituiu parceria com a Fundação Pitágoras e Fundação Banco do Brasil, no qual o Programa de Gestão Municipal – Escola Campeã, por meio desse programa desenvolveu o Projeto de Alfabetização denominado *Se Liga*, que atendeu 635 alunos no ano de 2001. (CAMPO GRANDE: RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2001, s/p.).

PSDB, permaneceu na pasta até o ano de 2012 e a Secretaria de Assistência Social, a Assistente Social, Lacy Severo Pupin.

Nelson Trad Filho assumiu o executivo municipal após ter sido vereador por três mandatos consecutivo na capital. A vitória nas eleições teve participação determinante de André Puccinelli, embora o pai, Nelson Trad Filho, fosse deputado federal a vários mandatos consecutivos. Em suas proposta de campanha uma delas foi a de manter as iniciativas da administração anterior e de investir em setores carentes da sociedade, na educação entre as metas estava o aumento do número de Centros de Educação Infantil (Ceinfs), porém ressaltou que o principal investimento seria na área de saúde.

O programa de Certificação Ocupacional para atuar como diretor das escolas municipais, herdado do prefeito anterior continuou, assim como os processos de avaliação da aprendizagem desenvolvidos pela Rede Municipal para aferir o grau de conhecimento nas séries continuaram na gestão de Nelson Trad.

3.2 MARCOS LEGAIS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE: A REDE MUNICIPAL DE ENSINO E OS INDICADORES EDUCACIONAIS DE 1997 A 2009

3.2.1 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED)

Em seu processo de desenvolvimento, Campo Grande recebeu pessoas das mais diversas origens e formações, por isso entre os funcionários do judiciário, do clero e dos militares foi possível encontrar professores para lecionar na área de humanidades, ciências e matemática. A cidade passa a abrigar, já na década de 1920, algumas escolas, ainda centradas na figura do mestre-escola, que eram professores das primeiras letras, ou instrução primária.

Segundo Cabral (1999), a disponibilidade de quadros qualificados, presentes na cidade em função de interesses diversos, colaboraram na formação escolar da população e este pode ter sido um fator fundamental para que a cidade se tornasse o local de referência educacional no sul do estado. Porém, como o interesse educativo era das pessoas e não do poder público, ou seja, o Estado ainda não materializava por meio de políticas educacionais o direito à educação, foi constatado que a maioria das escolas era da iniciativa privada.

O atendimento educacional pelo município data de 1934, com a primeira escola criada pela prefeitura de Campo Grande, denominada de Escola Rural Colônia Nova de Terenos. Com o início da expansão das escolas no município e como não havia verbas suficientes para a criação de um Departamento de Educação e Cultura, o prefeito municipal da época, Eduardo Olimpio Machado, sancionou a Lei municipal nº 5, de 18 de junho de 1937 regulamentando o ensino oferecido. Segundo a Lei, o ensino primário seria obrigatório e gratuito, oferecido em escolas mistas, nas áreas urbanas, suburbanas, nos Distritos e nas escolas rurais⁵⁶.

Seis anos após, em 1940, já existiam vinte e uma escolas municipais, sendo que quatro delas atendiam a zona rural. O primeiro ginásio, posteriormente chamado de ensino secundário público, foi criado no ano de 1939.

[...] Aliás, chama a atenção o fato de que particulares já haviam criado os três ginásios mencionados⁵⁷ percebendo a ausência do setor público no setor. Foi então que em 1939, Maria Constança, professora e diretora do grupo escolar Joaquim Murinho, obteve autorização do interventor Julio Muller para criar um ginásio estadual. Com isso ela pretendia resolver os estudos de quem queria continuar após o primário, mas não podia pagar. (BITTAR & FERREIRA JR., 1999, p. 179).

Com esse ato da professora Maria Constança, que Campo Grande passou a ter a primeira escola secundária pública. Em 1952, o Ginásio passou a ser chamado de Escola Estadual e, em 1954, ganhou sede própria tornando-se um marco de referência para o município. O ensino secundário era preparatório para os cursos superiores e foi inicialmente destinado à uma pequena elite local e regional.

Com a expansão escolar, em 1947, o prefeito na época, Fernando Correia da Costa, publicou o Decreto Lei municipal nº 105, de 12/08/1947, onde passa a Diretoria de Educação Municipal como responsável pelos serviços de educação, assistência social e estatística administrativa do município. Mas ao final desse mesmo ano, a Diretoria recebe a denominação de Secção de Educação e Assistência Educacional do Município, por meio da Lei municipal nº 10, de 31 de dezembro de 1947.

⁵⁶ A Constituição Federal de 1937 institucionalizou que quem pudesse pagaria uma taxa desde o ensino primário, que em princípio na Lei era gratuito. (XAVIER, RIBEIRO E NORONHA, 1994, p. 186).

⁵⁷ Os autores se referem aos Colégios Osvaldo Cruz, Colégio Dom Bosco e Colégio Nossa Senhora Auxiliadora, os dois últimos da Igreja Católica.

A Secção de Educação era subordinada ao Gabinete do Prefeito e era dirigida por um técnico de educação com o posto de Chefe de Seção. Segundo o artigo 4º, da Lei municipal nº 10/1947, o cargo de professor deveria ser preenchido por meio de concurso de títulos ou provas, por normalistas formadas em escolas reconhecidas. E, na falta dessa profissional titulada poderiam ser recrutadas pessoas portadoras de curso secundário, mas sempre sujeitas ao regime de provas ou títulos.

No ano de 1948, começa a vigorar o Regulamento do Ensino Primário Municipal, que estabeleceu o ensino gratuito⁵⁸, bem como as finalidades do ensino municipal. E em 1952, ocorre a criação da primeira associação de professores do município com a criação da Associação Campo-grandense de Professores (ACP). Uma das primeiras ações da entidade foi em relação à comunicação, pois neste período não havia espaço na imprensa local para a discussão dos problemas da categoria, por isso foi preciso criar um canal de comunicação para a difusão das ideias da associação.

A organização sindical dos funcionários públicos, durante o regime militar não era permitido, somente com a Constituição Federal de 1988 é que foi possível transformar as associações em sindicatos, e a Associação converteu-se no Sindicato Campo-grandense dos Profissionais da Educação Pública. (SINDICATO...s/d).

A Secção de Educação recebeu a denominação de Secretaria de Educação e Saúde em 1959, por meio da Lei municipal nº 663/1959, e passou a ser responsável pelo planejamento e a execução dos serviços municipais de educação e cultura, saúde pública e assistência social. Especificamente na educação, as escolas e a biblioteca municipal eram os órgãos atendidos por esta Secretaria.

Segundo Rosa (2005), em 1964, por meio da Lei municipal nº 896, a Secretaria de Educação e Cultura, SEMEC, foi separada da Secretaria de Saúde, ganhou autonomia e ficou responsável somente pelo setor administrativo, pelos serviços de educação e cultura, ginásios e escolas municipais e pela Biblioteca Municipal (artigo 1º). O artigo 58 prescrevia que as unidades escolares do município deveriam oferecer o ensino ginásial, primário, pré-primário e supletivo; zelar pela manutenção das unidades, coordenar o Sistema Educacional do Município em consonância com o adotado pela Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso e fiscalizar a aplicação dos auxílios concedidos. Chama a atenção o inciso VI, do

⁵⁸ A Constituição de 1946 afirma a gratuidade do ensino primário e demais níveis, quando houvesse falta ou insuficiência de recursos dos responsáveis. (XAVIER, RIBEIRO E NORONHA, 1994, p. 186).

artigo 58, desta Lei municipal sobre a predominância do sexo feminino nos quadros da Secretaria, o inciso diz “VI - controlar a movimentação das Professoras diretoras e orientadora de ensino primário e pré-primário” (CAMPO GRANDE: LEI MUNICIPAL Nº 896/1964) indicando que esta era uma função exercida predominantemente pelo sexo feminino.

Em 1985, houve uma reforma administrativa no executivo municipal, a Secretaria de Educação e Cultura foi separada, transformando a SEMEC em Secretaria Municipal de Educação (SEMED) com as seguintes atribuições:

Artigo 14 - À Secretaria Municipal da Educação compete o planejamento e execução das atividades pedagógicas de ensino regular de 1º grau; a administração da Rede Municipal de ensino; o aperfeiçoamento do professorado especialista de educação e corpo administrativo; o controle da documentação escolar relativa ao 1º grau; a articulação com as demais Secretarias nas suas programações; a promoção de cursos, reuniões, treinamentos em serviço, debates, encontros, seminários e congressos; a promoção de novas experiências pedagógicas que diminuam o índice de evasão e reprovação; absorção dos valores sócio-econômico-culturais da comunidade nas atividades pedagógicas. (CAMPO GRANDE: LEI MUNICIPAL Nº 2253 de 25/02/1985).

Em 1990, a rede física escolar era composta por 44 escolas na zona urbana e 33 escolas na zona rural. Na reorganização estrutural da Prefeitura Municipal de Campo Grande⁵⁹, em 1996, a SEMED, tinha entre as suas finalidades, o planejamento, coordenação e avaliação das atividades educacionais do Município, erradicação do analfabetismo, formulação das Políticas Educacionais, atendimento aos portadores de deficiência, preferencialmente no ensino regular e a administração da Rede Municipal de Ensino. Em 2000⁶⁰, estas finalidades foram ampliadas, e a SEMED passou a administrar também a Merenda Escolar.

Em 2009⁶¹, houve um redirecionamento das finalidades, ao menos na legislação instituída, nas quais as competências da SEMED se ampliaram, bem como os seus pressupostos filosóficos, e questões como qualidade, valorização dos profissionais do ensino e incentivo a estes profissionais visando à qualificação e capacitação, acompanhamento e controle das aplicações dos recursos financeiros, diagnóstico permanente quantitativo e

⁵⁹ Lei municipal nº 3.314 de 26 de dezembro de 1996.

⁶⁰ Lei municipal nº 3.836 de 28 de dezembro de 2000.

⁶¹ Lei municipal nº 4.722 de 02 de janeiro de 2009.

qualitativo dos professores e alunos, promoção de ações educacionais de forma democrática e participativa passaram a fazer parte das metas desta Secretaria.

Diz-se, na legislação instituída, pois na prática observou-se centralização das decisões em relação às formas democráticas de participação da gestão da rede e da gestão das escolas que, de indicação passou a ser feito pelo sistema de Certificação de Competências, conforme Fernandes e Oliveira (2010, p. 10), “[...] Campo Grande usou de sua condição federativa de administrar com autonomia de poder local para que o provimento do cargo de diretor de escola permanecesse como prerrogativa do Chefe do Executivo Municipal”.

3.2.2 A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL DA REDE MUNICIPAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A legislação anterior a 1988, garantia aos municípios, em matéria educacional, somente a possibilidade da organização administrativa. Com a Constituição Federal de 1988, os municípios, como entes federativos, poderiam optar pela criação de seu sistema de ensino abrindo a possibilidade de ser também o formulador das políticas para a área educacional, observando os dispositivos legais, que torna o município responsável pelo atendimento da educação infantil e do ensino fundamental. Além do dispositivo organizacional, a Constituição exigiu que os entes federativos, por meio da regulamentação da legislação, adequassem as novas determinações legais para o setor educacional, por meio das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e todas as outras legislações pertinentes.

Para os municípios que fizeram a opção pela criação de seus sistemas de ensino, foi necessário organizar a gestão da sua educação observando os pressupostos que regulou o regime de colaboração, assim como as definições que foram previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996.

Com a criação do Sistema Municipal de Educação, houve concomitantemente os desafios de formular os regulamentos legais para o funcionamento da Rede Municipal e dos órgãos que comporiam o Sistema de Ensino. Eles precisariam ser previstos em Leis Orgânicas Municipais (LOM), e seria necessário elaborar os Planos Municipais de Educação, criar os

Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e as outras legislações infraconstitucionais necessárias para o funcionamento do Sistema de Ensino.

No exame da legislação educacional e seus desdobramentos na política educacional, constatou-se que o Município foi se adaptando gradualmente ao novo ordenamento legal. Dois anos e meio após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Campo Grande (LOM), em 04 de abril de 1990, sendo esta, a base das medidas organizacionais gerais adotadas pelo município, a partir de 1990.

A Lei, também chamada de “Constituição do Município”, foi elaborada pela Câmara Municipal, nela constou as normas pelas quais o município se regeu, em consonância com os princípios da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, de 05 de outubro de 1989.

A LOM, de acordo com a legislação federal e estadual, institui a educação “[...] como direito de todos e dever do município e da família”. Adotou as formas de colaboração com a União e com o estado, para a universalização do ensino fundamental obrigatório. Na organização do Sistema Municipal de Ensino, deveria observar, além dos princípios estabelecidos nos artigos 205, 206 e 208 da Constituição Federal de 1988, a atuação prioritária no ensino fundamental e na pré-escola, atuação no ensino médio posterior ao atendimento universalizado do ensino fundamental e educação infantil e excepcionalmente em áreas de formação profissional em que houvesse carência de mão de obra no Município.

Observa-se, como destacado por Fernandes e Oliveira (2010, p. 9), que a Constituição Federal de 1988 instituiu conceito avançado sobre a educação básica, a LOM (1990), “[...] dispôs atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar”, como que desconhecendo que a educação infantil a partir do novo conceito de educação, não atenderia somente à pré-escola, ao contrário, deveria ampliar a oferta educacional também para as crianças de zero a seis anos de idade nas creches e também nas pré-escolas. Este conceito só foi mudado, por meio da Emenda municipal nº 23, de 11 de setembro de 2007, quando o inciso I do artigo 168 passou a ter a seguinte redação: “[...] I - atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil”.

Ainda, segundo a LOM/1990, deveria ser observado o artigo 213, da Constituição Federal de 1988, pois havendo falta de vagas na localidade da residência do educando, o município poderia destinar recursos públicos e bolsas de estudos para o ensino fundamental,

de forma temporária, até que o problema fosse solucionado com construção de escola pública na localidade.

O artigo 171, da LOM/1990, foi modificado, ele atualmente orienta aplicação em MDE de, no mínimo, 25% da receita arrecadada de impostos, compreendida a proveniente de transferências relativas às participações em impostos estaduais e federais. Ressalta-se que antes da implantação do FUNDEF, o percentual determinado de aplicação de recursos era de, no mínimo, 30%. No entanto, esse artigo foi modificado pela Emenda nº 08, de 29 de junho de 1998, com efeito retroativo a 1º de janeiro de 1998, reduzindo o mínimo da receita arrecadada de impostos a ser aplicado na educação de 30% para 25%, constatou-se aqui que a modificação teve em vista a implantação do FUNDEF.

As Emendas municipais nº 12, de 13/05/1999 e nº 28, de 14/07/2009, reafirmaram o percentual de no mínimo 25% para MDE.

Artigo 169. O Município aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita arrecadada de impostos, compreendida a proveniente de transferências relativas as participações em impostos estaduais e federais. (CAMPO GRANDE: EMENDA Nº. 12, DE 13/05/1999).

§ 1º. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, o Município destinará parte dos recursos a que se refere o “caput” deste artigo à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitados os dispositivos do Art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal. (CAMPO GRANDE: EMENDA Nº. 28, DE 14/07/2009).

§ 2º. As cotas municipais da arrecadação da Contribuição Social do Salário-Educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica na Rede Municipal de Ensino. (NR) (CAMPO GRANDE: EMENDA nº 28, DE 14/07/2009).

A diminuição do percentual de aplicação em MDE causou pouca repercussão em 1998, encontramos um dos poucos questionamentos em uma Ata do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF de 01/03/1999, quando um dos Conselheiros indagou o técnico da Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLANFI) que participava de uma reunião do Conselho para explicar o Balanço Geral de 1998 sobre o motivo da diminuição do percentual deu a seguinte explicação:

[...] a redução não foi com o propósito de se aplicar menos na educação, (...) mas sim em decorrência da necessidade de ajustamento em face da exigência

de se contabilizar em separado os recursos do FUNDEF, onde se tem praticamente a metade dos recursos do município. Se deixasse 30% (trinta por cento) da Fonte 01 mais FUNDEF, seria em torno de 40% (quarenta por cento) o que tornaria difícil, inviável a administração de investir em outras áreas que também tem suas prioridades além da educação. (...) Apesar da exigência condicional da aplicação ser de 25% (vinte e cinco por cento), estão sendo investidos 33% (trinta e três por cento). (CAMPO GRANDE: ATA 15 DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDEF apud RELATÓRIO DE PESQUISA... 2002, p.87).

Uma explicação pouco convincente e que, aparentemente, foi suficiente para os Conselheiros, pois nas Atas das reuniões posteriores não consta novas indagações a respeito do assunto. O Balanço Financeiro do Município indicava aplicação de 25,55% em MDE no ano de 1998 e não os 33% conforme a explicação do técnico do SEPLANFI.

A LOM/1990 previu a criação do Conselho Municipal de Educação, como órgão colegiado, com funções consultiva, normativa e deliberativa e também as funções técnico-pedagógicas. Quanto à valorização do magistério, o artigo 172, modificado pelas Emendas nº 05, de 14/07/1995, Emenda nº 23, de 11/09/2007 e Emenda nº 28, de 14/07/2009, o Município deveria observar os seguintes princípios:

- I - instituição de plano de carreira com piso salarial profissional;
- II - (Suprimido)
- III - ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos, aos profissionais da Rede Municipal de Ensino;
- IV - (Suprimido)
- V - aperfeiçoamento profissional continuado;
- VI - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho;
- VII - condições adequadas de trabalho. (CAMPO GRANDE: LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

O Plano Municipal de Educação (artigo 174) teria que contemplar ações que conduzissem à erradicação do analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade de ensino e à formação para o trabalho. Deveria prever ainda a garantia de acessibilidade, a assistência à saúde e à alimentação, acervos bibliográficos e quadras de esportes. O transporte escolar deveria ser mantido com recursos financeiros específicos, a parte dos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 177 e 178). (CAMPO GRANDE: LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

O Sistema Municipal de Ensino foi instituído no mandato de André Puccinelli, em 1º de dezembro de 1997, pela Lei municipal nº 3.404. A criação do Sistema Municipal de Ensino

foi uma das prerrogativas instituída pelo regime de colaboração entre as unidades federadas. Segundo a legislação, a relação entre os sistemas é o de colaboração e não há hierarquias entre eles. (CAMPO GRANDE: LEI Nº 3.404 DE 1º DE DEZEMBRO DE 1997).

O artigo 2º da Lei nº 3.404/1997 determinou que o objetivo da criação do Sistema Municipal de Ensino seria o de promover a qualidade educacional, e todas as ações relacionadas à educação no município, em conformidade com as diretrizes da legislação vigente e políticas de ação pública.

O artigo 3º determinou a composição do Sistema Municipal de Ensino:

Artigo 3º. Compõem o Sistema Municipal de Ensino:

I – Órgão Central;

II – Órgão Colegiado;

a) Conselho Municipal de Educação;

b) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério

III- As instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;

IV- As instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

V- Órgãos e serviços municipais da área educacional de caráter administrativo e de apoio técnico. (CAMPO GRANDE: LEI Nº 3.404, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1997).

Embora na lei esteja previsto atendimento à etapa do ensino médio este foi desativado, gradativamente, a partir de 1998. Porém a Resolução SEMED nº 37, de 12/09/2000 dispôs normas e procedimentos para a implantação do curso supletivo do ensino médio na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), em uma unidade escolar municipal com a finalidade de escolarizar os funcionários da Prefeitura Municipal de Campo Grande nessa etapa de ensino. (CAMPO GRANDE: RESOLUÇÃO SEMED Nº 37 DE 12/09/2000).

Ressalta-se que o inciso V do artigo 11 da LDB permite a atuação da Rede Municipal em outros níveis de ensino, somente quando forem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal/1988 à MDE, cabe às redes municipais atendimento prioritário no ensino fundamental e a educação infantil.

Em 17 de agosto de 2007, a Lei municipal nº 4.507, reorganizou o Sistema Municipal de Ensino, sistematizou as ações de seus integrantes. Por meio desta Lei, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais da Educação passou a integrar o Sistema Municipal de Ensino. Além de ampliar as suas competências e responsabilidades, instituiu os princípios já previstos nas normatizações federais, e as outras mudanças já ocorridas como, por exemplo, a entrada do aluno no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade (artigo 7º). (CAMPO GRANDE: LEI Nº 4.507 DE 17 DE AGOSTO DE 2007).

Mesmo não sendo competência do município a oferta de toda a educação básica na sua rede, o inciso XIV, do artigo 8º da Lei municipal nº 4.507/2007, estabeleceu a garantia de educação básica a toda criança e adolescente, talvez seja isso apenas um discurso político, pois o atendimento integral da educação infantil ainda não ocorreu plenamente.

O Sistema Municipal de Ensino tem como objetivos, de acordo com o artigo 13, a definição de normas de gestão democrática para o ensino público municipal, assegurar a autonomia pedagógica, administrativa, financeira, das unidades que a integra, articular com outros sistemas e, alcançar relação adequada entre o número de alunos e de professores, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento. Vale observar que esta rede não normatiza o quantitativo de alunos por turma, nem assegura a eleição direta para diretores, conforme já evidenciado.

Ainda cabe a observação que na regulamentação da LDB nº 9.394/96, artigo 70 sobre MDE, inciso “VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”, na Lei municipal a redação passou a constar aquisição de uniforme, ficando com a seguinte redação: “Artigo28 [...] VII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programa de transporte escolar e uniforme”.

Por sua vez, o Conselho Municipal de Educação do Município de Campo Grande, previsto na LOM de 1990, somente foi criado em 1998, pela Lei municipal nº 3.438/1998 para exercer as funções consultivas, deliberativas e normativas, com a finalidade de supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no município, de acordo com o Plano Nacional de Educação, bem como autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino público e privado do sistema municipal de ensino.

De acordo com o parágrafo 7º da Lei municipal nº 3.438/98, os Conselheiros perceberão *jeton* de presença por sessão, bem como diária e transportes em caso de deslocamento para participar de trabalhos de interesse de Conselho Municipal de Educação. Por esta Lei, o Conselho Municipal de Educação era composto por 13 membros titulares; em

2010, a composição foi modificada pela Lei municipal nº 4.887/2010 e passou a 17 membros titulares e suplentes.

Com a implementação do FUNDEF e conforme orientava sua legislação, tornou-se necessário a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social em cada unidade da federação. O Conselho de Acompanhamento teve como objetivo o controle social e o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo, servindo como uma instância da sociedade, juntamente com os Tribunais de Contas, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação e o Ministério Público na fiscalização, avaliação e controle dos gastos, garantiu que o processo de descentralização financeira ocorresse de forma transparente e que os recursos fossem utilizados conforme o determinado pela lei.

A respeito dos mecanismos de controle instituído pelo FUNDEF, Souza e Faria (2004), alertaram para a necessidade da sociedade se organizar para fazer valer os seus direitos, pois, segundo esses autores, somente o fato dos Conselhos serem constituídos por vários segmentos da sociedade, não significou que houvesse transparência e muito menos democracia, pelo motivo constatado: muitos conselheiros não conseguiam fazer o acompanhamento das ações do fundo pelo desconhecimento de financiamento, contabilidade, legislação entre outros aspectos e, em muitos municípios, a maior parte dos conselheiros era indicação do prefeito ou funcionários públicos, o que dificultaria qualquer denúncia caso esta fosse necessária.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF do município foi criado em 1º de dezembro de 1997, por meio da Lei municipal nº 3.405, foi composto originalmente por seis membros titulares e seis membros suplentes, sendo um representante da SEMED, um representante dos Diretores de Escolas (CONDAE), um representante dos professores da REME, um representante da APM/REME, um representante dos servidores administrativos da Rede e um representante do Conselho Municipal de Educação, com mandato de dois anos e com reuniões mensais.

Artigo 3º - Compete ao Conselho:

I - acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II - supervisionar a realização do Censo Educacional Anual;

III - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo.

(CAMPO GRANDE: LEI Nº 3.405 DE 1º DE DEZEMBRO DE 1997).

A Lei nº 9.424/1996, artigo 4º, inciso IV, determinava que os Conselhos Municipais deveriam ser compostos por no mínimo quatro membros, o Conselho do município de Campo Grande, foi formado com dois membros a mais, sendo que quatro membros representavam o poder público municipal.

Na análise do Regimento Interno do Conselho Municipal do FUNDEF foi possível observar que os Conselheiros poderiam ser substituídos, a qualquer tempo, pela entidade ou pelo Poder Público, o que fragilizava a participação e/ou eventual denúncia que o Conselheiro pudesse fazer. (RELATÓRIO DE PESQUISA ... 2002, p. 81).

A Lei municipal nº 3.405, foi revogada pela Lei municipal nº 4.448, de 27 de fevereiro de 2007, que criou o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em lugar do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF.

A Lei nº 11.494/2007, no artigo 24, parágrafo 1º, incisos I ao IV, regulamentou a composição dos Conselheiros em cada âmbito da federação. No âmbito federal foi composto por 14 membros, no mínimo; no estadual por 12 membros e no Distrito Federal e nos municípios, por, no mínimo nove membros. O Conselho de Acompanhamento do FUNDEB no município foi constituído por dez membros titulares e igual número de membros suplentes, com mandato de dois anos podendo ser reconduzido por mais dois anos.

Cabe observar que houve ampliação da competência dos conselheiros, assim como os impedimentos para integrar o Conselho, porém a Lei Nacional não se referiu à maneira como ocorreria a verificação dos impedimentos, constando no artigo 29 a forma de atuação do Ministério Público na observância do cumprimento da Lei de forma vaga, pois a preocupação do legislador recaiu na transferência de recursos.(BRASIL: LEI Nº 11.494 DE 20 DE JUNHO DE 2007).

No artigo 24, parágrafo 5º, consta os impedimentos para integrar o Conselho:

Artigo 24 [...]

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle

interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

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

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL: LEI Nº 11.494 DE 20 DE JUNHO DE 2007).

No âmbito municipal, a Lei municipal nº 4.448/2007 não consta os impedimentos para que os membros integrassem o Conselho de Acompanhamento do FUNDEB.

Somente em 2007 foi elaborado o primeiro Plano Municipal de Educação do município de Campo Grande. Isto porque mesmo o Plano sendo um instrumento de participação e de garantia de gestão democrática, além de poder representar uma continuidade nas ações e políticas para o setor, pela legislação, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a LDB não previram a elaboração deles nos municípios.

Com a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, no artigo 2º, que foi previsto que “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”. (BRASIL: LEI Nº 10.172 DE 09 DE JANEIRO DE 2001).

A proposta de formulação de Planos vem desde 1930. No *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932), há a proposta de Planos para a reconstrução educacional com o objetivo de organizar, racionalizar e dar continuidade às ações educativas. Para Saviani (2004) a ideia de Plano proposto, se aproximava da ideia de sistema educacional propondo uma organização lógica, coerente e eficaz para o conjunto da sociedade ou do país, introduzindo o conceito de racionalidade científica para a resolução dos problemas educacionais nos mesmos moldes científicos das ciências exatas, em consonância com os ideais escolanovistas. Estas ideais permearam a educação até aproximadamente o ano 1962.

No contexto da municipalização via descentralização, os Planos Municipais se constituíram em elementos importantes fazendo parte das estratégias político-educacional dos municípios, na gestão dos seus Sistemas de Ensino (SOUZA e FARIA, 2004); por ser lei, fez

com que as metas e os objetivos pudessem ser cobrados das autoridades competentes e que houvesse a participação das diversas instâncias da sociedade. (DIDONET, 2001, p. 11).

O Plano Municipal de Educação foi promulgado pela Lei municipal nº 4.508, em 31 de agosto de 2007 com previsão de duração de 10 anos, vigorando, portanto, até 2016 sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação. A abrangência das diretrizes e metas do Plano foi para todo o município de Campo Grande está articulada com os Planos Nacional e Estadual de Educação. (CAMPO GRANDE: LEI Nº 4.508, DE 31 DE AGOSTO DE 2007).

No Plano, apesar de o legislador fazer e trazer algumas conceituações de educação e ensino, não fica claro qual a opção adotada, subtende-se que adotou uma conceituação mais ampla de educação proposta pela legislação em vigor, em específico o conceito da LDB nº 9.394/1996:

Artigo 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. (CAMPO GRANDE: LEI Nº 4.508 DE 31 DE AGOSTO DE 2007).

As dimensões trabalhadas pelo Plano Municipal de Educação foram:

- Dimensão da Educação Básica: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, EJA, educação profissional, educação a distância, educação especial e educação escolar indígena.
- Dimensão da Educação Superior: educação profissional, educação a distancia, educação especial e educação escolar indígena.
- Formação e valorização dos profissionais da educação e financiamento e gestão.

As dimensões da educação especial e da educação indígena se integram às diferentes formas de educação e devem ser oferecidas ao longo do processo de escolarização. A educação a distância deve ser oferecida a partir do ensino médio e a educação profissional deve ser ofertada a partir dos quatro últimos anos do ensino fundamental. (CAMPO GRANDE: PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2007, p. 55-56).

Foram definidas metas de curto prazo, médio prazo e longo prazo. Porém observou-se que elas não foram elencadas nas suas respectivas dimensões. As metas de curto prazo podem ser alcançadas em até três anos, a partir da promulgação do Plano, as de médio prazo de quatro a seis anos e as de longo prazo de sete a dez anos a partir da promulgação do Plano, desta forma, até 2010 se cumpririam as metas de curto prazo, até 2013 às de médio prazo e até 2016 as de longo prazo.

Na educação infantil foram elencadas seis diretrizes com vinte objetivos e metas, da educação básica, ela representa o maior desafio para a Rede Municipal, pois em 2005 o atendimento desta etapa de ensino pelo poder público em Campo Grande indicava que apenas 29,5% da faixa etária estavam matriculadas em alguma instituição pública ou em instituição particular. Ou seja, segundo o documento, 70,6% do universo total de 93.319 crianças não recebiam os benefícios da educação infantil no município. (CAMPO GRANDE: PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2007, p. 60).

As diretrizes versaram sobre a necessidade de políticas públicas, defesa dos direitos da criança, ampliação da oferta de vagas, políticas e programas para atender à diversidade, promoção da segurança no trânsito no entorno das escolas e políticas de formação dos educadores da educação infantil.

Em relação à ampliação da oferta de vagas para esta etapa, ficou definido que a curto prazo se daria a ampliação em 30% para as crianças até três anos de idade e 60% para as crianças de 4 a 6 anos de idade. A longo prazo, ou seja, até 2016, ampliação de 50% das vagas para crianças de zero a três anos e 80% de ampliação das vagas para as crianças de quatro a cinco anos.

No ensino fundamental, foram elencadas nove diretrizes com trinta e oito objetivos e metas. As diretrizes versaram sobre o estabelecimento de políticas para o ensino fundamental de nove anos, ações efetivas para o cumprimento da proposta pedagógica, implementação da política de inclusão dos alunos com necessidades especiais, organização curricular para os alunos trabalhadores rurais e urbanos, políticas de educação para a diversidade, fortalecimento da relação família/escola, segurança no trânsito em torno das escolas, defesa dos direitos da criança, política de formação dos profissionais do ensino fundamental.

No ensino médio, foram estabelecidas cinco diretrizes e dezoito objetivos e metas. As diretrizes fazem referência às políticas para esta etapa da educação básica, metodologias diferenciadas para atender o aluno trabalhador, educação para a diversidade, revitalização da

escola como do espaço sócio cultural e garantia de formação inicial e continuada para os profissionais desta etapa.

Nas modalidades de ensino, educação especial, EJA e a educação a distância, com suas especificidades, foram estabelecidas onze diretrizes para a educação especial, seis para a EJA e quatro diretrizes para a educação a distância.

A dimensão financiamento e gestão tiveram duas diretrizes e vinte e quatro objetivos e metas. Na diretriz relacionada à gestão, é proposto o “fortalecimento da gestão democrática nas escolas, com vistas à melhoria do processo educacional promovendo o acesso e permanência do aluno”. Foi proposta a meta de *incentivar a* criação de fóruns de debates e instâncias mediadoras entre as escolas e as Secretarias, estaduais e municipais na avaliação das políticas públicas.

Em relação ao financiamento, foi previsto a articulação das instâncias de gestão pública com vistas à ampliação dos recursos financeiros, inclusive os orçamentários, ampliação da autonomia financeira das escolas, garantia do padrão “mínimo de qualidade”, porém não foi definido se a médio ou a longo prazo.

Em relação aos temas polêmicos do financiamento e da gestão, o plano passou como uma *tabula rasa*, ou seja, fez menção às palavras, por exemplo, gestão democrática, mas não definiu nem elencou as metas que poderiam tornar viável a consecução da gestão democrática na Rede de Ensino, observando os princípios que regem a gestão democrática.

Anterior ao Plano Municipal de Educação, o município já havia feito a opção pela gestão gerencial na parceria com o Instituto Ayrton Sena, quando introduziu a certificação ocupacional para a seleção de diretores, mas que em última instância tem permanecido a livre indicação e exoneração pelo chefe do poder executivo.

Quanto ao financiamento, falou-se da ampliação de recursos, porém não se estabeleceu datas para o cumprimento das metas.

3.2.2.1 PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DA REDE MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE

A Lei que instituiu o regime jurídico do funcionalismo público municipal de Campo Grande foi de 22 de janeiro de 1970 e recebeu a denominação de Lei municipal nº 1.233. Esta lei nos seus primeiros artigos (2º ao 7º) definiu e conceituou o que seria para o município funcionários, cargos, cargos públicos, vencimentos e classes.

Funcionário era a pessoa legalmente investida em cargo público de provimento efetivo ou em comissão. Cargo era o conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades atribuídos a pessoa, o cargo publico deveria ser criado por lei, com denominação própria e com número de vencimento certo⁶², sendo em caráter efetivo ou em comissão, com vencimento previamente fixado em lei. As classes seriam os agrupamentos de cargos com atribuições de uma mesma natureza e o grupo ocupacional seria a reunião de classes isoladas ou série de classes correlatas quanto à natureza de suas atribuições.

Segundo o regime jurídico, a primeira investidura ao cargo se daria por concurso de provas e no caso do ensino superior, também de títulos. Esta lei fazia referências ao funcionalismo municipal em geral, não trazendo nenhuma referência específica aos funcionários do magistério.

A Lei municipal nº 1.233/1970 foi revogada, após dezesseis anos, pela Lei Complementar municipal nº 7, de 30 de janeiro de 1996, que previu no artigo 55, parágrafo 1º, a jornada de trabalho dos membros do Magistério a ser definido em Plano de Cargos e Carreiras, já incorporando uma das bandeiras de luta encampada nacionalmente pelos profissionais da educação.

Porém o Plano de Cargos e Carreiras, só foi instituído em 15 de julho de 1998, por meio da Lei Complementar municipal nº 19, denominado de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público da Prefeitura Municipal de Campo Grande (PCRM), atendendo aos dispositivos da LDB nº 9.394/1996, artigo 67, da Lei nº 9.424/1996 e da Resolução nº 03/1997 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), que orientaram a elaboração dos Planos de Carreiras a serem implantados pelos sistemas de ensino.

⁶² A Lei não especifica o que é denominado de vencimento certo: “Art. 3º - Cargo é um conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades cometido a uma pessoa. § 1º - O cargo público é criado por lei, com denominação própria e com número e vencimentos certos”. (CAMPO GRANDE: LEI N ° 1233/1970).

Antes da instituição do PCRM do município, em 1998, as Leis Complementares nº 10/1997, Lei Complementar municipal nº 14/1997 e Lei Complementar municipal nº 15/1997 regeram o magistério municipal até julho de 1998.

Para efeito da Lei Complementar municipal nº 19/1998, o magistério público municipal era composto pelo conjunto de profissionais da educação que exerciam as atividades de docência e as funções técnico-pedagógicas, que compreendiam a administração, a supervisão, a inspeção e a orientação educacional nas unidades de ensino e no órgão central, a SEMED (art. 2º, inciso IV).

Os princípios básicos da carreira do magistério, dispostos no artigo 3º, determinavam que a condição básica para o exercício do magistério na Rede Municipal era ter habilitação profissional específica, comprovada por meio da titulação, ingresso por concurso público, de provas ou de provas e títulos, formação continuada, remuneração condigna de acordo com a titulação, condições adequadas de trabalho, com períodos reservados ao planejamento e avaliação, incluídos na carga horária de trabalho. Em 2007, de acordo com a Lei Complementar municipal nº 97/2006, a investidura no cargo foi modificada, passando a ser por meio de concurso público de provas e títulos, ou seja, os dois em conjunto (artigo 5º).

Pela Lei Complementar municipal nº 19/1998, para os cargos em comissão (artigos 7º e 8º), identificados segundo a natureza das funções de direção e gerência das unidades de ensino integrantes da Rede Municipal de Ensino, eles são de livre nomeação e exoneração pelo prefeito. Uma vez que não foi previsto a escolha do diretor por parte da comunidade escolar, os requisitos para ocupar o cargo era que o servidor deveria ser do quadro permanente, possuir curso de graduação em licenciatura plena, ter exercido pelo menos três anos na docência da Rede Municipal e ter participado do Curso de Gerenciamento de Serviço Público⁶³, oferecido, todos os anos pela Prefeitura Municipal, com aproveitamento e frequência mínima de 80%.

Uma vez investido no cargo em comissão, deveria cumprir a carga horária de 40 horas semanais com dedicação exclusiva na função. Em 2006, houve mudança na Lei, e o requisito para o provimento em cargos de Comissão, seria participar do “Curso de Gestão de Serviços Públicos” ou possuir “Certificação Profissional”, emitida por Instituições Oficiais.

⁶³ Os cursos de gerenciamento de serviços públicos previam uma carga horária de 360 horas, com conteúdos versando sobre planejamento educacional, administração de pessoal, administração financeira, informática e outros que se fizessem necessários.

Esses cursos e a certificação profissional são regulamentados pelo executivo do município, segundo a Lei Complementar municipal nº 97/2006.

Até a instituição do PCRM em 1998, eram quatro as jornadas de trabalho descritas: de 22, 25, 44 ou 50 horas-aula semanais. Com a Lei Complementar municipal nº 19/1998, foi reduzida em apenas duas, as jornadas para a docência, uma de 20 horas semanais, sendo quatro horas atividade e outra de 40 horas semanais com oito horas atividade.

Para o Especialista em educação, a Lei previu duas jornadas de 18 ou 36 horas semanais. Na Lei Complementar municipal nº 97/2006, foi previsto, após acordo sindical, que 50% das horas atividade, ou seja, no caso de 20 horas, das quatro, duas poderiam ser cumpridas em local de livre escolha pelo professor, e no caso de 40 horas, das oito horas, quatro seriam de em local de livre escolha (artigo 3º, §3º).

A promoção funcional do membro do magistério baseia-se no tempo de serviço, na avaliação de desempenho e na titulação. O tempo de serviço e a avaliação de desempenho regulam a promoção horizontal e a titulação regula a promoção vertical.

O artigo 33 da Lei Complementar municipal nº 19/1998, prescreve que a finalidade da avaliação é a promoção do desenvolvimento de forma continuada dos membros do magistério para o seu aprimoramento profissional e pessoal com vistas a atingir o objetivos do Sistema Municipal de Ensino. Como critérios aferem os seguintes níveis de desempenho: competência técnica, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, postura profissional, e outros aspectos considerados relevantes para a área de atuação. Anualmente, é feita a aferição⁶⁴ de desempenho do profissional por meio dos conceitos estabelecidos: Insatisfatório, Regular, Bom e Muito Bom.

O artigo 40 prescreve que as normas e os procedimentos para implantação e implementação do processo de avaliação de desempenho serão de responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação e de Administração. Por não detalhar o que considera competência técnica, responsabilidade, postura profissional, entre outros aspectos, a avaliação realizada pode ser considerada subjetiva.

Os resultados obtidos na avaliação de desempenho são somados aos demais pontos obtidos por meio de uma tabela, na qual estão atribuídos os critérios para a promoção

⁶⁴ O termo aferição é utilizado no parágrafo primeiro do artigo 34 da Lei Complementar municipal nº 19/1998. Aferir é sinônimo de medir, avaliar o conhecimento e medir a competência do candidato através de um exame ou teste.

horizontal por merecimento. Esta avaliação inicia-se após o término do estágio probatório do servidor, que é de três anos. A avaliação é realizada anualmente, por uma comissão composta de no máximo cinco membros, servidores das unidades de ensino e do órgão central, para os funcionários lotados na SEMED. Na unidade de ensino, a comissão é composta por dois professores, pelo diretor, diretor adjunto, e um especialista em educação. No órgão central, a comissão é composta por quatro servidores, o diretor executivo e três servidores que atuam no departamento do avaliado.

A direção escolar, também, passa por avaliação, por meio de uma comissão constituída pelo Secretário Municipal de Educação, um representante do corpo técnico, um do corpo docente e um da Associação de Pais e Mestres (APM) da unidade de ensino onde o profissional atua. No órgão central a comissão é constituída pelo diretor executivo e por três servidores da unidade de ensino (artigo 37, § 3º).

Quando o membro do magistério obtém resultado insatisfatório em duas avaliações, consecutivas ou não, poderá ser chamado para exame de aptidão física ou mental, e caso se comprove inaptidão para o cargo pode ser proposta sua demissão. Para o Diretor de Escola, ocupante de cargo comissionado que tiver resultado insatisfatório na avaliação, ele será submetidos à decisão do Executivo Municipal que o nomeou.

O PCRМ previu também a promoção horizontal que se refere ao tempo de serviço, nesta o servidor passa de uma classe para a outra subsequente, contando o número de anos necessários, previsto na lei, para a ascensão ao nível posterior.

Em síntese, de acordo com a Lei Complementar municipal nº 19/1998, há duas maneiras de o membro do magistério ascender pela promoção horizontal: uma forma seria pela promoção por merecimento, que se refere à avaliação do membro do magistério, por meio de um conjunto de critérios e instrumentos específicos, que levam em conta o cumprimento dos seus deveres, da sua eficiência no cargo, e a contínua atualização e aperfeiçoamento no desempenho das atividades, de acordo com o parecer da Comissão Avaliadora, (Artigo 41, § único).

A outra forma é mais simples, pois a ascensão se dá por tempo de serviço, é regulada por meio de classes que vai da letra A, quando o servidor do magistério é investido no cargo, até a letra G, que indica o final da carreira. Com a Lei Complementar municipal nº 19/1998, o servidor levaria 30 anos para chegar à letra G. Mas houve uma modificação efetuada pela Lei Complementar nº 53, de 30 de abril de 2003. Foi acrescentada a letra H. Com esta

modificação, para passar da letra G para a H, o servidor do magistério deverá contar com mais de 35 anos de tempo de serviço. O percentual de aumento sobre o vencimento base na passagem de uma classe para a outra é de 4% da classe A para a Classe B e 10% para as demais classes.

A promoção vertical ocorre pela elevação do grau de escolaridade. De acordo com o artigo 47, esta promoção é concedida através de requerimento e tem os seguintes desdobramentos que vão do Nível PH1 que se refere à escolaridade obtida em nível médio (normal ou equivalente), PH2 escolaridade obtida em nível de graduação ou licenciatura plena, PH3 escolaridade obtida em nível de especialização mínima de 360 horas, PH4 escolaridade obtida em nível de mestrado em educação e PH5 obtida em nível de doutorado em educação.

O especialista em educação é regido pelo mesmo desdobramento do professor em relação à promoção vertical, com a diferença que para iniciar na função, é necessário escolaridade obtida em curso de graduação (licenciatura plena) ao contrário do professor que poderia ser admitido com escolaridade de ensino médio. Atualmente, também para o professor realizar concurso para o magistério exige-se escolaridade em nível superior.

O percentual de aumento para cada nova titulação pela promoção vertical, para o docente e o especialista, de acordo com a Lei Complementar nº 19/1998, foi de 30% do PH1 para o PH2, o que representou um grande incentivo para o professor se graduar ou licenciar. Do PH2 para PH3, aumento de 10%, do PH3 para o PH4, de 9,09%, do PH4 para o PH5, aumento 8,33%. A soma do aumento da pós-graduação, da especialização até o doutorado é de 27,42%.

Quanto a valorização para os professores que estavam atuando antes da implantação do PCRM, com formação de ensino médio, ficou estabelecido que ao se graduar ou licenciar, haveria aumento de até 50%. Com isso em 2003 houve mudança no percentual de aumento do nível PH1 para o PH2, de acordo com a Lei municipal nº 4.035/2003, passou de 30% para 35% e em 2004, por meio da Lei municipal nº 4.146, o executivo municipal aumentou de 35% para 40%. Em 2005, passou de 40% para 42,5% de acordo com a Lei nº 6.020/2005. Em 2006, passou para 45% de acordo com a Lei municipal nº 4.368/2006 e 47,5% em dezembro deste mesmo ano, de acordo com a Lei municipal nº 4.428/2006.

Estes aumentos demonstram que a política de valorização salarial da Rede Municipal, elegeu como prioridade a valorização salarial do profissional com magistério para

que tivessem formação em nível superior. Nos demais níveis de promoção vertical foram mantidos o estabelecido em 1998.

O aumento salarial propiciado pela promoção vertical, é paga trinta dias após a apresentação do certificado emitido pela Instituição Oficial de Ensino que certificou o funcionário.

Em relação à valorização, pela Lei Complementar municipal nº 19/1998, a cada cinco anos de trabalho ininterruptos, o profissional teria direito de solicitar afastamento remunerado de até 90 dias para se qualificar profissionalmente, afastamento para mestrado e doutorado somente após dez anos de efetivo exercício (artigo 53).

Observa-se que, 90 dias, não é possível almejar uma qualificação mais abrangente, porém a partir da Lei Complementar municipal nº 106/2007, artigo 58, houve redução para cinco anos de efetivo exercício na carreira do magistério municipal, para que o servidor pudesse solicitar afastamento remunerado, total ou parcial, para cursos de pós-graduação, desde que promovido pelo Poder Executivo ou em parceria com Instituição Oficial de Ensino.

Pela Lei Complementar municipal nº 97/2006, o profissional teria direito de participar da gestão da unidade de ensino, a livre escolha dos procedimentos didáticos e de avaliação, observando, contudo as diretrizes da SEMED. Teria, ainda, direito a um bom ambiente de trabalho, material em quantidade suficiente para desenvolver suas atividades, frequentar cursos de formação, atualização e especialização e apoio especializado para o exercício profissional.

Quanto à remuneração, a Lei Complementar municipal nº 19/1998 mostra as seguintes definições no artigo 60:

§ 1º - **Remuneração** é o valor da retribuição pecuniária mensal, integrada pelo vencimento-**base** e pelas vantagens pecuniárias de caráter pessoal, funcional, indenizatória ou acessória pagas ao membro do magistério pelo exercício do cargo, na conformidade das leis e regulamentos.

§ 2º - **Vencimento-Base** é a retribuição pecuniária mensal **mínima** do membro do magistério, devida pelo exercício do cargo ou função, conforme símbolos e classes definidos nesta lei.

§ 3º - **Tabela de Vencimento** é o conjunto de valores, hierarquicamente organizados, para identificação dos vencimentos-**base** dos cargos.

§ 4º - O valor do vencimento de cada nível de habilitação é o constante do ANEXO VI- A, sendo que a diferença entre os habilitados em nível médio e os de licenciatura plena, será de, no mínimo 30% (trinta por cento) até o

limite de 50% (cinquenta por cento). (CAMPO GRANDE: LEI COMPLEMENTAR Nº 19/1998). (*grifo nosso*).

A Lei Complementar municipal nº 97/2006 retirou a definição de vencimento-base, passando a constar somente vencimento (parágrafo 1º), e também foi retirada a palavra mínima, do parágrafo 2º.

Uma das conquistas do Plano de Cargos e Carreiras, na Lei Complementar municipal nº 19/1998 e mantida na Lei Complementar municipal nº 97/2006, refere-se às férias anuais. Os professores regentes têm direito a 45 dias de férias por ano, distribuídos entre as duas etapas letivas, com quinze dias no período de julho e trinta dias no mês de janeiro e os Especialistas em educação têm 40 dias de férias também distribuídos nas duas etapas letivas, os demais profissionais da educação cumprem os 30 dias por ano.

A Lei Complementar municipal nº 19/1998, artigo 104, regulamentou a Gratificação de Valorização do Magistério (GRATEF), no artigo 104, para os profissionais que estavam atuando no ensino fundamental. O GRATEF havia sido instituído em março de 1998 por meio da Lei municipal nº 3.442. A gratificação era custeada com recursos do FUNDEF, com percentual de 32,38%, calculado sobre o vencimento base do grupo ou classe ocupado pelo servidor do magistério. A gratificação foi concedida, a partir de primeiro de março de 1998, com uma alíquota de 14,28%, e no decorrer do segundo semestre do mesmo ano, o percentual necessário para completar os 32,38%, seria disponibilizado de acordo com a arrecadação financeira e os repasses do FUNDEF, aos cofres municipais.

O princípio da isonomia permitiu dar aos demais servidores do grupo magistério, o mesmo percentual de 32,38%, nas mesmas datas previstas para o repasse do GRATEF. A Lei municipal nº 3.442/1998 e a Lei Complementar municipal nº 19/1998 determinaram que o período de vigência da gratificação, seria o mesmo período previsto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.424/1996.

Segundo o artigo 104, da Lei Complementar municipal nº 19/1998:

Art. 104 – Fica assegurado aos profissionais da educação em regência de classe, em função técnico pedagógica e de direção escolar no ensino fundamental, gratificação de valorização do magistério – GRATEF.

§ 1º - O valor da gratificação, de que trata o “caput” deste artigo será fixado por ato do Executivo Municipal, em conformidade com as normas e recursos

do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério.

§ 2º - Os demais profissionais da educação em exercício no Ensino médio e Educação infantil nas unidades de ensino e no órgão central, em regência de classe ou em função técnico pedagógica, perceberão a gratificação de valorização profissional, de que trata a Lei Municipal nº 3.442, de 24 de março de 1998 enquanto perdurar os efeitos da Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. (CAMPO GRANDE: LEI COMPLEMENTAR Nº 19/1998).

Ainda em relação à GRATEF, o artigo 4º da Lei municipal nº 3.442/1998, esclarece que a gratificação não se incorporaria aos vencimentos e proventos, não serviria de base para cálculo de quaisquer outras vantagens, adicionais, gratificações, a exceção dos incentivos financeiros - férias e o 13º salário. Não integraria os proventos de aposentadoria ou pensão, nem incidiria sobre o percentual de contribuição da previdência.

Art. 4º - As gratificações de que tratam os artigos 2º e 3º desta Lei serão concedidas enquanto vigorarem os dispositivos previstos no artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, aplicando-se as mesmas as seguintes disposições:

I – não se incorporam aos vencimentos ou proventos; e não servirão de base para o cálculo de quaisquer vantagens adicionais ou gratificações, a exceção do incentivo financeiro, férias e 13º salário.

II – não incidirá sobre as mesmas o percentual de contribuição previdenciária. (CAMPO GRANDE: LEI Nº 3.442/1998).

No primeiro momento do FUNDEF, o ganho em termos de valorização salarial dos profissionais do magistério da Rede Municipal de Campo Grande, ficou restrito a esta gratificação, em uma clara demonstração de negação de direitos, não podendo se configurar como uma valorização profissional, pois ao não contar para proventos de aposentadoria e pensão, automaticamente haveria decréscimo no salário do profissional que está se aposentando ou recebendo pensão.

Esta decisão do executivo municipal gerou ações judiciais por parte da categoria do magistério. O Sindicato Campograndense dos Profissionais da Educação (ACP) entrou com uma ação de apelação civil ordinária⁶⁵ pedindo a inclusão do 13º salário, férias e o abono do pagamento de verbas de natureza salarial, incluindo a gratificação para que fossem pagos, nos

⁶⁵ Ação Ordinária nº 001.99.001576-2. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>> acesso em 29/04/2012.

mesmos moldes dos salários efetuados mensalmente. Em 10 de janeiro de 2006, o Juiz da 1ª vara da Fazenda Pública julgou parcialmente procedente o pedido, determinando a inclusão da gratificação estabelecida pela Lei Municipal nº 3.442 no pagamento do décimo terceiro salário, férias e do abono de férias.

Em 2004, por meio da Lei municipal nº 4.146, de 1º de abril de 2004, foi incorporado aos vencimentos dos profissionais da educação, atuantes no ensino fundamental, 2,38% da GRATEF, o mesmo percentual da gratificação foi repassado aos demais servidores do Grupo Magistério, a gratificação foi chamada de Gratificação do Tesouro (GRATES). Os 30% restantes, de acordo com a Lei, ficaram assim distribuídos de acordo com o artigo 8º:

Art. 8º. - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a proceder, por ocasião da revisão anual de salários e remunerações, a incorporação, aos vencimentos-base dos servidores integrantes do Grupo Magistério, da Gratificação pelo Efetivo Exercício no Ensino Fundamental -GRATEF, bem como da gratificação paga com recursos do Tesouro – GRATES, nas seguintes proporções:

I – 7,5% (sete e meio por cento), em 2005, remanescendo 22,5% (vinte e dois por cento) de GRATEF e de GRATES;

II – 7,5% (sete e meio por cento), em 2006, remanescendo 15% (quinze por cento) de GRATEF e de GRATES;

III – 7,5% (sete e meio por cento), em 2007, remanescendo 7,5% (sete e meio por cento) de GRATEF e de GRATES;

IV – 7,5% (sete e meio por cento), em 2008, extinguindo-se a GRATEF e a GRATES. (CAMPO GRANDE: LEI Nº 4.146, DE 1º DE ABRIL DE 2004).

A Lei que incorporou o GRATEF/GRATES aos vencimentos dos profissionais da educação ocorreu no último ano do governo de André Puccinelli (1997-2004), com percentual mínimo de 2,38%, deixando os 30% restantes, ou seja, 90% da incorporação para ser paga pelo novo prefeito Nelson Trad Filho (2005/2012).

Em 2007, foi elaborado o Plano Municipal de Educação (PME) que recebeu a denominação de *Plano Municipal de Educação O futuro da educação é a gente que faz 2007-2016*, (CAMPO GRANDE: LEI Nº 4.508, DE 31 DE AGOSTO DE 2007). No PME, a formação e a valorização dos profissionais da educação, foram definidas como um pressuposto e um processo contínuo, composto pela formação inicial, requisito prévio para o exercício da função, e a formação em serviço ou formação continuada, durante todo o tempo do exercício profissional na Rede Municipal, e pela garantia de condições de trabalho, remuneração e carreira conforme o previsto no PCRM do magistério público municipal.

Na análise do Plano Municipal de Educação, na dimensão da formação e valorização dos profissionais da educação, são traçados duas diretrizes. A diretriz 1 se refere-se ao estabelecimento de políticas de formação do profissional da educação básica, e possui quatro objetivos e metas. A diretriz 2 intitulada de garantia de ampliação e fortalecimento das condições de trabalho dos profissionais da educação possui nove objetivos e metas para serem atingidos até o ano de 2016.

Os objetivos e metas da diretriz 1 referem-se ao estímulo à oferta de formação inicial e continuada dos profissionais da educação por meio de parcerias e convênios, ações para o levantamento da demanda de profissionais técnico-administrativo e docentes, políticas públicas e, definição de mecanismos de avaliação das políticas e programas de formação dos trabalhadores em educação. (CAMPO GRANDE: PLANO..., 2007, p. 133).

Os objetivos e metas da diretriz 2, referem-se à valorização do trabalhador em educação, como exemplo, há previsão de ampliar gradativamente a carga horária, até o limite de 50%⁶⁶ do total da carga horária para planejamento, estudo e atendimento pedagógico; definir em curto prazo, o número de alunos por professor; articulação conjunta de equipe multiprofissional para atuação com os profissionais da educação. E também de algumas metas e objetivos que já estavam previstos na legislação educacional do município, como por exemplo, a avaliação com vistas à valorização profissional, prevista no PCRM, licença integral e parcial remunerada, para o profissional cursar a pós-graduação e a revisão do Plano de Cargos e Carreiras. (CAMPO GRANDE: PLANO..., 2007, p. 133-134).

Em relação aos 50% da carga horária para planejamento, estudo e atendimento pedagógico, observa-se que se implantado, ou seja, se ele sair do Plano e se efetivar será um ganho em relação ao Plano Nacional de Educação e à Lei do Piso Salarial⁶⁷ que determina 1/3 da carga horária para planejamento.

Na próxima seção, analisa-se os indicadores educacional do município de Campo Grande no período delimitado para esta tese.

⁶⁶Para a carga-horária de 20 horas semanais era previsto quatro horas para planejamento e para a carga horária de 40 horas era previsto oito horas para planejamento.

⁶⁷ BRASIL: Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

3.3 INDICADORES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

No município de Campo Grande, a política para o setor educacional, em relação aos processos de municipalização das matrículas, ocorreu induzida pela legislação dos Fundos contábeis, já delineados pelas matrículas no ensino fundamental e na educação infantil.

O aumento da população total do município, de 1996 a 2010 foi de 31%, concomitantemente a esse aumento, foi observado aumento no número de matrículas no acesso à educação básica até o ano de 2004. Entretanto, a partir de 2005 começa a ocorrer gradativa diminuição, conforme demonstrado na tabela 4.

Porém em relação à faixa etária de zero aos quatorze anos, os números do IBGE (2010) apontam que começa a ocorrer na população brasileira, desaceleração no crescimento desta faixa etária. No município de Campo Grande, a partir de 1996, observou-se este processo: em 1996, 31% da população era dessa faixa etária, em 2007, houve redução da população para 28,5% e, em 2009, o índice passou para 24%, segundo os índices divulgados pelo IBGE.

Apesar da diminuição da população de zero a 14 anos, a expansão da matrícula na Rede Municipal pode ser explicada pelos mecanismos indutores do FUNDEF e do FUNDEB, que transferiram de forma significativa recursos da Rede Estadual para a Rede Municipal de ensino (tabela 22).

A expansão das matrículas da educação básica na Rede Municipal ocorreu principalmente no ensino fundamental e na educação infantil, fato que a partir de 2005, a Rede Municipal passa a Rede Estadual em número de matrículas. Nos quatro anos seguintes, o crescimento foi de 13,3%, enquanto a Rede Estadual e o setor privado a partir desse ano, 2005, apresentaram decréscimos em suas matrículas.

Tabela 4 - Educação Básica- Matrícula Inicial no Município de Campo Grande por Dependência Administrativa (1996 a 2009)

| Ano | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Total | Variação Anual % |
|---|----------------|-----------------|------------------|----------------|--------------|-------------------------|
| 1996 | 406 | 81.169 | 49.127 | 40.636 | 171.338 | - |
| 1997 | 719 | 89.144 | 55.938 | 42.759 | 188.560 | 10,05% |
| 1998 | 837 | 92.331 | 60.172 | 42.261 | 195.601 | 3,73% |
| 1999 | 978 | 92.946 | 69.240 | 43.620 | 206.784 | 5,71% |
| 2000 | 993 | 88.851 | 73.093 | 44.828 | 207.765 | 0,47% |
| 2001 | 961 | 87.490 | 73.745 | 40.698 | 202.894 | (-2,34%) |
| 2002 | 951 | 92.495 | 76.369 | 43.793 | 213.608 | 5,28% |
| 2003 | 930 | 92.882 | 79.019 | 43.695 | 216.526 | 1,36% |
| 2004 | 977 | 88.516 | 83.000 | 44.355 | 216.848 | 0,14% |
| 2005 | 978 | 82.950 | 84.642 | 43.725 | 212.295 | (-2,09%) |
| 2006 | 980 | 82.286 | 85.859 | 41.923 | 211.048 | (-0,58%) |
| 2007 | 1.034 | 78.732 | 90.045 | 40.040 | 209.851 | (-0,56%) |
| 2008 | 1.008 | 74.325 | 93.938 | 39.830 | 209.101 | (-0,35%) |
| 2009 | 1.124 | 72.915 | 95.690 | 39.991 | 209.720 | 0,29% |
| Matrícula Total: Taxa de Crescimento de 1997 a 2009 | | | | | | 11,22% |
| Matrícula Total: Taxa de Crescimento na vigência do FUNDEF (1998/2006) | | | | | | 7,89% |
| Matrícula Total: Três anos de vigência do FUNDEB (2007/2009) | | | | | | (-0,06) |

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico- 2011 (2001 a 2009).

O oferecimento das matrículas, em 1996, no município foi preponderante na Rede Estadual com 47% da oferta; a Rede Municipal respondia com 28%, e a Rede Particular com 23% das matrículas. No primeiro ano de implementação do FUNDEF (1998), em Mato Grosso do Sul, no município de Campo Grande, a Rede Estadual atendeu 47,2%, a Rede Municipal atendeu 30,76% e o ensino privado atende 21,6%.

A partir de 2005, o município passou a computar maior número de matrículas com 39,8%, a Rede Estadual respondia por 39%. Em 2009, o município passou a atender 45,6% das matrículas da educação básica, a Rede Estadual 34,7% das matrículas e o ensino particular manteve os 20% de matrículas.

A taxa de crescimento total da matrícula na educação básica, no município, no período de 1997 a 2009, cresceu 11, 2%. Durante o período de implementação do FUNDEF (1998/2006), o crescimento foi menor, atingiu apenas 7,8%. Os três primeiros anos de vigência do FUNDEB (2007 a 2009), praticamente, não houve alteração no quantitativo de matrículas, tendo decrescido (- 0,06%).

Esse movimento de decréscimo das matrículas, ocorrido nos três primeiros anos de FUNDEB, no município de Campo Grande, pode, entre outros fatores, ser atribuído a redução populacional ou desaceleração conforme demonstrado pelo IBGE, que apontou que a população brasileira na faixa etária da educação infantil e do ensino fundamental, caiu para 24% em 2010 refletindo na estabilização das matrículas da educação básica.

No quadro 10, foi demonstrado o percentual de atendimento da educação básica no município e o número de crianças e de adolescentes fora da escola. Foram trabalhados os dados do IBGE, referentes aos anos de 1996 e 2007, respectivamente, estes são os anos em que houve a contagem da população, por isso foram escolhidos para se realizar um comparativo da faixa etária escolarizável e taxa de atendimento do município.

A contagem da população apresentada pelo IBGE é diferente da divisão etária utilizada na educação básica. Por isso, por questões metodológicas foi agregada à população da faixa etária de zero a 14 anos e, a matrícula da educação infantil e do ensino fundamental.

Quadro 10 - Comparativo Faixa Etária Escolarizável da Educação Básica e Taxa de Atendimento do Município de Campo Grande (1996 e 2007⁶⁸)

| 1996 | | | | | |
|------------------------------|--------|---|--|--|---|
| População por grupo de idade | | Pop. em idade escolar 1996 Educação Infantil/Ensino Fundamental | Matrícula (Público e Privado) Educação Infantil/Ensino Fundamental | Percentual de atendimento 1996 Educação Infantil/Ensino Fundamental | Crianças e adolescentes fora da escola 1996 Educação Infantil/Ensino Fundamental |
| 0 a 4 anos | 58.891 | 184.822 | 143.592 | 77,7% | 41.230 |
| 5 a 9 anos | 61.304 | | | | |
| 10 a 14 ANOS | 64.627 | | | | |
| 15 a 19 anos | 62.965 | Ensino Médio | Ensino Médio | Ensino Médio | Ensino Médio |
| | | 62.965* | 27.746 | 44% | 35.219 |
| 2007 | | | | | |
| População por grupo de idade | | População em idade escolar 2007 Educação Infantil/Ensino Fundamental | Matrícula 2007 (Público e Privado) Educação Infantil/Ensino Fundamental | Percentual de atendimento 2007 Educação Infantil/Ensino Fundamental | Crianças e adolescentes fora da escola 2007 Educação Infantil/Ensino Fundamental |
| 0 a 4 anos | 59.370 | 190.692 | 149.423 | 78,3% | 41.269 |
| 5 a 9 anos | 63.571 | | | | |
| 10 a 14 anos | 67.751 | | | | |
| 15 a 19 anos | 69.511 | Ensino Médio | Ensino Médio | Ensino Médio | Ensino Médio |
| | | 69.511* | 34.705 | 50% | 34.806 |

Fonte: IBGE: Contagem da População 1996 e 2007. SEED (1996). PMCG: Perfil Sócio Econômico/2011 (2007).

Nota: Considerando a distorção idade/série

Conforme o quadro 10, anterior à implementação dos Fundos, observa-se em 1996, uma taxa de atendimento de 77,7% na educação infantil e ensino fundamental e de 44% no ensino médio. A matrícula na educação infantil, em 1996, totalizou 14.216, somente na faixa etária de zero a quatro anos encontramos uma população de 58.891 crianças.

Em 2007, primeiro ano de a implantação do FUNDEB, a taxa da educação infantil e do ensino fundamental foi de apenas 78,35% e do ensino médio 49,92% crescimento pouco expressivo na cobertura da educação básica, principalmente na educação infantil e no ensino médio, uma vez que os dados e os documentos atestam que no ensino fundamental, a cobertura foi de 98%. (BRASIL: MEC/INEP/ 2007).

⁶⁸ Existem divergências nos números trabalhados em relação à idade. A Prefeitura Municipal de Campo Grande, no documento Perfil Sócio Econômico de Campo Grande (2011) apresenta dados em relação à idade no ano de 2007 com quantitativo menor do que o documento retirado do site do IBGE. Neste trabalho utilizamos os dados coletados no site do IBGE.

Uma vez que ocorreram 98% de cobertura de matrículas no ensino fundamental, conforme divulgado pelo IBGE, e pelos indicadores da Prefeitura Municipal de Campo Grande, o grande número de crianças e adolescentes fora da escola no município pode ser atribuído principalmente às etapas da educação infantil e do ensino médio.

Historicamente, no Brasil, o acesso à educação infantil sempre foi pequeno, principalmente, nas creches, nas quais se encontram as crianças de zero a três anos. A taxa de frequência deste segmento, em levantamento realizado por Castro (2009, p. 685), era de apenas 17,1% no Brasil. Em Campo Grande, o atendimento nesta faixa etária foi de 8,9% em 2007, segundo dados apresentados nos indicadores educacionais da Rede Municipal (PMCG: INDICADORES EDUCACIONAIS DA REME, 2011, p. 32).

Para a educação infantil no município de Campo Grande, ocorreram neste período analisado três movimentos que merecem ser destacados na série histórica apresentada: o primeiro, refere-se à aprovação da Lei nº 11.274/2006 que diminuiu a idade de entrada das crianças no ensino fundamental obrigatório a partir dos seis anos de idade, aumentando o tempo de permanência nesta etapa para nove anos. Com isso, a educação infantil é ofertada para as crianças de zero a cinco anos.

O segundo movimento, foi o Protocolo de Municipalização dos Centros de Educação Infantil⁶⁹, assinado entre o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Campo Grande em 2007, que transferiu 29 Centros de Educação Infantil para o município, colocando fim a um problema que se arrastava desde 1999, pois, devido a divergências políticas entre o executivo estadual e o municipal, o município não assumiu as creches e pré-escolas administradas pela Rede Estadual.

Ressaltamos que esse movimento, de municipalização, ocorreu em 2007, porque o prefeito municipal e o governador do estado no período eram do mesmo partido político, o PMDB, o que facilitou o regime de colaboração entre as duas instâncias administrativas. Mas é fato que a partir de 2007, com o FUNDEB, a partilha dos recursos foi realizada de acordo com o âmbito de atuação, no qual o ente administrativo só recebe recursos do FUNDEB para

⁶⁹ No dia 09/02/2007, foi realizada a transferência dos Centros de Educação Infantil do estado, juntamente com os imóveis, e a cedência de 503 servidores efetivos, lotados na Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária o documento foi assinado pelo Prefeito da capital Nelson Trad Filho e pelo Governador André Puccinelli. A Assinatura do Protocolo, segundo o documento teve o intuito de observar, cumprir e aplicar os dispositivos dos artigos 11^a e 18^o da LDB, Lei nº 9.394/96 e o artigo 18 da Medida Provisória 339/2006, que institui o FUNDEB. (PROTOCOLO DE MUNICIPALIZAÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL. CAMPO GRANDE/MS, 2007).

as etapas da sua área de atuação prioritária. O Estado transferiu para o Município os seus Centros de Educação Infantil (CEI), caso não o fizesse ficaria sem os recursos dessas matrículas e o município, ao receber os alunos dessa etapa de ensino, pôde acrescentar 3.790 novas matrículas na sua rede de ensino, de acordo com os critérios do *per capita* do FUNDEB. O terceiro movimento ocorreu com a implantação, em todo o território nacional do FUNDEB.

Tabela 5 - Educação Infantil: Matrícula Inicial no Município de Campo Grande por Dependência Administrativa

| Ano | Estadual | % | Municipal | % | Privada | % | Total |
|--------------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|--------|
| 1996* | 2.682 | 18,8% | 2.176 | 15,3% | 9.358 | 65,8% | 14.216 |
| 1997* | 4.469 | 31,5% | 3.002 | 21,2% | 6.708 | 47,3% | 14.179 |
| 1998* | 1.616 | 14,2% | 3.265 | 28,8% | 6.449 | 59% | 11.330 |
| 1999* | 2.943 | 15,2% | 8.971 | 46,4% | 7.423 | 38,4% | 19.337 |
| 2000 | 3.182 | 16% | 8.372 | 42,3% | 8.224 | 41,7% | 19.778 |
| 2001 | 3.370 | 15,1% | 9.929 | 44,5% | 9.007 | 40,3% | 22.306 |
| 2002 | 3.565 | 15% | 10.503 | 44% | 9.707 | 41% | 23.775 |
| 2003 | 3.682 | 14,9% | 11.784 | 47,6% | 9.278 | 37,5% | 24.744 |
| 2004 | 3.752 | 14,4% | 13.322 | 50,8% | 9.130 | 34,8% | 26.204 |
| 2005 | 3.821 | 14% | 13.921 | 50,8 | 9.679 | 35,2% | 27.421 |
| 2006 | 3.954 | 14,5% | 13.614 | 50% | 9.674 | 35,5% | 27.242 |
| 2007 | 440 | 1,5% | 19.148 | 67% | 9.012 | 31,5% | 28.600 |
| 2008 | 338 | 1,3% | 17.006 | 65,9% | 8.466 | 32,8% | 25.810 |
| 2009 | 346 | 1,2% | 18.758 | 68% | 8.515 | 30,8% | 27.619 |

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico 2011 (2001 a 2009)

Nota: Os dados de matrícula da educação infantil referente aos anos de 1996 a 1999 referiram-se à pré-escola, não foi possível encontrar os dados de atendimento da educação infantil neste período.

Em 1996, 65% da taxa de atendimento da educação infantil (pré-escola) eram realizadas na Rede Privada, com o estado atendendo 18% e o município com 15% do atendimento. Em 1998, primeiro ano de implementação do FUNDEF, a taxa de atendimento da educação infantil pelas redes públicas foi de 41%, enquanto a rede particular atendia 59%.

A partir da implementação do FUNDEF, as matrículas crescem gradativamente. De 2006 para 2007, ano de implantação do FUNDEB, o crescimento da matrícula foi de 40,6%, ou 5.534 matrículas na educação infantil. Este crescimento pode ser atribuído à obtenção de receitas com o valor aluno ano da creche, que foi superior ao valor aluno ano do ensino fundamental e, também, em consequência do Protocolo de Municipalização entre o estado e o município, firmado em fevereiro de 2007. Pelo Protocolo de Municipalização dos Centros de

Educação Infantil, foram transferidos 29 Centros de Educação Infantil (CEI) para o município.

Porém o atendimento não foi suficiente para abarcar toda demanda, conforme se observa no quadro 10, no período analisado.

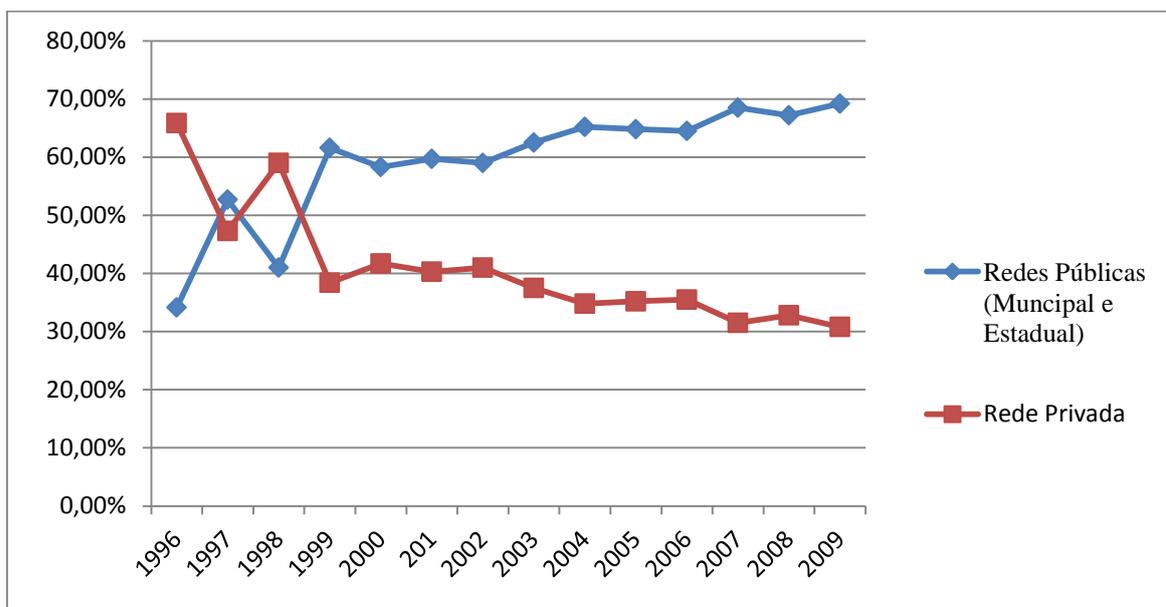


Gráfico 1: Educação Infantil - Percentual de atendimento das Redes Públicas e da Rede Privada de Campo Grande (1996 a 2009)

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico/2011 (2001 a 2009).

A educação infantil no município sempre foi administrada pela Secretaria de Assistência Social (SAS), antiga SAST. Em 2007, as creches do estado foram transferidas para o município. A Assistência Social ainda não cortou o “cordão umbilical”. As questões de gestão e administração, ainda são discutidas com esta Secretaria e a Secretaria de Educação tem assumido a parte pedagógica, no que foi chamado de gestão compartilhada.

Em 1999⁷⁰, durante o período de atendimento pela SAS, era da administração direta a responsabilidade por 42 entidades e havia convênios com outras 16 entidades administradas indiretamente. Em 2000⁷¹ havia 44 CEINFS da administração direta, doze ligados a programas domiciliares, três com execução compartilhada, treze com execução indireta e dois por meio de convênios (MPAS/SEAS e PMCG). Em 2001⁷² havia 45 CEINFS com execução

⁷⁰ PMCG Relatório de Atividades, 1999, s/p.

⁷¹ PMCG Relatório de Atividades, 2000, p. 24.

⁷² PMCG Relatório de Atividades, 2001, s/p.

direta, onze creches domiciliares e treze unidades de execução indireta com cofinanciamento de recursos de convênios e recursos próprios.

Em 2003 havia 54 Centros de Educação Infantil com execução direta da SAS, dez creches domiciliares, vinte e um sendo administrados pela execução indireta (assessoria técnica, cofinanciamento federal e municipal e repasse a ONGS). Em 2007, a SAS atendia 14.540 crianças em CEINFS e 126 crianças em atendimento domiciliar⁷³.

Uma vez que a gestão foi compartilhada, conforme o Relatório de Atividade (2009) consultado, as matrículas da educação infantil foram distribuídas entre as duas Secretarias, conforme a tabela abaixo. Ressalta-se que os dados são referentes aos anos de 2006⁷⁴, último ano do FUNDEF e os três primeiros anos de implementação do FUNDEB.

Tabela 6 - Educação Infantil - Alunos Matriculados em CEINF e Alunos Matriculados em Escolas da REME – 2006 a 2009

| Estabelecimentos | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Creche CEINF | 4.756 | 8.036 | 10.724 | 11.646 |
| Pré-Escola CEINF | 4.294 | 5.947 | 3.648 | 3.028 |
| Pré Escola Escolas da REME | 4.967 | 5.246 | 2.931 | 3.984 |

Fonte: PMCG Relatório de Atividades (2009, p. 112-113).

Como se verifica na tabela 6, apesar do apoio pedagógico da SEMED, a Assistência Social foi a responsável pela educação infantil, pois a maioria das matrículas estão nos CEINFS e estes estão sob-responsabilidade administrativa desta Secretaria. Os alunos da educação infantil matriculados nas escolas da REME representaram respectivamente 36,5% em 2006, 27,5% em 2007, 17% em 2008 e 21% das matrículas nesta etapa de ensino.

⁷³ PMCG, Relatório de Atividades, 2007, p. 117.

⁷⁴ Não foi possível obter os dados de 1996 a 2005 por dois motivos: primeiro, a Secretaria de Educação do Município não disponibilizou as matrículas das creche dos anos de 1996 a 1999, quando o atendimento era realizado pela Secretaria de Assistência Social; segundo, refere-se aos dados da Pré-escola disponibilizados nos documentos consultados da SEED/MS e SEMED Campo Grande e do INEP que não especificaram se o atendimento ocorreu em CEINFS ou em escolas.

Tabela 7- Ensino Fundamental - Matrícula Inicial do Ensino Fundamental no Município de Campo Grande

| Ano | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Total |
|--|---------|----------|-----------|---------|----------|
| 1996 | 265 | 62.208 | 43.972 | 22.931 | 129.376 |
| 1997 | 457 | 60.557 | 47.805 | 23.673 | 132.492 |
| 1998 | 511 | 64.328 | 56.641 | 21.324 | 142.804 |
| 1999 | 577 | 60.726 | 56.409 | 20.423 | 138.135 |
| 2000 | 550 | 54.075 | 61.981 | 20.707 | 137.313 |
| 2001 | 495 | 54.576 | 63.581 | 19.808 | 138.460 |
| 2002 | 493 | 55.840 | 65.899 | 20.457 | 142.689 |
| 2003 | 494 | 44.925 | 65.950 | 20.190 | 131.559 |
| 2004 | 527 | 40.506 | 67.884 | 19.712 | 128.629 |
| 2005 | 552 | 36.620 | 68.955 | 19.351 | 125.478 |
| 2006 | 561 | 34.923 | 71.159 | 18.705 | 125.348 |
| 2007 | 593 | 32.694 | 69.907 | 17.629 | 120.823 |
| 2008 | 582 | 31.060 | 71.144 | 18.280 | 121.066 |
| 2009 | 628 | 29.595 | 71.230 | 18.271 | 119.724 |
| Matrícula Total: Decréscimo no período de 1997 a 2009 | | | | | (-9,6%) |
| Matrícula Total: Decréscimo na vigência do FUNDEF (1998-2006) | | | | | (-12,2%) |
| Matrícula Total: Três anos de Vigência do FUNDEB | | | | | (-0,9%) |

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico/2011 (2001 a 2009).

Os dados de matrícula do ensino fundamental demonstraram que a municipalização desta etapa, cuja responsabilidade pela oferta foi dividida entre estados e municípios, ganhou força a partir do ano 2000.

A Rede Estadual cobria em 1996, 48% das matrículas, enquanto 34% eram vinculadas ao Município. Em 1998 o município responde por 41% das matrículas, e em 2007 primeiro ano de vigência do FUNDEB, 57,8% das matrículas são da Rede Municipal.

Ao mesmo tempo, observa-se que na matrícula total houve decréscimo no período de implementação dos Fundos, de 1998 (primeiro ano de implementação do FUNDEF) a 2006 decresceu (-12,2%) e de 2007 a 2009 (três primeiros anos do FUNDEB), as matrículas nesta etapa de ensino decresceram (-0,9%). Durante toda a vigência dos Fundos, 1998 a 2009, o decréscimo foi de (-16%).

Em 2000, ocorreu a municipalização do ensino fundamental, porém, no conjunto da educação básica, somente em 2005 houve aumento no quantitativo de matrículas, conforme a tabela 4.

O gráfico 2, abaixo demonstrou o crescimento da matrícula no ensino fundamental na Rede Municipal, indicando a municipalização induzida pelo FUNDEF nesta etapa de ensino. As Redes Estadual e Privada do município apresentaram decréscimo de matrículas no período analisado.

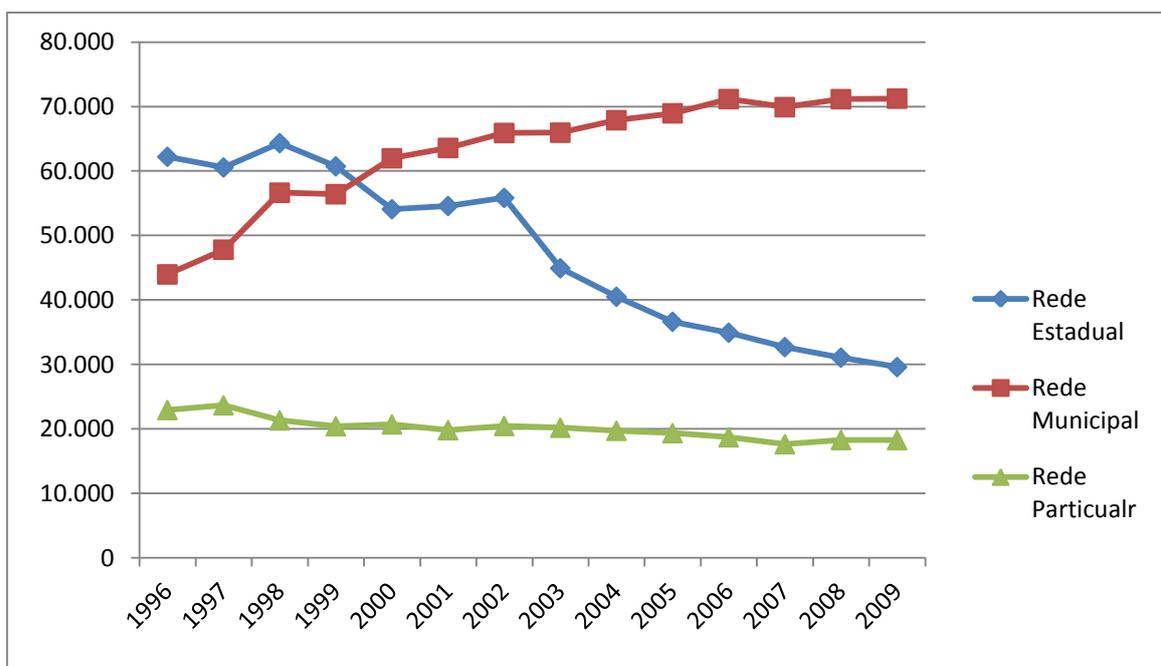


Gráfico 2- Ensino Fundamental - Crescimento das Matrículas Iniciais na Rede Municipal de Ensino (1996 a 2009)

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico 2011 (2001 a 2009).

Convém ressaltar que a curva descendente da matrícula estadual é mais acentuada que a ascendente municipal que, a partir de 2006, apresenta trajetória retilínea. A diminuição da matrícula, na Rede Estadual e a trajetória retilínea da Rede Municipal, não podem ser atribuídas apenas à municipalização, mas também, aos efeitos apontados pelo IBGE (2007), como a diminuição demográfica da população da faixa etária do ensino fundamental; a correção do fluxo escolar implantado pelas redes de ensino, também, pela mudança de metodologia na realização do Censo Escolar pelo INEP que, a partir de 2007, informatizou a coleta de informações educacionais e eliminou as matrículas duplicadas. (BASSI e FERMINO, 2011, p. 10).

A Rede Estadual tinha em 1997, 45% das matrículas e a Rede Municipal de Campo Grande, 36%. Em 1998, primeiro ano do FUNDEF, o estado continuou respondendo por 45% das matrículas e o município ampliou para 41% a sua participação. Em 2000, o município passa a Rede Estadual na oferta de matrículas do ensino fundamental, com 45% de

participação da Rede Municipal e 39% de participação do estado. Em 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, 57,8% das matrículas é da Rede Municipal e, 27% das matrículas pertencem a Rede Estadual. A Rede Privada manteve quase inalterada a participação nas matrículas.

O ensino médio, mesmo não sendo etapa de responsabilidade do município, entre 1996 e 1998 apresentava número considerável de matrículas na Rede Municipal, mas a partir da implementação do FUNDEF, o seu atendimento foi diminuindo gradativamente. Assim, a tabela 8 mostra as matrículas iniciais desta etapa de ensino, no município de Campo Grande/MS.

Tabela 8 - Ensino Médio - Matrícula Inicial do Ensino Médio Modalidade Normal no Município de Campo Grande/MS

| Ano | Federal | Estadual | Municipal | Privada | Total |
|---|----------------|-----------------|------------------|----------------|----------------|
| 1997 | 262 | 17.700 | 2.981 | 9.399 | 30.342 |
| 1998 | 326 | 20.783 | 1.584 | 9.037 | 31.730 |
| 1999 | 401 | 23.335 | 762 | 8.883 | 33.381 |
| 2000 | 443 | 23.265 | 84 | 8.809 | 32.601 |
| 2001 | 446 | 25.551 | 137 | 9.003 | 35.137 |
| 2002 | 458 | 30.723 | 0 | 9.424 | 40.605 |
| 2003 | 436 | 31.423 | 0 | 9.093 | 40.952 |
| 2004 | 450 | 30.361 | 0 | 8.753 | 39.564 |
| 2005 | 426 | 28.128 | 0 | 8.360 | 36.912 |
| 2006 | 419 | 28.019 | 32 | 7.911 | 36.381 |
| 2007 | 441 | 26.985 | 61 | 7.218 | 34.705 |
| 2008 | 426 | 25.328 | 83 | 6.917 | 32.754 |
| 2009 | 496 | 25.661 | 82 | 6.688 | 32.927 |
| Matrícula Total: Variação no período de 1997 a 2009 | | | | | 8,5% |
| Matrícula Total: Variação no Período de vigência do FUNDEF (1998-2006) | | | | | 14,6% |
| Matrícula Total: Variação nos três anos do FUNDEB | | | | | (-5,1%) |

Fontes: SEED (1997 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico 2011 (2001 a 2009).

A Rede Estadual sempre foi responsável pela oferta do ensino médio no município de Campo Grande. Possuía em 1997, 58,3% das matrículas. As escolas federais sempre tiveram o menor número de matrículas, 0,8% em 1997, pelo motivo de ter apenas uma única escola no município, a Escola Militar. E a Rede Municipal contava com 9,8% e a privada 31% em 1997 das matrículas desta etapa de ensino.

Nos período de 2002 a 2005, o município não ofereceu ensino médio na modalidade normal, as matrículas que constam na Rede Municipal, a partir de 2006, correspondiam a uma escola na zona rural do município.

A variação da matrícula total no período de análise (1997 a 2009) apresentou crescimento de 8,5%. A variação na vigência do FUNDEF (1998 a 2006) foi de 15,6% e nos três anos de implementação do FUNDEB decresceu (-5,1%).

Acompanhando a tendência nacional, observado pelo IPEA⁷⁵ na Rede Estadual e no cômputo total das matrículas, a partir de 2005 elas começaram a decrescer. Infere-se, então que a diminuição da matrícula e o número de alunos em distorção idade/série do ensino fundamental vinham se estabilizando, provocado pelo maior número de alunos aprovados e pelo decréscimo do número de abandonos. O documento do IPEA apontou que o decréscimo pode ter ocorrido pelo aumento da EJA- ensino médio. Contudo, não se pode afirmar pelas matrículas que, no município de Campo Grande, tenha ocorrido esse processo.

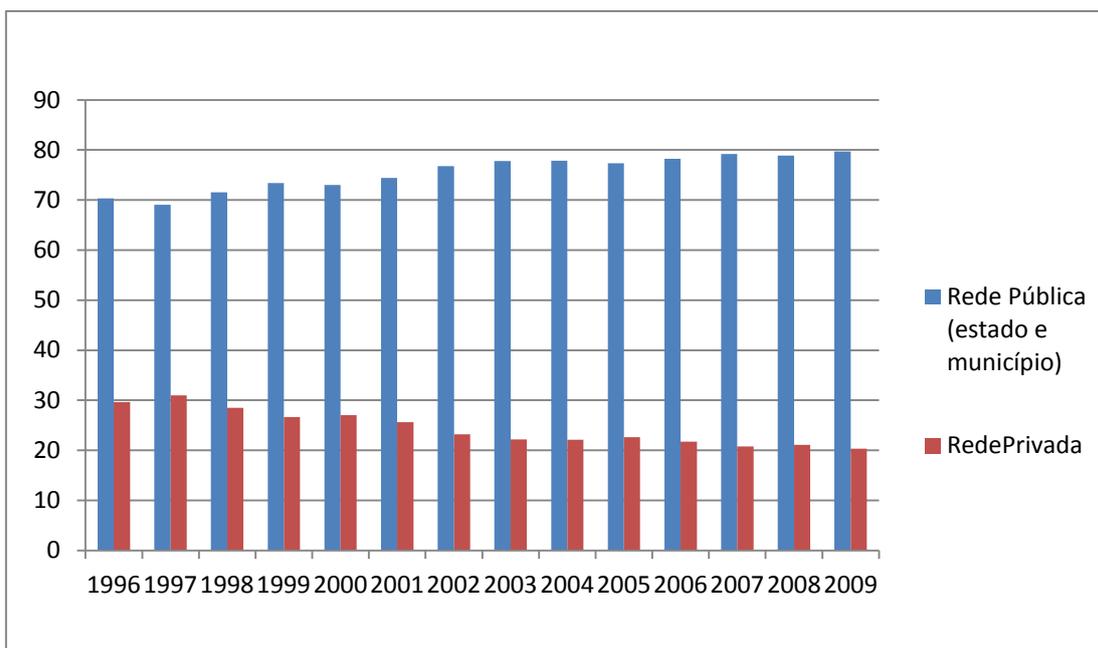


Gráfico 3 - Percentual de Atendimento do Ensino Médio Modalidade Normal pela Rede Pública e Rede Privada

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico 2011 (2001 a 2009).

⁷⁵ Ver Texto para Discussão nº 1421 de set/2009 Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em 30/09/2011.

Como na educação infantil, a participação das instituições privadas no oferecimento do ensino médio também foi expressiva. No período estudado, sempre foi superior a 20%, em alguns anos, como 1997, correspondeu a 30,9%. A partir de 2007 quando foi implementado o FUNDEB, o atendimento desta etapa de ensino pela Rede Privada permaneceu inalterado.

Em documento produzido pela UNESCO, em 2007, o Brasil era apontado como o quinto país do mundo com o maior índice de matrículas em escolas da iniciativa privada, atrás da Holanda, da Botsuana, da Coreia do Sul e do Chile. As matrículas brasileiras nas instituições privadas ocorrem, principalmente, na educação básica ensino fundamental e ensino médio, devido entre outros fatores ao alto número de reprovação escolar que ocorre na rede pública, provavelmente se fosse realizado este mesmo levantamento em 2011, não haveria grandes alterações.

Tabela 9- Educação de Jovens e Adultos: Matrícula Inicial no Município de Campo Grande por Dependência Administrativa

| Ano | Estadual | Municipal | Privada | Matrícula Total | % da Variação Anual da Matrícula Total |
|---|-----------------|------------------|----------------|------------------------|---|
| 1997 | 5.781 | 2.130 | 1.731 | 9.642 | - |
| 1998 | 5.278 | 2.682 | 3.405 | 11.365 | 17,8% |
| 1999 | 5.661 | 3.098 | 5.136 | 13.895 | 22,2% |
| 2000 | 8.048 | 3.656 | 3.682 | 15.386 | 10,7% |
| 2001 | 3.712 | 100 | 840 | 4.652 | (-70%) |
| 2002 | 1.400 | 467 | 1.679 | 3.546 | (-23,7%) |
| 2003 | 12.421 | 1.285 | 1.982 | 15.688 | 342,4% |
| 2004 | 13.090 | 1.781 | 2.696 | 17.567 | 11,9% |
| 2005 | 13.536 | 1.728 | 3.148 | 18.412 | 4,8% |
| 2006 | 14.538 | 1.016 | 2.743 | 18.297 | (-0,6%) |
| 2007 | 17.466 | 901 | 2.744 | 21.111 | 15,3% |
| 2008 | 16.190 | 4.644 | 3.327 | 24.161 | 14,4% |
| 2009 | 15.259 | 4.251 | 3.404 | 22.914 | (-5,1%) |
| Matrícula Total: Variação no período de 1997 a 2009 | | | | | 137% |
| Matrícula Total: Variação no Período de vigência do FUNDEF (1998/2006) | | | | | 61% |
| Matrícula Total: Variação nos três anos de implementação do FUNDEB | | | | | 8,5% |

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico 2011 (2001 a 2009).

Nota: Em 1997 e 1998 a Educação de Jovens e Adultos, para efeito estatístico era denominado de ensino supletivo.

Na especificidade da EJA, observa-se que localmente há grandes variações anuais, indicando ora aumento e ora decréscimos significativos na oferta, o que pode indicar a inconsistência ou a completa ausência de políticas educacionais para esta modalidade.

Porém, visto na série histórica de 1997 a 2009, a oferta aumentou 137%. Durante a implementação do FUNDEF, houve aumento de 61%; e nos três anos de vigência do FUNDEB, quando passa a receber financiamento, o aumento foi de 8,5%.

As matrículas da EJA, no município, pelos dados apresentados acima, demonstrou que ela não teve papel preponderante na oferta educacional enquanto modalidade de ensino. A Rede Municipal ficou aquém da Rede Estadual durante todo o período e até mesmo da oferta da rede particular entre os anos de 1997 a 2007. Em 2001, o atendimento foi de apenas 100 matrículas, em 2002 aumentou para 467 matrículas. A partir de 2003 houve uma pequena expansão, mas em 2007 diminuiu novamente. Somente em 2008 e 2009, a Rede Municipal teve aumento de matrículas, ultrapassando a Rede Privada, provavelmente induzida pelo financiamento do FUNDEB.

As escolas da Rede Municipal atendem nos seus turnos um grande contingente de alunos, em 2009, a média de alunos por escolas foi de 1.051 alunos. Como a população do município é preponderantemente urbana, 90% das escolas da Rede Municipal estão localizadas na área urbana, tendo sido inclusive fechadas várias escolas da zona rural, conforme tabela abaixo.

Tabela 10 - Número de Escolas da Rede Municipal de Ensino (1997 a 2009)

| Ano | Escolas | | | Ano | Escolas | | |
|-------------|---------|-------|-------|-------------|---------|-------|-------|
| | Urbana | Rural | Total | | Urbana | Rural | Total |
| 1997 | 66 | 16 | 82 | 2004 | 77 | 8 | 85 |
| 1998 | 69 | 13 | 82 | 2005 | 77 | 8 | 85 |
| 1999 | 72 | 9 | 81 | 2006 | 77 | 8 | 85 |
| 2000 | 73 | 8 | 81 | 2007 | 79 | 8 | 87 |
| 2001 | 75 | 8 | 83 | 2008 | 79 | 8 | 87 |
| 2002 | 76 | 8 | 84 | 2009 | 83 | 8 | 91 |
| 2003 | 77 | 8 | 85 | | | | |

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC.

De 1997 a 2009, do total de escolas mantidas pelo município, oito escolas da zona rural foram fechadas, por isso, no período, o aumento foi de apenas nove escolas quando considerado o total geral.

Porém, houve expansão na zona urbana de dezessete escolas, no mesmo período, principalmente entre 1997 e 1998 (três escolas). Durante o FUNDEF (1998 a 2006), oito escolas e nos três primeiros anos do FUNDEB (2007 a 2009) mais quatro escolas.

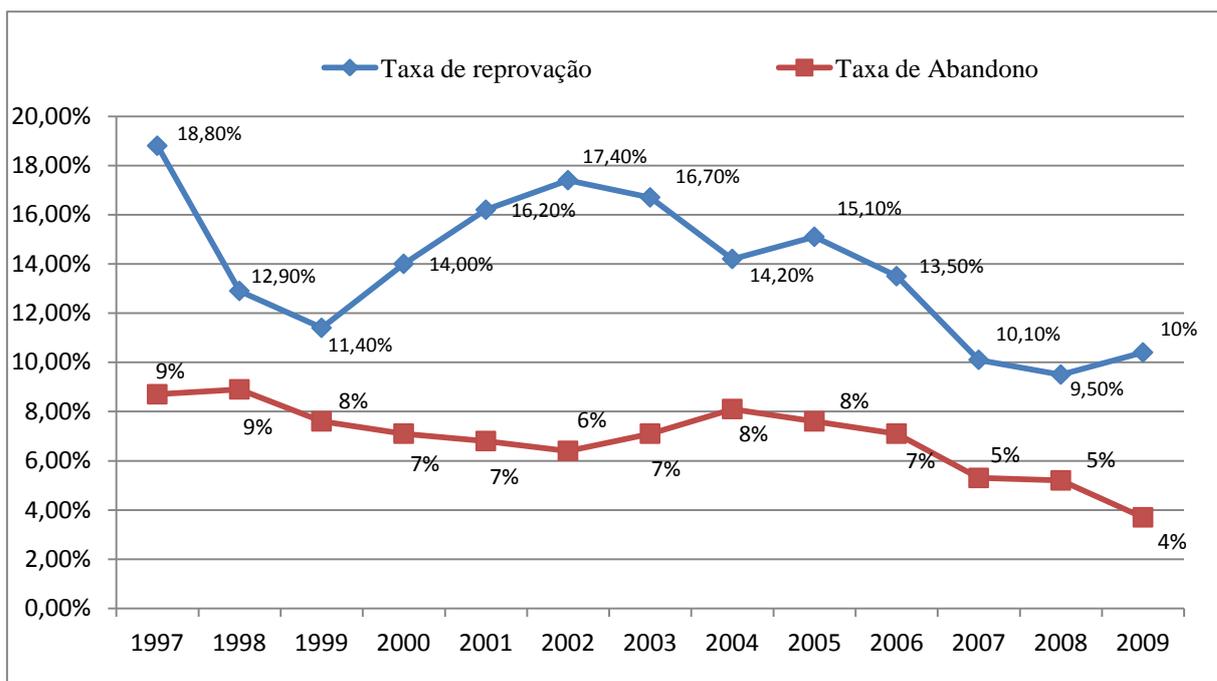


Gráfico 4 - Taxa de Reprovação e Abandono Rede Municipal de Ensino (1996 a 2009)

Fontes: SEED (1996 a 2000). PMCG: Perfil Sócio Econômico 2011 (2001 a 2009).

A taxa de reprovação e abandono do ensino fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, no período analisado, decresceu. Em 1997, era de 27%, em 1998, primeiro ano do FUNDEF caiu para 22%, no primeiro ano de implementação do FUNDEB, ano de 2007 caiu para 15,4% e no final da série histórica, em 2009, chegou a 14%.

Apesar dos índices de reprovação e abandono terem reduzido, ainda são significativos. Os dados demonstram que em relação ao acesso, o número de matrículas aumentou no período, principalmente, a partir dos Fundos contábeis. Porém em termos de permanência do aluno na escola, ainda faz-se necessário incremento das políticas públicas voltadas para a redução desses índices.

Segundo Castro (2009, p. 690), os estudantes, ao permanecerem no sistema além do tempo previsto, necessário para à conclusão da etapa da educação básica correspondente a sua

faixa etária, custa caro ao sistema e reduz a quantidade de recursos disponíveis. Entretanto, ao mesmo tempo isso significa que os alunos, mesmo reprovando e evadindo, continuam perseverando mesmo com o ciclo de insucesso. E, se por um lado, o FUNDEF resolveu o problema do acesso, as dificuldades encontradas no percurso escolar pelos alunos ainda não foram solucionadas, nesse caso o Fundo não teve o efeito equalizador desejado e esperado.

Com o aumento do número de matrículas e do número de escolas no município, o número de docentes também cresceu. Procuramos apreender em que medida a implantação do FUNDEF e do FUNDEB melhorou a formação dos profissionais, neste período selecionado para estudo. Compreendemos que a qualidade da educação deve ter respaldo na formação inicial e continuada e também nas condições de trabalho desse profissional refletindo em ganhos salariais.

Tabela 11 - Percentual do número de docentes da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande em relação ao total de pessoal docente da Rede Pública de Campo Grande

| Ano | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| Percentual da Rede Municipal de Ensino | 40% | 42% | 42% | 40,5% | 42% | 43% | 43% | 44% | 53% | 47% | 48,3% | 48% | 49% |

Fonte: SEED/MS/ (1997 a 1999) e Perfil Sócio Econômico de Campo Grande 2011 (2000 a 2009).

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Por ser a segunda maior rede de ensino do estado de Mato Grosso do Sul, o número de docentes da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande é significativa. Conforme demonstrado na tabela 11 atuavam nesta rede de ensino 40% dos docentes da Rede Pública, em 1997.

Com o aumento das matrículas no ensino fundamental, como consequência, houve aumento no número de docentes e, em 1998, 42% deles atuavam na rede e em 2009, já era responsável por 49% dos docentes do ensino público no município.

O aumento de docentes ocorreu nas etapas da educação infantil e no ensino fundamental, conforme tabela 12.

Tabela12- Número de Pessoal Docente por Nível de Atuação da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande por Etapa e Modalidade de Ensino (1997 a 2009)

| Etapa | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Educação infantil | 135 | 235 | 400 | 384 | 388 | 446 | 524 | 663 | 735 | 770 | 788 | 660 | 761 |
| Ensino fundamental | 1.940 | 2.180 | 2.196 | 2.499 | 2.559 | 2.723 | 2.826 | 2.942 | 3.084 | 3.255 | 2.728 | 4.119 | 3.314 |
| Ensino médio | 172 | 109 | 60 | 9 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 14 | 07 | 18 |
| EJA | 83 | 111 | 87 | 113 | 3 | 26 | 66 | 82 | 94 | 71 | 83 | 343 | 346 |
| Educação Especial | 8 | 2 | 7 | 10 | 19 | 23 | 31 | 36 | 46 | 91 | 3 | 1 | 9 |
| Total | 2.338 | 2.637 | 2.750 | 3.015 | 2.977 | 3.218 | 3.362 | 3.723 | 3.959 | 4.198 | 4.160 | 4.337 | 4.448 |

Fonte: SEED/MS/ (1997 a 1999) e Perfil Sócio Econômico de Campo Grande 2011 (2000 a 2009).

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Observa-se que de 1997 a 2009, o percentual de aumento do número de docentes foi de 90,2%. Durante a implementação do FUNDEF foi de 59%, e nos três primeiros anos de FUNDEB o aumento foi de 6,9%.

Na educação infantil, o corpo docente apresentado nesta tese até o ano 2000 refere-se quase exclusivamente à Pré-Escola. Segundo Rosa (2005), somente a partir de 1999 e 2000 começaram a aparecer os dados das creches que se encontravam na administração da Secretaria de Assistência Social. Segundo a autora, o número de profissionais sem formação, que atuavam nesses estabelecimentos sempre foi motivo de reivindicação e de denúncias, principalmente, aos relacionados aos funcionários que trabalhavam nos berçários, as chamadas pajens, atendentes, auxiliares, entre outras.

Na tabela 13^a, 13b e 14 apresenta-se o grau de formação dos professores atuavam Rede Municipal. De 1997 a 2006, os dados levantados apresentavam a separação entre os professores que atuavam nas creches e na pré-escola. A partir de 2007, não aparece mais esta separação, os microdados do INEP informam apenas a etapa da educação infantil.

Tabelas 13a - Docentes Por Grau de Formação Atuando na Educação Infantil (1997 a 2006)

| Ano | Creche | | | Pré-Escola | | | Total |
|-------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|-------|
| | Formação Ensino Fundamental | Formação Ensino Médio | Formação Ensino Superior | Formação Ensino Fundamental | Formação Ensino médio | Formação Ensino Superior | |
| 1997 | 0 | 0 | 0 | 2 | 38 | 94 | 134 |
| 1998 | 0 | 0 | 0 | 8 | 69 | 166 | 243 |
| 1999 | 18 | 19 | 1 | 4 | 146 | 208 | 396 |
| 2000 | 1 | 37 | 6 | 0 | 123 | 213 | 380 |
| 2001 | 0 | 3 | 0 | 4 | 144 | 241 | 392 |
| 2002 | 0 | 0 | 0 | 0 | 86 | 356 | 442 |
| 2003 | 0 | 1 | 1 | 0 | 78 | 444 | 524 |
| 2004 | 0 | 0 | 0 | 0 | 57 | 606 | 663 |
| 2005 | 0 | 0 | 0 | 2 | 39 | 694 | 735 |
| 2006 | 0 | 0 | 0 | 1 | 35 | 734 | 770 |

Fonte: SEED/MS (1997 a 2000) e Microdados do INEP (2001 a 2009).

Tabelas 13b - Docentes Por Grau de Formação Atuando na Educação Infantil (2007 a 2009)

| | Formação Ensino Fundamental | Formação Ensino Médio | Formação Ensino Superior | Total |
|-------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|-------|
| 2007 | 0 | 89 | 743 | 832 |
| 2008 | 3 | 94 | 545 | 639 |
| 2009 | 0 | 18 | 743* | 761 |

Fonte: SEED/MS (1997 a 2000) e Microdados do INEP (2001 a 2009).

Pelos dados apresentados nas tabelas 13a e 13b, até 2003 o número de professores atuando em creches era pequeno, a maioria, apenas com formação ensino fundamental e médio. Assim, indicava ser necessário um esforço maior da Rede Municipal, para a formação deste pessoal em específico.

A pré-escola apresentava um grande quantitativo de docentes com ensino superior, embora o número de pessoas com ensino médio, também, era significativo. Ao final de 2006, havia ainda 4,6% de professores com formação ensino fundamental e médio atuando nesta etapa de ensino.

A partir de 2007, os dados estatísticos não fizeram a diferenciação dos docentes (tabela 13b) que atuavam nas creches e pré-escolas, porém os dados demonstravam que em 2009, havia zerado o número de docentes com formação ensino fundamental e ensino médio havia decrescido significativamente, com apenas 18 docentes sem formação de nível superior.

Tabela 14 - Docente por Grau de Formação Atuando no Ensino Fundamental e Ensino Médio na Rede Municipal de Campo Grande (1997 a 2009)

| Ano | Formação | | | | | | Total |
|------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|-------|
| | Etapa do Ensino Fundamental | | | Etapa do Ensino Médio | | | |
| | Formação Ensino fundamental | Formação Ensino Médio | Formação Ensino Superior | Formação Ensino Fundamental | Formação Ensino Médio | Formação Ensino Superior | |
| 1997 | 8 | 290 | 1.642 | 0 | 12 | 160 | 2.112 |
| 1998 | 6 | 510 | 1.737 | 0 | 6 | 103 | 2.362 |
| 1999 | 8 | 357 | 1.883 | 0 | 1 | 59 | 2.308 |
| 2000 | 5 | 470 | 2.103 | 0 | 0 | 9 | 2.587 |
| 2001 | 0 | 364 | 2.286 | 0 | 0 | 8 | 2.658 |
| 2002 | 2 | 149 | 2.700 | 0 | 0 | 0 | 2.851 |
| 2003 | 0 | 337 | 2.796 | 0 | 0 | 0 | 3.133 |
| 2004 | 1 | 55 | 3.052 | 0 | 0 | 0 | 3.107 |
| 2005 | 0 | 97 | 3.241 | 0 | 0 | 0 | 3.338 |
| 2006 | 0 | 24 | 3.535 | 0 | 0 | 11 | 3.570 |
| 2007 | 0 | 269 | 3.435 | 0 | 0 | 14 | 3.718 |
| 2008 | 0 | 59 | 3.597 | 0 | 0 | 15 | 3.671 |
| 2009 | 0 | 31 | 3.649 | 0 | 0 | 07 | 3.687 |

Fonte: SEED/MS (1997 a 2000) e Microdados do INEP (2001 a 2009).

Na etapa do ensino fundamental, os dados indicam a presença do professor leigo⁷⁶, nos primeiros anos de implementação do FUNDEF, não só nas escolas rurais como também em escolas da zona urbana. No entanto, a qualificação docente, com formação ensino superior cresceu gradativamente no decorrer da série analisada. A partir de 2000, o município firmou convênio com universidades públicas e particulares para a graduação de docentes em cursos de Pedagogia. Os concursos, a partir de 2000, traziam como exigência formação superior,

⁷⁶ Leigos eram os professores que não tinham concluído, pelo menos, o ensino médio/magistério para atuar nos primeiros anos do ensino fundamental (1ª a 4ª série) ou não possuíam licenciatura para os anos finais do ensino fundamental (5ª a 8ª série) e ensino médio.

licenciatura plena na área para o docente atuar no ensino fundamental. (CAMPO GRANDE: PMCG: RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2000).

Observa-se que em 2009, havia apenas trinta e um docentes atuando na etapa do ensino fundamental, com formação em nível médio. Consta do PCRM de 1998, que este professor, ao se qualificar, ou seja, passar para a formação de ensino superior em curso de licenciatura, o percentual de aumento salarial chegaria a 50%.

Os professores que atuam na etapa do ensino médio todos têm ensino superior, a exceção ocorreu nos anos de 1998 e 1999. A Rede Municipal, no decorrer do período pesquisado, apresentou 99% de professores com qualificação em nível superior. Os dados sobre docentes com ensino médio não informaram se a formação era ensino médio com magistério.

A partir de 2005, o município, por meio de convênios com universidades públicas e particulares passou a investir em cursos de Pós-graduação, gratuitos para os docentes. Em 2010, o percentual de docentes com graduação era de 49%, com especialização *latu sensu* era de 46,6% e com mestrado 1,3%. (CAMPO GRANDE: INDICADORES EDUCACIONAIS DA REME, 2010, p. 18).

A quantidade de alunos em sala de aula também serve de indicador para a valorização dos profissionais do magistério. A tabela 31, objetiva explicitar o quantitativo de alunos por turma na Rede Municipal. Observa-se que geralmente se divide o número de alunos pelo número de funções docentes para se obter o quantitativo de alunos por professor. Os números apresentados dessa forma não correspondem à realidade da sala de aula, porque além do docente regente (caso do 1º ao 5º ano da Rede Municipal) ainda há docente de educação física e o de artes.

Como opção metodológica para este trabalho, dividiu-se o número de matrículas do ensino fundamental pelo número de turmas existentes na rede para se chegar à relação aluno/turma apresentado abaixo.

Tabela 15- Ensino Fundamental: relação número de alunos/turma Rede Municipal de Ensino

| Ano | Número de Turmas da Rede Municipal | Relação de Aluno/Turma |
|-------------|---|-------------------------------|
| 1997 | 1.498 | 33 |
| 1998 | 1.662 | 32 |
| 1999 | 1.483 | 38 |
| 2000 | 1.962 | 30 |
| 2001 | 1.916 | 33 |
| 2002 | 2.016 | 32 |
| 2003 | 2.098 | 32 |
| 2004 | 2.161 | 32 |
| 2005 | 2.232 | 31 |
| 2006 | 2.355 | 30 |
| 2007 | 2.444 | 28 |
| 2008 | 2.501 | 29 |
| 2009 | 2.561 | 28 |

Fonte: SEED (1997 a 1999) e Perfil Sócio Econômico (2000 a 2009).

O número de alunos do ensino fundamental, por turma, decresceu de 33 para 28 alunos, no período de 1997 a 2009. Durante a vigência do FUNDEF, a relação aluno/turma ficou na média de 30 alunos, chegando a 38 em 1999, porém houve uma pequena redução nos três anos de implementação do FUNDEB.

Ressalta-se que a LDB nº 9394/1996 não estabeleceu o número de alunos por sala de aula; também, no município, não há uma regulamentação específica determinando o número ideal de alunos por turma. O Plano Municipal de Educação (2007) teve entre as suas metas à regulamentação do número de alunos por turma, porém esta meta mostrou-se genérica por não determinar o quantitativo nem o prazo em que ela seria efetivada.

Existe desde 2009, um projeto de Lei tramitando no Senado Federal que visa regulamentar este quantitativo, o texto pretende alterar dispositivos da LDB, dando nova redação ao artigo 25, determinando que os respectivos sistemas de ensino, estabeleçam parâmetros para definir a relação adequada entre o número de alunos e o professor em sala de aula. (BRASIL/SENADO FEDERAL: PORTAL ATIVIDADES LEGISLATIVAS, PROJETOS E MATÉRIAS).

Em vista do capítulo apresentado, considera-se que a política de educação se configura mais abrangente que a legislação proposta para organizar a área (Shiroma, *et.al*, 2000, p. 87), pois é na área da política que se dará os embates, porém a legislação nos mostra o grau de correlações de forças ocorridos para que determinada política ganhasse centralidade em determinado período .

Buscou-se neste capítulo, analisar as novas orientações conferidas pela legislação nacional e local na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande no período analisado. Foram destacadas as modificações introduzidas na educação nacional, a partir da Constituição Federal de 1988, pela LDB nº 9.394/1996 e pela legislação que modificou a trajetória do financiamento educacional, a Emenda Constitucional nº 14/1996, a lei nº 9.394/1996, a Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Lei nº 11.494/2007.

Os efeitos na educação municipal, a partir da legislação nacional, foi a opção do município para a criação do seu Sistema Municipal de Educação, e, de acordo com a reforma do Estado brasileiro, a política educacional teve como imperativo a descentralização e a municipalização das matrículas no âmbito de suas competências, o ensino fundamental, municipalizado a partir do ano 2000, e a educação infantil em 2007, por meio de documentos, transferências de Centros de Educação Infantil e do aumento das matrículas.

Processos de descentralização e municipalização claramente induzidas pelos Fundos de natureza contábil, com o valor do *per capita* influenciando as decisões de gestão desta rede de ensino. Durante a vigência do FUNDEF, os dados de matrícula demonstraram a corrida da Rede Municipal pelas matrículas do ensino fundamental já a partir de 1997.

Quanto à educação infantil, as matrículas, que durante o FUNDEF, não possuíam financiamentos específicos, com a entrada em vigor do FUNDEB, se resolveram as questões do financiamento e, conseqüentemente, das matrículas que se encontravam na Rede Estadual e, ao mesmo tempo, aumentaram significativamente as matrículas nesta etapa da educação básica.

Nestes doze anos de implementação dos Fundos contábeis em termos de qualificação profissional, houve avanços para a categoria profissional dos professores, porém, esses avanços, não se traduziram em aumento salarial efetivo, conforme a análise do capítulo quatro desta tese. Porém, o município instituiu o Plano de Cargos Carreiras e Remuneração do Magistério da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, com três alterações no período-

Lei Complementar municipal nº 53/2003, Lei Complementar municipal nº 97/2006 e Lei Complementar municipal nº 106/2007.

CAPÍTULO IV

OS FUNDOS CONTÁBEIS NA GESTÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

Este capítulo apresenta os dados financeiros educacionais do município de Campo Grande, quando necessário apresenta-se também os dados financeiros da Rede Pública e Particular do estado de Mato Grosso do Sul, com o objetivo de demonstrar a evolução dos gastos educacionais em relação à receita total e ao FUNDEF e FUNDEB, assim como outras fontes de receitas e despesas realizadas pelo município na área de educação.

Os Fundos subvincularam pelo menos 60% das suas receitas para a valorização do magistério. Neste capítulo, dedicamos um item para analisar o impacto dos fundos na questão da valorização do magistério por meio do PCRM e da remuneração salarial.

O capítulo está dividido em três itens: no primeiro, há o desmembramento da execução da gestão financeira no município - período de 1997 a 2009; no segundo apresenta-se a implementação dos Fundos contábeis para o financiamento público e a questão da valorização do magistério, por meio do PCRM e dos salários, finalmente, no terceiro item há o gasto/aluno/ano efetuado pela Rede Municipal no período de 1997 a 2009, analisando se houve aumento de recursos pelo município e se os valores alcançados estariam próximos aos parâmetros estabelecidos nos estudos sobre gasto/aluno e custo/aluno/qualidade atendendo à legislação estabelecida.

Os dados basearam-se nos Balanços Gerais Consolidados do município, nos Demonstrativos de Prestação de Contas do Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF (1998/2006) e FUNDEB (2007/2009) e em documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Campo Grande. Os dados educacionais foram extraídos do Censo Educacional, Sinopse Estatística, Edudata/Brasil, Microdados do INEP e dados do Setor de Estatística da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria de Estado de Educação (SEED). Foram utilizadas, ainda, as metodologias de custo e gasto/aluno, documentos e relatórios sobre financiamento público, bem como a legislação pertinente.

Os dados financeiros foram indexados pelo INPC/IBGE. Este índice foi criado pelo IBGE, sendo utilizado desde setembro de 1979. O IBGE faz o levantamento do índice entre os dias 1º e 30 de cada mês, por meio do cruzamento de dois parâmetros: pesquisa de preços nas

onze regiões de maior produção econômica cruzada com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), que abrange famílias com renda de um a oito salários mínimos.

A coleta de dados é realizada pelo Sistema Nacional de Preço ao Consumidor (SNPC) tendo como unidade de coleta os estabelecimentos comerciais e o de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). A população-objetivo do INPC abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e cinco salários mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Brasília e município de Goiânia. (BRASIL: IBGE, 2010).

O INPC é um índice que leva em sua composição a recomposição do poder de compra dos assalariados, refletindo a realidade inflacionária do período analisado. O índice é utilizado para negociação de reajustes salariais e também pelo poder Judiciário quando não há a indicação de outro índice de correção.

Nesta pesquisa, para a atualização dos valores das séries analisadas dos valores financeiros; o mês e o ano base do indexador são de dezembro de 2009, considerando que foi este o último mês do período analisado.

4.1 GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE: RECEITA GERAL, RECEITA VINCULADA E DESPESAS EFETUADAS NO PERÍODO DE 1997 A 2009.

Os estudos sobre a sistemática e a avaliação das políticas de financiamento da educação pública brasileira cresceram gradativamente com a implantação do FUNDEF. As maiores dificuldades encontradas na realização destas pesquisas estão relacionadas ao acesso e à coleta dos dados empíricos e à falta de informações objetivas sobre os dados coletados.

A avaliação das políticas públicas é importante para o planejamento das ações do governo e para o controle da sociedade no uso dos recursos públicos. Segundo Celina Souza (2007), as políticas públicas ganharam visibilidade a partir da década de 1980, principalmente quando os governos passaram a condicionar sua intervenção social ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário.

As políticas públicas tinham como característica a restrição dos gastos públicos, outra visão sobre o papel dos governos, no qual as políticas universalistas deveriam ser substituídas por políticas focalistas e deveriam promover a inclusão social de grande contingente populacional. (SOUZA, 2007). No entanto, mesmo existindo limites na avaliação e na análise, as políticas públicas nos fornecem um panorama mais claro e amplo da área e da eficácia do que foi planejado. Concordamos com a proposição de Verhine (2003, p. 41) que “[...] analisar o impacto de uma determinada política pública ou programa social é buscar discuti-la em seus múltiplos aspectos, procurando avaliar o grau de alcance dos objetivos e metas propostos”.

Neste caso específico, analisar os impactos da redistribuição dos recursos educacionais e os seus efeitos em um ente federativo considerado fraco em relação à arrecadação de imposto. Como é o caso dos municípios brasileiros, que nos permite observar como foi o encaminhamento das políticas sociais e como o Estado brasileiro lidou com a questão do equilíbrio orçamentário e do gasto público necessários ao o funcionamento de um sistema econômico racionalizador na liberação dos recursos financeiros para as políticas sociais.

No documento *Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF 1998*, o Fundo foi apresentado como um exemplo inovador de política social e tinha entre os objetivos principais promover uma política nacional de equidade, a descentralização, a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público.

Como política de equidade, foi proposta a redistribuição dos recursos vinculados entre estados e seus municípios de forma que todos os alunos do ensino fundamental fossem equiparados a um mesmo nível de gasto, independente se escola do município ou do estado.

Na política de descentralização, segundo o documento, as redes estaduais e municipais de ensino passariam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentivaria o esforço de ampliação da oferta da matrícula e a garantia da permanência do aluno na escola. E com o aumento dos salários e a qualificação dos professores haveria melhora na qualidade do ensino prestado na rede pública.

Pela sistemática de redistribuição dos recursos, considerando o *per capita*, haveria um aporte maior de recursos aos entes mais fracos do sistema federativo, no caso, o município. Com essa ação, o regime de colaboração previsto na legislação, mas não implantado na prática pelas Redes de Ensino, seria efetivado, pois a lógica era: se existem

alunos no ensino fundamental existem recursos, caso contrário o dinheiro iria para outra Rede de Ensino.

Com o FUNDEF ocorreu a colaboração em relação ao ensino fundamental, pois houve a ampliação da oferta de matrículas motivadas pela obrigatoriedade de gastar 60% dos recursos com esta etapa de ensino, mas no restante da educação básica o atendimento ocorreu dentro do estritamente necessário para o cumprimento da legislação.

O contexto aponta que foi com o FUNDEB que o Regime de Colaboração⁷⁷ se efetivou ao ser implantado o critério baseado na ação prioritária de cada esfera administrativa. O FUNDEB pode ter sido o “fio indutor” para a efetivação do Regime de Colaboração, pois tornou clara a competência de cada ente federativo definindo “quem financia o quê”.

No caso específico de Campo Grande, a situação econômica do município, pôde ser mais bem observada quando foram analisados os dados relativos à receita própria, às transferências constitucionais e os recursos que entraram nas finanças do município para a operacionalização do FUNDEF e do FUNDEB.

Para efeito metodológico, as receitas próprias são constituídas pelos tributos arrecadados diretamente pelo ente federativo; no caso dos municípios, as receitas próprias são constituídas pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto Sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI). A estes impostos são acrescentados multas e juros de mora dos impostos próprios, multas e juros de mora dos tributos inscritos na dívida ativa, e rendimentos sobre a aplicação financeira.

As Receitas de transferências são constituídas pelos repasses do estado e da União. Os impostos estaduais são constituídos por 25% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e 50% do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). As transferências da União são constituídas pelo Fundo de Participação do Município (FPM), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores municipais, Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto Territorial Rural (ITR).

⁷⁷ Artigo 211 CF/1988, Lei nº 9.394/1996, artigos 10 e 11 e pelo Decreto nº 6.253/2007, artigo 3º.

A receita de MDE incide sobre a vinculação constitucional, no caso de estados e municípios é de no mínimo 25% e deve ser utilizado conforme determina a LDB nº 9.394/1996.

O gráfico 5 mostra a receita total do município de Campo Grande e a receita total dos impostos e transferências vinculadas; na tabela 16 o percentual de receitas próprias e de transferências constitucionais que compõem a receita. O objetivo é demonstrar a dimensão da arrecadação e da composição da receita orçamentária do município de Campo Grande em relação à receita total e a receita de MDE.

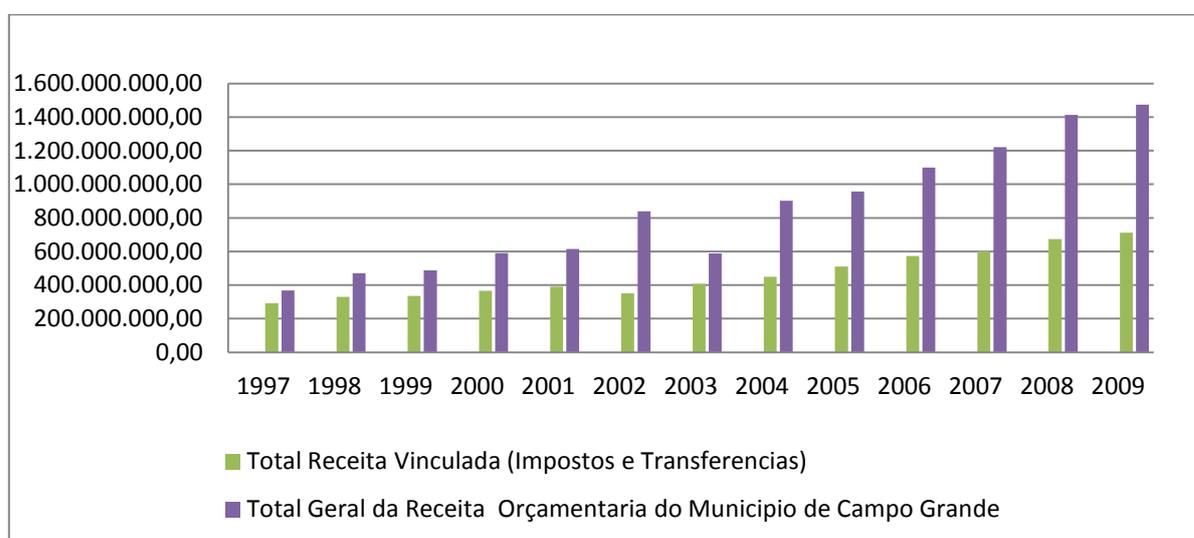


Gráfico 5 - Total Geral da Receita Orçamentária e Total da Receita Vinculada do Município de Campo Grande/MS (1997 a 2009).

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande/MS. Valores indexados INPC/IBGE dezembro de 2009.

Houve crescimento na série analisada, apesar das variações anuais entre 2002 e 2003. Em 2002, houve um crescimento de 36,2% em relação ao ano de 2001, motivado pelo lançamento da receita extra-orçamentária na qual encontravam-se registrada as contrapartidas das despesas empenhadas e não pagas no exercício, as consignações da folha de pagamento e outros depósitos, além de saldos conjugados do exercício 2001.

O gráfico também demonstra os limites da receita vinculada que, por não incidir em outras fontes de arrecadação, como as taxas, as contribuições sociais e econômicas, as contribuições de melhorias, têm sua capacidade de financiamento diminuída, pois a vinculação incide sobre o total dos impostos vinculados e não sobre o total da receita geral. Segundo Pinto (2000, p.23), existem, no Brasil, doze os impostos, enquanto as contribuições

sociais estão em torno de cinquenta, o que contribui para diminuir a receita vinculada em relação à receita total.

No comparativo do gráfico acima, a receita vinculada em 1997, quando o MDE era de 30% no município, ela correspondia a 79,5% da receita total. No período do FUNDEF, variou entre 70,9% em 1998 a 52% em 2006. Durante os três primeiros anos do FUNDEB a diferença entre receita total e receita vinculada ficou em 49,3% em 2007; 47,6% em 2008 e 48,2% em 2009.

Na tabela 16, do total da receita geral do município de Campo Grande, verificou-se o percentual de receitas próprias e o percentual da receita de transferências. A opção metodológica foi demonstrar os valores antes da implantação do FUNDEF, no primeiro e no último ano de sua implementação e no primeiro e no terceiro ano de operacionalização do FUNDEB.

Ressalta-se que, para as transferências, há a regulamentação prevista na Constituição Federal de 1988 dos percentuais e prazos de repasse pela União e pelos estados.

Tabela 16 - Receita Total - Composição Percentual das Receitas Próprias e Transferências Constitucionais

| | 1997 | 1998 | 2006 | 2007 | 2009 |
|-----------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Receita Total | | | | | |
| (R\$) | 367.929.327,60 | 471.296.902,15 | 1.100.194.075,27 | 1.198.918.752,97 | 1.473.831.940,47 |
| Receitas | | | | | |
| Próprias (%) | 42,3% | 36,7% | 30,5% | 21,0% | 23,3 % |
| Receita de | | | | | |
| Transferências | | | | | |
| (%) | 44,5% | 43,1% | 62,2% | 59,6% | 59,0% |
| Outros (%)* | 13,1% | 20,0% | 7,1% | 19,3% | 17,6% |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande (1997/1998/2004/2007/2009). Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Nota: O item Outro é formado pelas taxas, as contribuições sociais, contribuições econômicas, receitas imobiliárias, etc.

No caso específico do município de Campo Grande, apesar de ser capital, o percentual de receitas próprias é menor que a soma das transferências da União e do estado, conforme se observa na tabela. O percentual de transferências constitucionais não chega a

90%, conforme informado por Vehine (2003), porém, no município constituem quantias significativas. Constatou-se que nos anos de 1997 e 1998 as transferências representaram mais de 43% da receita do município e em 2006, 2007 e 2009 representou mais de 59%.

Segundo Verhine (2003), na maioria dos municípios brasileiros, 90% de suas receitas são provenientes das transferências, implicando em dependência política em relação à esfera estadual e federal. Madza e Bassi (2009, p. 28) argumentam que apesar de beneficiados pela partilha dos tributos, os municípios se tornam vulneráveis frente aos estados e à União, pois cada vez mais são os responsáveis pela implementação das políticas sociais, sem ter condições econômicas e receita próprias suficientes para implementar estas políticas.

Infere-se dos argumentos dos autores citados acima que o município, apesar da maioria jurídica, em termos de financiamento educacional, a cesta dos seus recursos orçamentários próprios não faz jus aos encargos que são atribuídos a ele como ente administrativo.

O gráfico 6 mostra as receitas próprias e as transferências para a composição da MDE. Seguindo a tendência da receita geral, na composição dos recursos vinculados a sua maior parte também foi proveniente das transferências, conforme demonstra o gráfico abaixo.

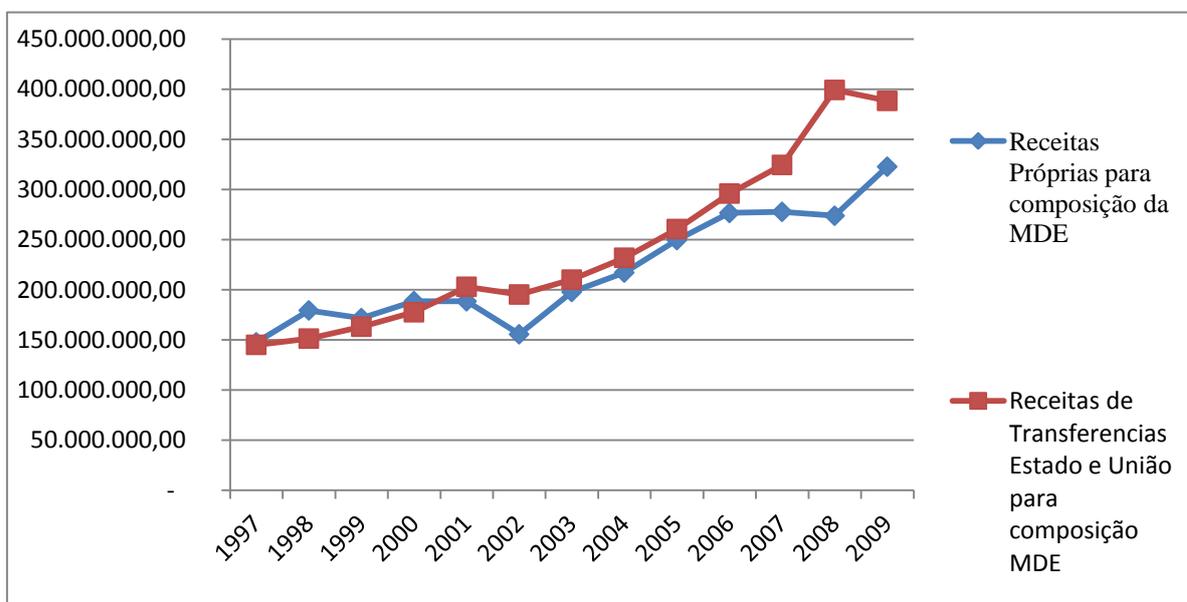


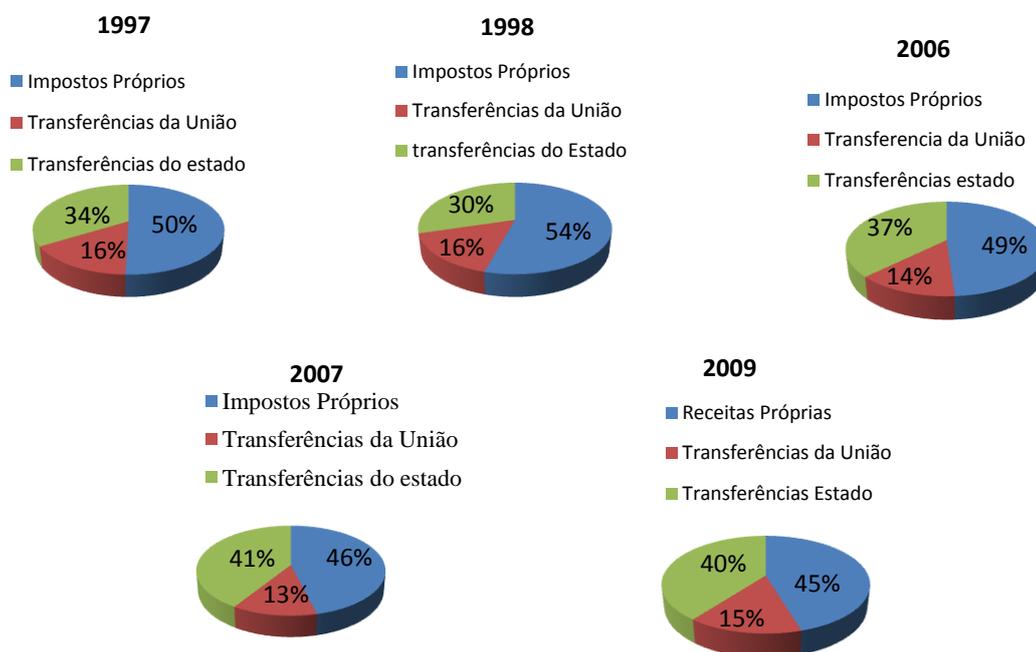
Gráfico 6- Campo Grande/MS: Receita para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Receitas Próprias e Receita de Transferências (União e Estado) - 1997 a 2009

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande/MS (1997 a 2009). Valores Indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Pelo gráfico 6, as receitas próprias vinculadas para MDE cresceram a partir de 1998 e se estabilizaram no mesmo patamar dos valores da receita de transferências até o ano de 2001. Em 2002 há uma brusca diminuição das receitas próprias e, a partir desse ano, ela foi menor que a receita de transferências.

No bolo de arrecadação de impostos, o município sempre representou a parte mais fraca. Observou-se no período analisado que, após a implantação dos Fundos, principalmente a partir do ano 2000, as receitas de transferências foram superior à receita própria do município com destaque para os três primeiros anos de implementação do FUNDEB (2007 a 2009).

No gráfico 7, há os percentuais de recursos próprios e das transferências recebidas do estado e da União, com o objetivo de verificar quanto cada ente colaborou na formação do MDE municipal. A opção metodológica foi demonstrar os valores antes da implantação do FUNDEF, no primeiro e no ultimo ano de sua implementação e no primeiro e no terceiro ano de operacionalização do FUNDEB.



Gráficos 7 - Composição do Total da Receita Vinculada para a Formação dos 25% da MDE (Receitas Próprias e Transferências) do Município de Campo Grande/MS (1997 - 1998 -2006 -2007 e 2009

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande (1997-1998-2006 e 2009). Valores indexados INPC/IBGE dezembro de 2009.

Dos três entes administrativos, a União teve a menor participação na formação da receita de recursos vinculados para MDE. Ela decresceu no último ano de vigência do FUNDEF em 2006, representando 14% dos recursos. Em 2007 diminuiu um ponto percentual em relação a 2006, em 2009 cresceu 15%, porém ficou abaixo do período de 1997/1998.

O estado de Mato Grosso do Sul contribuiu para a formação da receita com 34% em 1997, 30% em 1998 e aumentou, respectivamente, para 37%, 41% e 40% sua participação na receita, justamente porque na transferência do FUNDEF/FUNDEB foi das suas receitas de MDE que saiu o maior quantitativo de contribuição para estes Fundos, conforme detalhamento na tabela 19 e no gráfico 10.

Os impostos próprios do município representaram em 1997, 50% da composição da receita, em 1998 passou para 54%. Os impostos próprios decrescem na vigência dos Fundos porque o município aumentou sua receita de transferências por meio das matrículas do ensino fundamental; no último ano de vigência o FUNDEF representou 49% e, em 2009, diminuiu para 45%.

Infere-se que o processo de descentralização, municipalização e colaboração entre as instâncias administrativas, no atual modelo federativo brasileiro que, segundo as descrições de Abreu (1998, p.17 e 18), modelo este tradicional, hierárquico e vertical fez com que os municípios assumissem responsabilidades além de sua capacidade fiscal. E, mesmo a tendência mostrando que a política de Fundos irá além de 2020, último ano de vigência do FUNDEB. Os critérios de financiamento por este modelo de Fundos, funciona com algum equilíbrio, devido às transferências para os municípios.

O gráfico 8, abaixo demonstra a receita destinada à MDE (25%) e os percentuais de despesas que o município realizou no período de 1997 a 2009.

Com relação à MDE, até 1997, conforme o artigo 60, do ADCT da Constituição Federal de 1988, 50% dos recursos deveriam ser gastos com o ensino fundamental. Com a introdução da PEC nº 14/1996, o ensino fundamental, por ser a etapa da educação básica obrigatória, passou a ter percentual de gasto pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, não menor que 60% dos recursos determinados no artigo 212, da Constituição Federal de 1988. Os 40% restantes deveriam ser utilizados nas outras etapas e modalidades de ensino da educação básica.

Com o FUNDEB, por meio da PEC nº 53/2006, novamente foi modificada a redação do artigo 60 do ADCT, no qual partes dos recursos do *caput* do artigo 212 da Constituição

Federal de 1988 seriam destinadas à manutenção da educação básica e o que passou a vigorar foi o fator de ponderação e o âmbito de atuação para a definição dos valores de cada etapa e modalidade de ensino.

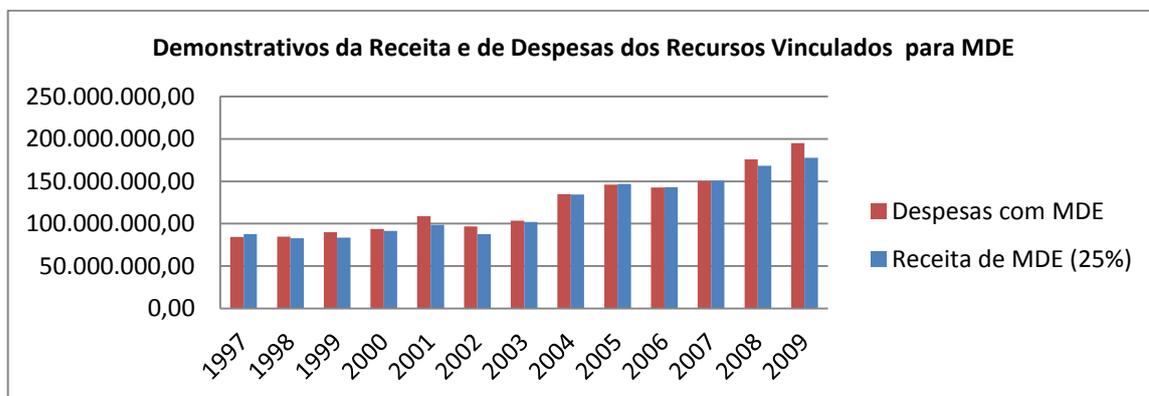


Gráfico 8 - Demonstrativos da Receita e de Gastos dos Recursos Vinculados para MDE

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande – 1997 a 2009. Valores indexados INPC/IBGE dezembro de 2009.

Os recursos destinados à MDE no município de Campo Grande tiveram aumento de 102,4% no período de 1997 a 2009, com o ano de 1997, quando a MDE era de 30%, apresentando receita superior ao ano de 1998 quando passa a 25% no mínimo.

Considerando a evolução da receita no período de implantação e implementação dos Fundos contábeis (1998 a 2009), o crescimento total da receita foi de 115%, com 73,1% durante o FUNDEF e 18% nos três primeiros anos do FUNDEB.

Os dados indicaram que na prestação de contas da Prefeitura Municipal de Campo Grande, entre 1997 a 2009, a despesa com MDE foi maior que a receita. A exceção ocorreu no ano de 1997, quando se gastou menos que o valor mínimo obrigatório, ou seja, 28,8% do mínimo de 30% como prescrevia a LOM/1990.

Nos gráficos e tabelas a seguir, os dados levantados tiveram como objetivo verificar a despesa com educação em relação aos demais órgãos do município, a despesa educacional em relação ao regime de colaboração, que estabeleceu prioridade ao ensino fundamental e à educação infantil como competência do município, e as despesas efetuadas pela Secretaria Municipal de Educação, uma vez que a LDB nº 9.394/1996 determina no artigo 69, parágrafo 5º que ela é o órgão responsável para receber os repasses dos recursos vinculados.

A tabela 17 mostra as despesas por órgão administrativo e a posição da despesa 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, e representa o nível mais amplo da despesa. A subfunção representa uma partição da função, com o objetivo de agregar um determinado subconjunto de despesas do setor público. Elas podem ser combinadas com funções diferentes daquelas em que estavam vinculadas. Por exemplo, pode haver na função Secretaria de Obras, um gasto com a subfunção educação infantil, ou como ocorre na Secretaria de Assistência Social do município de Campo Grande, gastos com a operacionalização dos CEINFS com recursos da educação.

Por convenção, as funções foram padronizadas nacionalmente por portarias da União e foram adotados códigos que determinam as funções e as subfunções, no caso específico da educação a partir de 1974, pela Portaria Federal nº 9/1974, esta era a Função 08 (Educação e Cultura), e pela Portaria nº 42/1999, passou a ser Função 12 (Educação).

Tabela 17 - Despesas por Órgão Administrativo no Município de Campo Grande (1997 a 2009)

| Ano | Legislativo | Judiciário | Geral do executivo | Despesa em educação | Posição da educação em relação às outras funções | % despesa da função educação em relação ao gasto geral do executivo |
|------|---------------|--------------|--------------------|---------------------|--|---|
| 1997 | 24.837.546,48 | 3.735.006,22 | 314.934.548,87 | 91.903.844,00 | 1º | 29,1% |
| 1998 | 25.527.408,72 | 2.017.329,61 | 433.149.857,01 | 114.422.648,26 | 1º | 26,4% |
| 1999 | 27.418.752,48 | 2.290.571,08 | 446.582.945,57 | 144.180.454,46 | 1º | 32,2 % |
| 2000 | 29.952.582,93 | 2.490.611,64 | 525.660.668,41 | 160.025.903,34 | 1º | 30,4% |
| 2001 | 18.425.665,08 | 2.873.722,78 | 562.642.307,44 | 178.803.013,95 | 1º | 31,7% |
| 2002 | 19.071.351,42 | 3.218.262,11 | 816.615.162,35 | 153.238.967,61 | 3º | 18,7% |
| 2003 | 17.996.273,13 | 3.016.902,74 | 766.061.662,47 | 153.240.821,90 | 2º | 20% |
| 2004 | 21.656.728,10 | 3.821.284,43 | 876.035.888,65 | 191.353.412,82 | 2º | 21,8% |
| 2005 | 24.372.741,02 | 3.788.327,41 | 849.349.627,98 | 198.990.006,43 | 2º | 23,4% |
| 2006 | 28.212.297,05 | 3.867.268,88 | 1.023.563.791,44 | 232.495.890,88 | 2º | 22,7% |
| 2007 | 28.225.201,53 | 5.008.200,62 | 1.187.747.239,55 | 266.806.462,28 | 2º | 22,4 % |
| 2008 | 31.423.662,82 | 5.594.530,49 | 1.375.368.365,27 | 315.253.175,91 | 2º | 22,9% |
| 2009 | 30.069.240,34 | 5.527.025,89 | 1.422.217.812,36 | 329.173.157,17 | 2º | 23,1% |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande – 1997 a 2009. Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

As despesas nas funções do Legislativo e Judiciário do município seguem o determinado pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 04 de maio de 2000 e a LOM (1990).

O percentual de despesas na educação, em relação aos gastos totais do Poder Executivo, caiu no decorrer do período analisado de 1997 a 2001 eles ficaram na média de 30%, em 2002 diminuiu para 18,7% e a partir de 2003 a média foi de 22%. Isto Significa que as contas da educação se estabilizaram em um patamar de despesas motivado pelas políticas de Fundos e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de 2001.

Até o ano de 2001, a função educação aparece em primeiro lugar em relação às outras despesas da Prefeitura Municipal de Campo Grande. Em 2002, no segundo ano do segundo mandato do Prefeito André Puccinelli (1997 a 2004) caiu para a terceira posição e a partir de 2003 ocupou a segunda posição que foi mantida na administração de Nelson Trad Filho (2005/2012).

A Secretaria de Saúde, a partir do ano de 2002 passou a apresentar o maior percentual de despesas do município de Campo Grande e se manteve na primeira posição ate o final da serie analisada.

No desmembramento da Função Educação, verificou-se que, em relação à educação infantil, o crescimento da despesa nesta subfunção ocorreu de maneira gradativa, conforme gráfico 9.

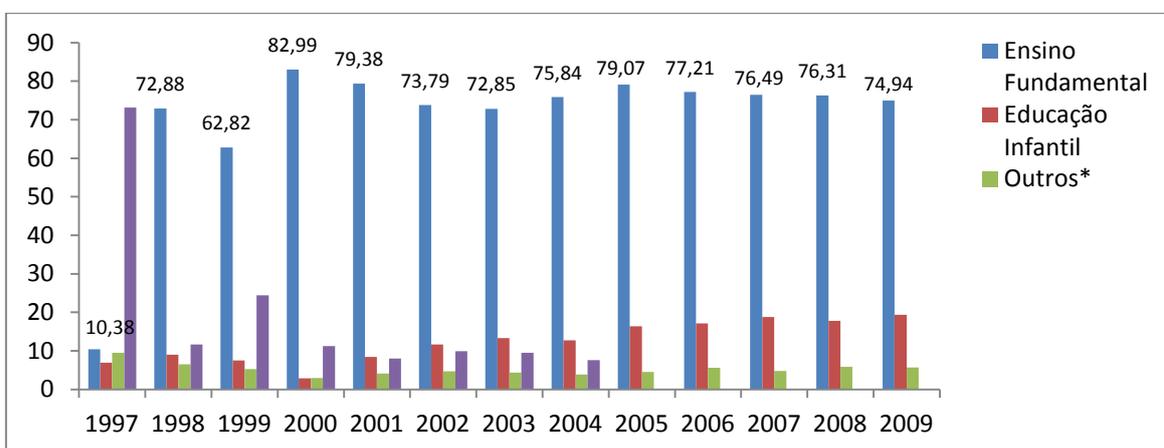


Gráfico 9 - Despesa da Função 12 por Subfunção (Ensino Fundamental, Educação Infantil e Administração) no Município de Campo Grande.

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande (1997 a 2009).

Nota: No item Outros estão elencadas às subfunções previdência, alimentação e nutrição, EJA e educação especial, que por motivos metodológicos para melhor visualização optou-se pela agregação dos valores.

Observa-se, no gráfico acima que no ano de 1997, a subfunção administração era a que concentrava o maior gasto da educação, nela eram realizadas as despesas com pessoal e encargos, apareceram lançamentos nesta subfunção, até o ano de 2004.

A segunda subfunção com maior lançamento de despesas, em 1997, é a do ensino fundamental que, a partir da implantação do FUNDEF começou a concentrar parcela substancial de recursos (72,8% em 1998), e se manteve nesse patamar durante toda a série analisada. Isto significa que é nessa subfunção que estão concentrados os gastos em educação do município, inclusive o pagamento de professores das modalidades educacionais. Esta constatação pode ser comprovada quando se analisa os demonstrativos de despesas enviadas ao Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, cujos gastos foram lançados em uma rubrica denominada de ensino fundamental.

Desta forma, compartilhamos com Verhine (2003) que,

[...] alocar a totalidade ou quase totalidade dos recursos em um único Programa impede uma análise correta da execução orçamentária em educação, de modo a compreender, através dos dados financeiros, as prioridades da gestão governamental. (VERHINE, 2003, p. 65).

A partir de 2005, os recursos foram destinados, basicamente, ao ensino fundamental e educação infantil, que responderam com mais de 92% das despesas, atendendo ao preceito legal das competências do município, na oferta destas etapas de ensino. Como a partir desse ano as despesas da não aparecem discriminadas separadamente, infere-se que estão agora acopladas ao ensino fundamental.

Quanto à subfunção educação infantil, os dados mostraram que ela vem crescendo gradativamente, tanto em relação às matrículas quanto ao financiamento, porém, apesar do esforço, ainda não foi possível atender toda a demanda dessa etapa de escolarização. A partir de 2002, a educação infantil apresentou despesas acima de 10% e em 2009, respondeu por 19,3% da função educação.

O maior percentual dos valores gastos na subfunção 365 (educação infantil), foi operacionalizado pela Assistência Social, até 2008, conforme demonstrado na tabela 15. Nos Balanços consultados, não constam dados de 1997 e a partir do ano de 2009, os gastos apresentados pela subfunção educação infantil foram agregados à Função educação.

Tabela 18- Despesa Operacionalizada pela Assistência Social com CEINFS

| Ano | Subfunção 365 | Despesas com CEINFS pela Assistência Social | Percentual da despesa na Assistência Social |
|-------------|----------------------|--|--|
| 1997 | 6.390.562,14 | 0,0 | 0 |
| 1998 | 10.311.875,98 | 7.993.906,43 | 77,5% |
| 1999 | 10.801.804,30 | 7.011.261,47 | 64,9% |
| 2000 | 13.486.029,10 | 9.286.698,87 | 68,8% |
| 2001 | 15.141.858,46 | 11.668.533,48 | 76,9% |
| 2002 | 17.850.051,88 | 13.733.953,09 | 76,9% |
| 2003 | 20.431.545,82 | 15.001.044,63 | 73,4% |
| 2004 | 24.332.036,80 | 0,0 | 0 |
| 2005 | 32.582.237,52 | 26.355.468,93 | 80,8% |
| 2006 | 39.904.162,57 | 32.829.829,70 | 82,2% |
| 2007 | 50.035.359,56 | 41.855.109,02 | 83,6% |
| 2008 | 56.192.499,75 | 46.272.816,82 | 82,3% |
| 2009 | 63.720.304,25 | 0,0 | 0 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Como já foi explicitado, na educação infantil ocorreu gestão compartilhada, na qual a Secretaria de Educação do município se responsabilizava pelo pedagógico e a Secretaria de Assistência Social pelo pessoal.

Pelos dados levantados nos Balanços Gerais, o maior quantitativo das despesas da subfunção 365 foi realizado pela Secretaria de Assistência Social, conforme o levantado, esses percentuais de despesas variaram de 64% a 83%, mostrando que a maior parte dos recursos foram gastos por um órgão que não é responsável pela educação conforme determina a legislação.

Uma vez que o maior quantitativo de despesas da subfunção educação infantil foram efetuadas pela Secretaria de Assistência Social, os dados apresentados na tabela 16 referem-se às despesas educacionais lançadas na Secretaria Municipal de Educação. Examinar as despesas efetuadas por esta secretaria permite desvelar como foram a gestão deste órgão em relação às despesas do município e também as prioridades elencadas.

A tabela 19 nos dá uma dimensão dos valores realizados nas despesas correntes⁷⁸, nas quais estão inseridos as despesas de custeio (pessoal, encargos, consumo) e nas despesas de capital, constam as despesas de investimento (obras, aquisição de imóveis, instalações,

⁷⁸ Em despesas correntes também se encontram as transferências correntes (transferências da União para estados e municípios e dos estados para os municípios) e as subvenções sociais para atender à manutenção de outras entidades de caráter público ou privado. (GIACOMONI, p. 96, 1996).

compra de equipamentos e material permanente), inversões (aquisição de imóveis e bens de capitais já em utilização, aquisição de títulos, e outros) e transferências de capital.

Tabela 19 - Despesas da Secretaria de Educação do Município de Campo Grande (1998 a 2009)

| Ano | Gastos com Pessoal | Gastos com outras despesas | Total das despesas correntes | Total da Despesa de capital | Encargos gerais do município* | Total Geral da Despesa da SEMED |
|-------------|---------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1998 | 66.110.427,93 | 21.637.969,56 | 87.748.397,48 | 13.531.211,06 | 3.674.414,17 | 104.954.022,71 |
| 1999 | 78.184.402,72 | 47.252.276,60 | 125.436.679,31 | 5.645.536,95 | 3.133.576,28 | 134.215.792,55 |
| 2000 | 79.353.968,68 | 50.171.330,60 | 129.525.299,28 | 15.033.918,36 | 2.745.854,48 | 147.305.072,11 |
| 2001 | 78.441.795,96 | 63.032.435,76 | 141.474.231,73 | 19.555.890,05 | 2.700.748,18 | 163.730.869,96 |
| 2002 | 81.971.441,77 | 36.799.029,66 | 118.770.471,43 | 18.111.825,66 | 2.622.717,42 | 139.505.014,52 |
| 2003 | 83.659.912,25 | 40.444.291,70 | 124.104.203,95 | 10.273.845,76 | 2.703.137,49 | 137.081.187,20 |
| 2004 | 68.715.395,83 | 30.848.059,19 | 99.563.455,02 | 15.182.864,20 | 2.198.583,58 | 116.944.902,75 |
| 2005 | 104.612.257,75 | 47.083.121,85 | 151.695.379,60 | 17.940.647,54 | 2.998.510,35 | 172.634.537,50 |
| 2006 | 114.704.115,48 | 61.473.944,38 | 176.178.059,86 | 20.494.496,13 | 2.993.505,19 | 199.666.061,18 |
| 2007 | 133.200.452,89 | 72.055.708,51 | 205.256.161,40 | 16.028.127,42 | 3.667.063,65 | 224.951.353,25 |
| 2008 | 155.270.312,57 | 72.246.808,45 | 227.517.121,02 | 35.129.465,00 | 3.769.655,54 | 266.416.241,56 |
| 2009 | 182.740.179,19 | 123.411.231,87 | 306.151.411,06 | 19.180.601,83 | 3.841.144,28 | 329.173.157,17 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Nota: *Gasto com inativos e pensionistas, aposentadorias e reformas.

De 1998 a 2001, no gasto total da Secretaria estão computados os encargos gerais do município com inativos, pensionistas, aposentadorias e reformas. A partir de 2002, pela Lei de Responsabilidade Fiscal o gasto passou a ser discriminado separadamente das outras despesas, porém constaram do valor total.

Nas despesas foram alocados mais de 80% dos recursos para despesas de custeio. Os recursos para pagamento de pessoal e obrigações patronais ficaram entre 55% a 63% (ver gráfico 15). As despesas com compras de uniforme e *kit* escolar estão computadas nas despesas de custeio.

Houve uma grande oscilação em relação às despesas de capital. A oscilação se explica pela realização de obras em determinados anos. O mesmo movimento pode ser

observado em relação aos encargos gerais do município que, também, tiveram variação de valores.

Apresentamos abaixo o comportamento das despesas com pessoal e encargos na Secretaria Municipal de Educação. Por despesas com pessoal e encargos se compreende a remuneração decorrente do efetivo exercício no cargo, emprego ou função de confiança no setor público, incluindo também o pagamento de proventos de aposentadorias, reformas e pensões, além das obrigações trabalhistas que incidem sobre a folha de salários e contribuições à previdência, incluídas, ainda, o pagamento de soldos, gratificações, adicionais, ressarcimento com pessoal requisitado e contratações temporárias. (BRASIL: PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163/2001).

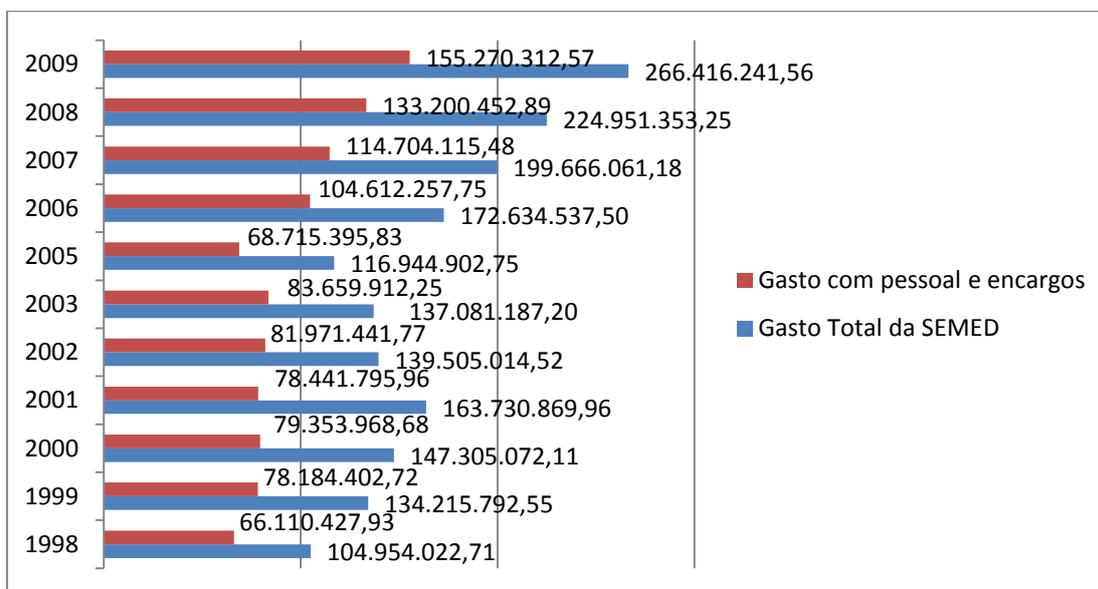


Gráfico 10 - Percentual das despesas com pessoal e encargos lançados na Secretaria de Educação (1998 a 2009)

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Dos recursos da Secretaria Municipal de Educação, em 1998, 63% foram empregados no pagamento de pessoal e encargos. Com exceção de 1998, durante o período do FUNDEF, o gasto com pessoal e encargos lançados na Secretaria Municipal de Educação variou entre 47,8% (menor percentual em 2001) a 63% (maior percentual de gasto) em 1998. Nos três anos de FUNDEB, o gasto com pessoal e encargos foi de 57,2% em 2007 a 59,3% em 2008 e 58,2% em 2009.

Tabela 20- Outros Recursos para a Educação (1997 a 2009)

| Ano | Salário Educação | Convênios União | Merenda Escolar | Outros Convênios (Com o estado de MS) |
|-------------|-------------------------|------------------------|------------------------|--|
| 1997 | - | - | 3.288.500,27 | - |
| 1998 | - | - | - | - |
| 1999 | - | 15.722.805,46 | - | 24.554,74 |
| 2000 | 2.344.686,26 | 4.269.611,13 | 559.660,75 | - |
| 2001 | 3.354.087,25 | 4.034.694,64 | 647.765,84 | - |
| 2002 | 3.568.306,58 | 5.945.091,94 | - | - |
| 2003 | 3.340.729,95 | - | - | - |
| 2004 | 3.617.342,58 | 2.755.558,02 | - | - |
| 2005 | 4.760.807,04 | 3.358.959,08 | 5.825.227,84 | - |
| 2006 | 5.632.368,86 | 4.959.634,14 | 4.875.902,89 | - |
| 2007 | 6.187.751,34 | 5.283.493,22 | 7.616.583,92 | - |
| 2008 | 8.530.668,05 | 11.155.133,63 | 11.884.871,86 | - |
| 2009 | 7.163.461,41 | 2.502.846,03 | 13.229.846,65 | - |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande (1998 a 2009). Indexado pelo INPC/IBGE, dezembro/2009.

Nos Balanços Gerais do Município não há informações do repasse da cota-parte do Salário-Educação no período de 1997 a 1999. Segundo o FNDE, esta falta de informação decorreu da sistemática de distribuição da quota estadual definida na legislação que regia a matéria antes do ano de 2000 e, a partir desse ano, os repasses do Salário Educação começaram a ser lançados nos Balanços Gerais do município.

Quanto à merenda escolar, os valores lançados nos Balanços foram muito inconsistentes na série, nos anos de 1998, 1999, 2002, 2003 e 2004. No período da administração do prefeito André Puccinelli não constam os valores gastos, por isso optamos por utilizar os dados de 2005 a 2009, dos Indicadores Educacionais da REME (2011).

Basicamente, os convênios do município que geraram receita para a educação foi com a União via FNDE. Convênios com o estado de Mato Grosso do Sul, demonstrado no Balanço Geral, ocorreram somente em 1999, nos demais anos, não aparece na prestação de contas. Desta forma, infere-se que não ocorreram outros convênios devido às divergências no campo político entre estado, governado pelo governador Zeca do PT (1999/2007) e o prefeito André Puccinelli, adversários políticos declarados. Ou, se houve convênios com o estado,

esses valores foram diluídos na prestação de contas dos Balanços não sendo possível a sua identificação.

O Salário-Educação repassado ao município teve um aumento de 27,1% no período de 2006 a 2009, significando que a partilha pelo *per capita* com a mudança na lei induzida pelo FUNDEB foi benéfica ao município.

Na Tabela 21 apresentamos os valores arrecadados por esta contribuição no Brasil, a cota parte do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Campo Grande.

Tabela 21 - Demonstrativo de Arrecadação do Salário-Educação e Representação Percentual do Valor em relação à Receita Vinculada para MDE do Município

| | 2000 | 2004 | 2007 | 2009 |
|--|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Brasil (total bruto) | 5.777.392.307,70 | 5.207.765.554,12 | 7.859.430.653, 97 | 9.685.193.194,85 |
| Mato Grosso do Sul (cota-parte) | 27.235.770,26 | 11.454.724,38 | 18.993.606,64 | 23.474.715,17 |
| Campo Grande (cota parte) | 2.605.738,41 | 3.491.104,77 | 6.070.967,20 | 7.163.461,40 |
| % do salário educação em relação ao valor total dos recursos vinculados | 2,5% | 2,6% | 4,1% | 3,6% |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande e Distribuição Cota estadual do Salário Educação do FNDE e INSS. Valores indexados pelo INPC/IBGE, dezembro/2011.

Os valores repassados pelo Salário Educação apresentaram variação ano-a-ano. Apesar de incidir em 2,5% da folha de pagamento de algumas empresas, o montante arrecadado no Brasil, segundo Castro (2001) apresenta quantia financeira considerável.

Na comparação com os valores dos impostos e transferências vinculados, no município, a cota parte representou 2,5% e 2,6% nos anos de 2000 e 2004, quando ele podia ser usado somente no ensino fundamental. A partir de 2007, com o FUNDEB e com a mudança na sistemática de repasse, o valor aumentou significativamente para 4,1% em 2007 e 3,6% em 2009. São valores significativos para a educação pública, na medida em que podem aumentar os valores dos mínimos 25% de MDE.

Para a educação do município, em relação à receita vinculada, o impacto é pequeno como demonstrado em termos percentuais em relação à receita de impostos vinculados para MDE.

No item a seguir demonstra o impacto dos Fundos Contábeis no município e como ocorreu a valorização do magistério por meio do PCRM e dos vencimentos dos profissionais da educação.

4.2 ANÁLISES DO IMPACTO DOS FUNDOS CONTÁBEIS NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE E DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO

Os Fundos contábeis no Brasil tiveram como característica a descentralização de recursos e, no caso específico do FUNDEF induziu à municipalização do ensino fundamental, ampliando significativamente a participação dos municípios na gestão dos recursos das suas Redes de Ensino e contribuindo para maior transparência nos gastos efetuados com a educação (VEHINE, 2003).

Analisado sob o ponto de vista econômico, o governo descentralizou, regulamentou e racionalizou os gastos públicos para a educação não atingindo um dos pontos centrais dos problemas educacionais que está na falta de recursos financeiros suficientes para se chegar à educação mínima de qualidade preconizada na legislação⁷⁹.

Os estudos demonstraram que a economia realizada pela União em relação ao valor mínimo por aluno, abaixo do que determinava a lei e o não investimento na complementação dos fundos durante o FUNDEF, diminuiu significativamente os impactos positivos que poderiam ter sido alcançados. Cálculo apontado por Ednir e Bassi (2009, p. 103) apontou que ao final da vigência do FUNDEF, a União acumulava uma dívida superior a 25 bilhões de reais com os Fundos estaduais e com o ensino fundamental, principalmente nas regiões mais pobres do país.

⁷⁹ A este respeito verificar o artigo 74 da LDB nº 9.394/1996 “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá **padrão mínimo** de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do **custo mínimo** por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

Analisar o impacto do FUNDEF, entre outros aspectos, é avaliar sua repercussão em relação à equidade (reconhecimento do direito de cada um, igualdade de condições de acesso e permanência) no gasto aluno do ensino fundamental; na ampliação da matrícula dessa etapa de ensino visando à universalização e à valorização do magistério, expresso na melhoria do salário do professor e na sua qualificação profissional.

Em virtude das singularidades de cada Rede de Ensino, as formas de gerenciamento, a quantidade de recursos próprios e pelo tratamento dado aos seus profissionais da educação, a equidade torna-se um conceito vago e subjetivo. Por isso nesta análise, em relação à equidade, detivemos-nos em verificar o que poderia ser mensurável por meio dos recursos disponíveis para a Rede Municipal.

O FUNDEF do estado de Mato Grosso do Sul redistribuiu os valores subvinculados entre os seus municípios. Os dados fornecidos no documento *Balço do FUNDEF 1998 a 2002*, produzidos pelo MEC, em relação à distribuição dos recursos financeiros do Fundo, em 1998, o estado de Mato Grosso do Sul contribuiu com R\$ 92,1 milhões para o FUNDEF, enquanto o conjunto de municípios do estado contribuiu com R\$ 51,7 milhões. Em 2002, o estado contribuiu com R\$ 193,6 milhões e o conjunto dos municípios com R\$ 97,3 milhões de reais em valores nominais.

Em 1998, vinte e sete municípios do estado de Mato Grosso do Sul receberam acréscimo de receita de R\$ 21,9 milhões. Em 2002, trinta municípios receberam acréscimo de R\$ 52,5 milhões repassados pela sistemática de redistribuição intrarredes. Em 2006, a redistribuição foi de R\$134,5 milhões. Entre esses municípios Campo Grande esteve entre os que receberam recursos.

Essa sistemática não se modificou com o FUNDEB. Em 2007⁸⁰, o estado contribuiu com R\$ 522,77 milhões, enquanto o conjunto dos municípios contribuiu com R\$ 364,14 milhões. Em 2009⁸¹, a contribuição do estado foi de R\$ 757,93 milhões e dos municípios, de R\$ 373,84 milhões. (BRASIL: FNDE/2007/2009).

Na pesquisa intitulada *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Mato Grosso do Sul – Acompanhamento e*

⁸⁰ FNDE/2007/2009 e Balço Orçamentário do Estado de MS 2007 e 2009.

⁸¹ FNDE/2007/2009 e Balço Orçamentário do Estado de MS 2007 e 2009

*Avaliação do Impacto*⁸²(2002), foi constatado que a rede pública que mais perdeu recursos no estado de Mato Grosso do Sul foi a Rede Estadual. As demais redes, principalmente as maiores, como a Rede Municipal de Campo Grande e a de Dourados⁸³, na partilha dos recursos do Fundo ganharam recursos adicionais.

Neste processo de redistribuição intrarredes a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul teve diminuída a sua receita do FUNDEF. Enquanto que os municípios aumentaram suas respectivas receitas induzidas pelo novo formato de financiamento dos recursos públicos.

Os valores recebidos pelos municípios aumentaram substancialmente e os valores da Rede Estadual de Ensino foram reduzidos nos anos de implementação do FUNDEF/FUNDEB. A Rede Estadual redistribuiu R\$ 20,7 milhões em 1998, em 2009 a redistribuição atingiu cerca de R\$ 214,2 milhões conforme demonstrado na Tabela 19.

Tabela 22- Mato Grosso do Sul – FUNDEF e FUNDEB: contribuição, redistribuição intrarredes e valor líquido que ficou na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul

| Ano | Contribuição (15% da Base de incidência) | Valor retido (redistribuído intrarredes) | Valor que ficou na Rede Estadual |
|-------------|---|---|---|
| 1998 | 195.597.135,96 | 20.760.932,17 | 174.836.203,78 |
| 1999 | 247.500.832,51 | 25.334.941,32 | 222.165.891,19 |
| 2000 | 283.224.353,03 | 52.980.480,09 | 255.878.713,84 |
| 2001 | 303.154.276,95 | 62.575.153,69 | 240.579.123,26 |
| 2002 | 302.631.772,50 | 55.037.366,31 | 247.594.406,20 |
| 2003 | 319.375.487,36 | 67.014.556,89 | 252.360.930,47 |
| 2004 | 373.530.950,43 | 111.625.440,71 | 261.905.509,72 |
| 2005 | 421.204.890,49 | 145.870.289,11 | 275.334.601,38 |
| 2006 | 462.819.928,70 | 157.795.605,73 | 305.024.322,98 |
| 2007 | 585.175.488,13 | 177.945.292,45 | 407.230.194,91 |
| 2008 | 731.028.007,71 | 211.740.711,67 | 519.287.296,04 |
| 2009 | 757.937.208,67 | 214.288.009,26 | 543.649.199,41 |

Fonte: Balanço do Estado de MS (1998 a 2009). Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro 2009.

⁸² Pesquisa realizada em rede nacional, coordenada em Mato Grosso do Sul pela Prof^a Dr^a Vera Maria Vidal Peroni e posteriormente pela Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira, contou com a participação de pesquisadores da UFMS e da Secretaria de Estado de Educação, no período de 1999 a 2002.

⁸³ O município de Dourados é o segundo maior em população no estado de Mato Grosso do Sul.

Em 1998, o percentual de redistribuição da Rede Estadual de Ensino entre as redes municipais foi de 10,6%. Em 2006, o último ano do FUNDEF correspondeu 34%. No primeiro ano de vigência do FUNDEB, o percentual de redistribuição foi menor que em 2006, correspondeu a 30,4% e em 2009 a 28,2%. A tendência observada de diminuição do percentual da redistribuição intrarredes, nos três primeiros anos de FUNDEB, deve-se à própria regulamentação do Fundo, pois, ao abranger toda a educação básica, mesmo considerando o grande contingente das matrículas do ensino fundamental, a oferta do ensino médio pela Rede Estadual e o seu valor *per capita* compensaram uma parte da perda que esta Rede teve durante o FUNDEF.

O gráfico 11, mostra a formação da receita do FUNDEB com os valores que a Rede Municipal recebeu na redistribuição intrarredes. Como esclarecimento metodológico, observa-se que os impostos e transferências que faziam parte do FUNDEF eram quatro, FPM, LC nº 87/1996, ICMS e IPI - Exportação e sobre eles incidiam os 15% para formação do valor da receita deste Fundo. Os valores constantes até 2006 como contribuições para a formação do FUNDEF/FUNDEB foram calculados sobre esses impostos e transferências.

Para o cálculo do FUNDEB, além dos impostos acima citados foram considerados o FPM, ITR, LC nº 87/1996, ICMS, IPI-Exportação e IPVA, de acordo com a porcentagem de contribuição do período de transição.

Nos valores acima não estão computados os valores das aplicações financeiras e do saldo do exercício anterior, os valores são da receita própria do município e dos valores que ele recebeu na redistribuição intrarredes.

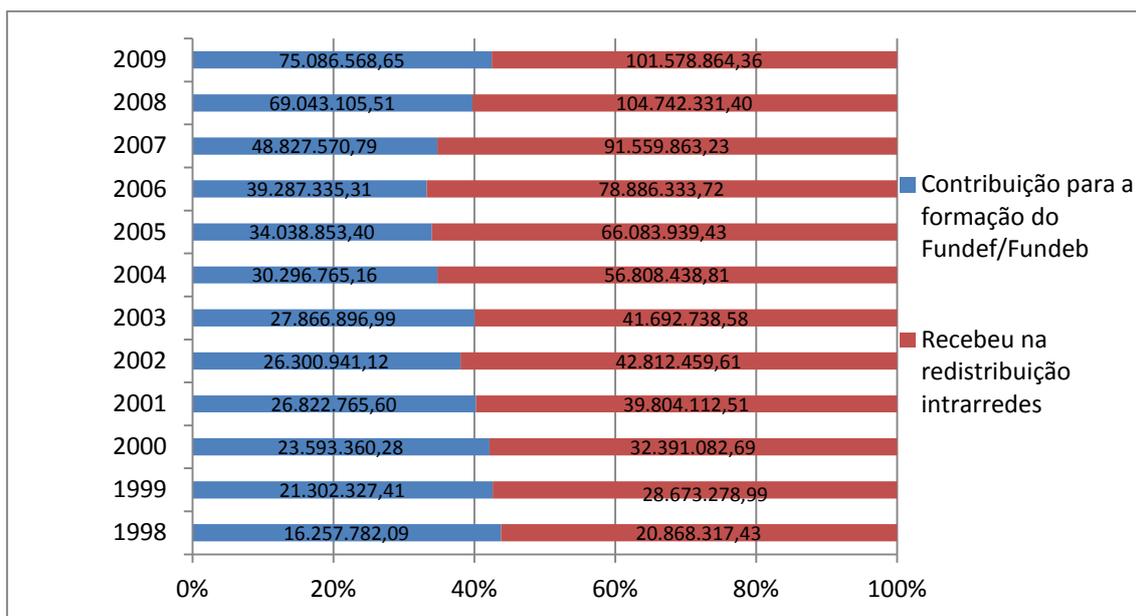


Gráfico 11- Receita do FUNDEF (1998 a 2006) e FUNDEB (2007 a 2009) no Município de Campo Grande/MS

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

O gráfico indica o crescimento dos Fundos entre 1998 e 2009 no município, bem como o aumento dos valores recebidos na redistribuição intrarredes. Em 1998, dos R\$ 37.126 milhões destinados ao FUNDEF, a contribuição do município representou apenas 43,7% da receita, enquanto o percentual ganho na redistribuição foi de 56,2%. O percentual de contribuição diminuiu para 42,6% em 1999, 39% em 2000 e chegou a 27,2% em 2006.

No primeiro ano do FUNDEB, a contribuição do município para a formação da receita que havia diminuído durante o FUNDEF, em 2007 aumentou para 34,2%, em 2008 foi para 34,6% e em 2009 o aumento foi de 37,9%.

Mesmo na implementação do FUNDEB, quando todas as etapas e modalidades de ensino são contempladas, o município “ganha”, ou seja, recebe valor maior do que contribui, pois o quantitativo de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental da sua Rede de Ensino é superior às matrículas do ensino médio e ensino fundamental da Rede Estadual considerando as matrículas da educação básica em Campo Grande conforme a Tabela 6.

No gráfico abaixo, apresentamos o valor total operacionalizado pelos Fundos na Rede Municipal de Ensino. No cômputo geral, além dos valores da contribuição aos Fundos pela rede, estão adicionados os valores ganhos na redistribuição, as aplicações financeiras e o saldo do exercício anterior.

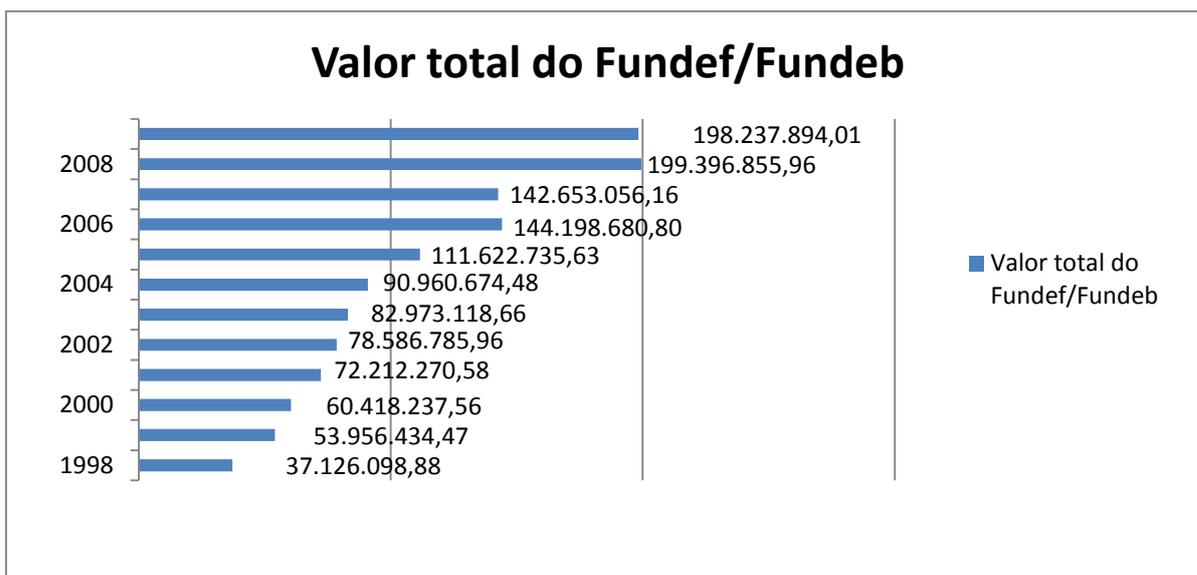


Gráfico 12 - Valor Total do FUNDEF e FUNDEB operacionalizado no Município de Campo Grande (1998 a 2009)

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores indexados pelo INPC/IBGE, dezembro/2009. Demonstrativos Financeiros do Conselho de Acompanhamento do Fundef/Fundeb.

O montante de recursos operacionalizado pelo FUNDEF e FUNDEB apresentou crescimento contínuo no período analisado. Em relação aos 12 anos de Fundos, 1998 a 2009, o crescimento foi de 434%. De 1998 a 2006 cresceu 288,4%, as matrículas do ensino fundamental neste mesmo período cresceram 25,63%.

O aumento do valor do FUNDEB, em 2009, em relação ao último ano de implementação do FUNDEF, em 2006, foi de 37,4%. Pode-se considerar que os Fundos contábeis em relação à receita para a educação, no município, propiciaram aumento financeiro significativo, considerando os ganhos na redistribuição intrarredes que vieram na sua totalidade das perdas da Rede Estadual de Educação.

Nas tabelas seguintes, são analisados os percentuais de despesas com pessoal e encargos sociais realizados durante a vigência do FUNDEF e os três primeiros anos de operacionalização do FUNDEB. Apresentamos abaixo o comportamento de gasto com pessoal e encargos na prestação de contas para os Fundos, considerando que a legislação determinou que devesse ser gasto pelo menos 60% na valorização do magistério.

Na tabela abaixo, de 1998 a 2003, não foi possível localizar os Demonstrativos de Prestação de Contas do FUNDEF enviado ao Conselho de Acompanhamento. Segundo informação verbal da secretária do Conselho, passados cinco anos, os documentos são incinerados.

Como critério metodológico utilizou-se para esses anos (1998/2003) os anexos demonstrados nos Balanços Gerais do Município, que seguem o mesmo modelo do apresentado para os Conselheiros, com a diferença que nos Balanços foi demonstrado a prestação de contas anual, enquanto o enviado para prestação de contas, anos de 2004 a 2009 eram demonstrados mês a mês.

Tabela 23– Despesa com Pessoal e Encargos com Recursos do FUNDEF (1998-2009)

| Ano | Despesa com Pessoal e encargos | Total Receita do FUNDEF | 60 % valorização do magistério (o que determina a Lei) | 40% aplicado em MDE (O que determina a lei) | % do efetivamente gasto com pessoal e encargos |
|------|--------------------------------|-------------------------|--|---|--|
| 1998 | 33.364.108,89 | 37.126.099,52 | 22.275.659,71 | 14.850.439,81 | 90% |
| 1999 | 36.144.719,31 | 53.956.434,47 | 32.373.860,68 | 21.582.573,79 | 67% |
| 2000 | 39.448.257,25 | 60.418.237,56 | 36.250.942,53 | 24.167.295,02 | 65,6% |
| 2001 | 42.781.194,36 | 72.212.270,58 | 43.327.362,35 | 28.884.908,23 | 59,2% |
| 2002 | 47.767.063,53 | 78.586.785,96 | 47.152.071,57 | 31.434.714,38 | 60,7% |
| 2003 | 49.297.451,32 | 82.973.118,66 | 49.783.871,20 | 33.189.247,46 | 59,4% |
| 2004 | 73.606.442,57 | 90.960.674,48 | 54.576.404,69 | 36.384.269,79 | 81% |
| 2005 | 74.855.134,98 | 111.622.735,63 | 66.973.641,38 | 44.649.094,25 | 67% |
| 2006 | 86.631.611,21 | 144.198.680,80 | 86.519.208,48 | 57.679.472,32 | 60% |

Fonte: Demonstrativos Financeiros dos Recursos do FUNDEF (2004 a 2006) e Balanços Gerais do Município de Campo Grande (1998 a 2003). Valores indexados pelo INPC/IBGE dez/2009.

Em relação à prestação de contas para o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, do município de Campo Grande, no ano de 2004, em outras despesas, consta o valor de R\$ 15.910.656,06⁸⁴, em 2005, o valor foi de R\$ 17.759.351,72⁸⁵ e em 2006, são de R\$ 17.569.026,24⁸⁶ lançados como vencimentos e vantagens fixas, obrigações patronais e salários-família, separados do item remuneração do magistério. Entende-se que estes valores deveriam constar em pagamento de pessoal, pois fazem parte da rubrica pessoal pela sistemática de lançamento orçamentário. Na tabela acima, consideramos esses valores como gastos com salários e encargos passando a fazer parte do cômputo total das despesas com pessoal e encargos sociais.

Diferentemente de algumas redes de ensino que lançam a totalidade dos recursos do FUNDEF com pagamento de pessoal e encargos sociais, observa-se que na sistemática de

⁸⁴ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009, valor corrente era de R\$ 12.529.079,94.

⁸⁵ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009, valor corrente era de R\$ 14.758.036,42.

⁸⁶ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009, valor corrente era de R\$ 14.977.811,02.

prestação de contas da Rede Municipal, são lançados, também, despesas de material de consumo, obras e instalações, restos a pagar do ano anterior, equipamentos e material permanente, entre outros.

Com os recursos do FUNDEF, nos anos 2001 e 2003, as despesas com pessoal e encargos ficaram abaixo dos 60%, contrariando o determinado pela lei. Os maiores percentuais de despesa ocorreram em 1998 com 90% e com 81%, em 2004. Em 2004 foi transferido para o ano seguinte o saldo no valor de R\$ 9.143.350,90⁸⁷, em 2005 o saldo foi de R\$ 22.673.586,13⁸⁸ e em 2006, o de R\$ 26.964.807,93⁸⁹.

Em relação ao FUNDEB, a Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 22⁹⁰, definiu o que se entende por remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, ela foi um avanço em relação à regulamentação dada pelo FUNDEF, pois tornou mais clara a definição do termo, uma vez que havia uma controvérsia de interpretação até mesmo entre os Tribunais de Contas sobre quem era considerado profissional do magistério.

Em virtude do disposto no artigo 22 da Lei 11.494/2007, o documento *Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB* (2008), elaborado pelo MEC (*et.al*), dispões como orientação aos Ministérios Públicos que, de acordo com os artigos 21 e 22, para a remuneração de pessoal, os recursos deveriam ser aplicados da seguinte maneira:

[...]...

a) 60% dos recursos recebidos anualmente, no mínimo, para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no segmento da educação básica de competência do respectivo ente governamental.

b) 40% restantes, no máximo, em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (§ 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007), no segmento da educação básica da competência do respectivo ente governamental, como, por exemplo:

b.1) remuneração dos demais profissionais da educação (auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, merendeira dentre outros);

b.2) capacitação do pessoal docente (formação inicial ou continuada) e demais profissionais da educação (formação continuada) por meio de programas com esse objetivo; [...] (BRASIL: SUBSÍDIOS....2008, p.21) (*grifo nosso*).

⁸⁷ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009, valor corrente era de R\$ 7.200.066,04.

⁸⁸ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009, valor corrente era de R\$ 18.841.769,41.

⁸⁹ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009, valor corrente era de R\$ 22.407.778,38.

⁹⁰ Ver capítulo II página 17.

Os Demonstrativos Financeiros dos Recursos do FUNDEB apresentados ao Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundo apresentam essa separação em relação ao gasto com pessoal e encargos. Porém a separação dos gastos por etapas e modalidades de ensino, segundo informado pela Secretaria Municipal de Educação e verificado nos Demonstrativos Financeiros enviados ao Conselho de Acompanhamento, na prestação de contas não foi realizado a separação dos gastos, ele foi lançado como sendo de ensino fundamental.

Tabela 24- Despesa com Pessoal e Encargos com Recursos do FUNDEB (2007 a 2009)

| Ano | Remuneração Profissionais Magistério (A) | Outras despesas /Pagamento de pessoal (B) | Sub-total (A+B) | Total Geral da Despesa do Fundeb | % do efetivamente gasto com pessoal e encargos |
|------|--|---|-----------------|----------------------------------|--|
| 2007 | 90.376.795,81 | 19.878.416,35 | 110.255.212,16 | 142.653.056,16 | 77,2% |
| 2008 | 117.603.441,57 | 27.785.537,13 | 145.388.978,70 | 199.396.855,96 | 73% |
| 2009 | 123.061.139,39 | 45.153.551,11 | 168.214.690,50 | 198.237.894,01 | 84,8% |

Fonte: Demonstrativos Financeiros dos Recursos do FUNDEF (2007 a 2009). Valores indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Pela tabela 24 nesses três anos de FUNDEB, a despesa total com pessoal e encargos sociais foi de 77,2% em 2007, 73% em 2008 e em 2009 foi de 84,8%.

Considerando somente o gasto com os profissionais do magistério, os percentuais foram de 63,3% em 2007, 58,9% em 2008 e 62% em 2009. Os gastos com os demais profissionais ficaram em 14% em 2007, 13,9% em 2008 e 22,7% em 2009. Este aumento pode indicar que mais pessoas foram incluídas na folha de pagamento da educação, além dos docentes.

4.2.1 REMUNERAÇÃO E VENCIMENTOS DOS DOCENTE DA REDE MUNICIPAL NA VIGENCIA DOS FUNDOS CONTÁBEIS

Entre as justificativas da criação do FUNDEF, uma das mais relevantes, foi a que previa a possibilidade de utilização de parte dos recursos do Fundo para melhorar a

remuneração do professor, em especial a do ensino fundamental, pois era nessa etapa que se encontrava o maior contingente de alunos da educação básica. Os estudos que antecederam a criação do Fundo já apontavam o quanto eram baixos os salários dos professores principalmente os das regiões norte e nordeste do país, particularmente, os que pertenciam às redes municipais.

Com o FUNDEB, os 60% destinados à valorização profissional foi estendida a todos os profissionais do magistério da educação básica, pois a Lei nº 11.494/2007 (artigo 22, inciso II) tornou mais clara a definição de quem poderia ser considerado profissional do magistério da educação. Profissionais do magistério são todos os docentes e aqueles que oferecem suporte pedagógico direto no exercício da docência como: diretores, inspetores, supervisores, orientadores educacionais e coordenadores pedagógicos.

Com o objetivo de verificar qual o impacto e como se configurou a criação do PCRM na remuneração do professor, foram analisados a composição da remuneração e o vencimento base dos docentes da Rede Municipal. Os conceitos de remuneração e de vencimento salarial do funcionalismo público foram trabalhados conforme a Lei Federal nº 8.852/1994⁹¹ que dispõe sobre estes termos.

Assim, vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público; sendo composto pela soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação (artigo 1º, inciso II). Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, é composta pela soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no artigo 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento. (BRASIL: LEI Nº 8852/1994, ARTIGO 1º, INCISO II).

A Lei Complementar municipal nº 19/1998, definiu remuneração como valor da retribuição pecuniária mensal, integrada pelo vencimento-base, vantagens pecuniárias de caráter pessoal, funcional, indenizatório ou acessória, pagas aos membros do magistério no exercício do cargo. (CAMPO GRANDE: LEI COMPLEMENTAR Nº 19/1998, ARTIGO 60, PARÁGRAFO 1º).

⁹¹ Dispõe sobre a aplicação dos artigos 37, incisos XI e XII, e 39, § 1º, da Constituição Federal/1988, e dá outras providências.

Para a compreensão do percurso da remuneração salarial dos docentes da Rede Municipal de Educação, conforme já explicitado no Capítulo III, item XX, antes da implantação do PCRM (1998), é importante dizer que o número de horas trabalhadas pelos docentes era de 25 ou 50 horas semanais. Com a implantação do PCRM, passou para 20 ou 40 horas semanais. Entretanto, os concursos oferecidos pela Rede Municipal de Educação, a partir de 2005, ofertavam apenas cargos de 20 horas semanais.

Ao salário base do docente, com 20 ou 40 horas semanais, são adicionados 20% de Regência de Classe, mais o percentual do GRATEF/GRATES que incidiu na regência de classe, com percentual menor, chamado de regência do GRATEF/GRATE. Em 1998, a gratificação era de 32% e a regência desta gratificação de 6,5%.

Os docentes que trabalhavam sob o regime de 25 ou 50 horas passaram a fazer parte do quadro de cargos em extinção a partir da Lei municipal nº 3.442 de 24/03/1998, permanecendo todos sob o regime de 25 e 50 horas até a aposentadoria. Os professores, admitidos a partir de 1999, são do regime das 20 ou 40 horas, que contemplou desde o docente leigo até o docente com doutorado. (RELATÓRIO DE PESQUISA..., 2002, p.75).

De acordo com o PCRM de 1998, a evolução na carreira dentro da mesma habilitação (promoção horizontal) estava dividida em sete classes, designadas por letras - letra “A” até a letra “G”, final de carreira. Em 2003, por meio da Lei Complementar municipal nº 53, de 30 de abril, as classes passaram para oito, indo até a letra “H”. O Executivo municipal sancionou a modificação na Lei Complementar municipal nº 19/1998, incluindo a *alínea g* no artigo 42, ficando este artigo com a seguinte redação:

Artigo 42 – [...]

II – [...]

g) *para a classe H*, estar na Classe G e contar com mais de 35 (trinta e cinco) anos de tempo de serviço. (CAMPO GRANDE: LEI COMPLEMENTAR Nº 53 DE 30 DE ABRIL DE 2003).

Para a promoção vertical, prevista a partir da comprovação de uma nova ascensão na escolaridade do profissional, foram escalonados, em 1998 os seguintes índices de reajuste para o professor:

Artigo 50 [...]

I – professor:

- a) de 1 para 2 = 30% (trinta por cento)
 b) de 2 para 3 = 10% (dez por cento)
 c) de 3 para 4 = 9,09%
 d) de 4 para 5 = 8,33%
 (CAMPO GRANDE: LEI COMPLEMENTAR Nº 19/1998).

A promoção vertical de 1 para 2 significa que o professor com ensino médio se habilitou e passou para a categoria de professor graduado ou licenciado em nível superior. De 2 para 3, concluiu uma especialização de 360 horas. De 3 para 4, com titulação comprovada de Mestre, de 4 para 5, concluiu o doutorado.

O quadro abaixo apresenta os vencimentos base inicial e final dos docentes efetivos, com 20 horas semanais. Os anos analisados foram 1998, o primeiro ano de implementação do Fundef e início da vigência do PCRM dos docentes do município, e 2006, último ano de implementação do FUNDEF e os três primeiros anos do FUNDEB.

Quadro 11- Vencimento Base dos professores efetivos da Rede Municipal de Campos Grandes, 20 horas semanais, em todas as habilitações

| Habilitação | Vencimento | 1998 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ensino médio | Inicial | 424,83 | 483,18 | 518,73 | 546,18 | 575,39 |
| | Final | 711,54 | 890,24 | 955,73 | 1.006,29 | 1.060,11 |
| Licenciatura Plena | Inicial | 552,26 | 700,62 | 778,10 | 819,27 | 863,09 |
| | Final | 925,01 | 1.290,84 | 1.433,59 | 1.509,43 | 1.590,16 |
| Pós-Graduação | Inicial | 607,51 | 770,69 | 855,91 | 901,19 | 949,39 |
| | Final | 1.017,54 | 1.419,93 | 1.576,95 | 1.660,38 | 1.749,18 |
| Mestrado | Inicial | 662,73 | 840,74 | 933,71 | 983,12 | 1.035,69 |
| | Final | 1.110,02 | 1.549,00 | 1.720,30 | 1.811,31 | 1.908,18 |
| Doutorado | Inicial | 717,96 | 910,78 | 1.011,49 | 1.065,00 | 1.121,96 |
| | Final | 1.202,53 | 1.678,03 | 1.863,60 | 1.962,19 | 2.067,13 |

Fonte: Diário Oficial de Campo Grande. Indexado pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Movimento do vencimento base, durante o FUNDEF (1998 a 2006) em relação à promoção horizontal inicial e final de acordo com a habilitação:

- Formação ensino médio: vencimento inicial teve acréscimo de 13,7% e, no vencimento final, o acréscimo foi de 25,1%. O Plano de Cargos e Carreiras de 1998 estimulava a qualificação em nível superior, cujo percentual de aumento, quando o professor terminasse uma licenciatura, em 1998, era de 30%, com previsão de chegar a 50%.

- Nas demais habilitações, o aumento no vencimento inicial foi maior que o do docente com ensino médio, foi de 26,8%; e, no salário final, no período houve um ganho percentual de 40,9%. Para os profissionais em início de carreira, observando os aumentos estabelecidos, infere-se que não houve incentivo que pudesse atrair profissionais para a carreira do magistério.

O vencimento base nos três primeiros anos do FUNDEB (2007 a 2009) em relação à promoção horizontal inicial e final observou-se que em todas as habilitações o aumento inicial quanto o final, foi de 10,9%.

- Em 2004, foram incorporados aos vencimentos dos profissionais da educação, 2,38% do GRATEF/GRATES. Os 30% restantes do GRATEF/GRATES, de acordo com a Lei nº 4.416/2004 - artigo 8º, em 2008, foram incorporados ao vencimento base no ano de 2008.

No período de 1998 a 2009, o salário inicial de docentes com ensino médio aumentou 35,4%, e nas demais habilitações o aumento foi de 56,2%. O salário final dos docentes com ensino médio aumentou 49% e das demais habilitações, o aumento foi de 72%.

Constatou-se nos valores analisados, o esforço do governo municipal em garantir uma base salarial “enxuta”, optando por acrescentar parte dos valores do FUNDEF nos salários por meio do GRATEF/GRATES.

Quando comparado com o salário mínimo⁹², o vencimento base dos docentes teve perdas. No quadro abaixo, foram trabalhado os valores correntes do vencimento base e do salário mínimo para efeito de verificação dos valores que estavam sendo pagos no período.

⁹² O salário mínimo foi regulamentado no Brasil em 1936. Em 1940, o Decreto-Lei nº 2.162 fixou os seus valores. A princípio, ele era calculado de acordo com a região em que o trabalhador residia e para a definição do seu valor, eram considerados os salários praticados em cada região e também uma referência de cálculo do custo do trabalhador por meio de uma cesta básica. A primeira tabela de valores teve vigência por três anos consecutivos e, em 1943, houve o primeiro reajuste. Em 1979, os reajustes passaram a ser semestrais e com a aceleração inflacionária na década de 1980, o salário mínimo passa a ser reajustado mensalmente. Vale observar que a Constituição Federal de 1934 estabeleceu que o cálculo considerasse o sustento do indivíduo e de sua família. Após o golpe militar de 1964, a política de reajuste determinou que os aumentos reais ocorressem somente quando ocorresse ganho de produtividade, para isso o cálculo consideraria a inflação, o que resultou numa forte queda salarial, pois o aumento inflacionário foi além das expectativas. A unificação do salário mínimo para todas as unidades federadas ocorreu somente em 1984 e foi consolidada na Constituição Federal de 1988. Mas as mudanças significativas no cálculo do salário mínimo atualmente ocorreram em 2007, quando o cálculo passa a ser realizado todos os anos pela inflação do ano anterior somado à variação do PIB (Produto Interno Bruto) dos dois anos anteriores. (BRASIL: MINISTÉRIO DO TRABALHO, S/D. DISPONÍVEL EM < [HTTP://WWW.BRASIL.GOV.BR](http://www.brasil.gov.br)> ACESSO EM 15/02/2013).

Quadro 12- Comparativo do vencimento base do professor da Rede Municipal durante o FUNDEF (1998/2006) com o salário mínimo vigente no período. (valores correntes)

| Habilitação | | 1998 | | | 2006 | | |
|--------------------|---------|-----------------|----------------|------------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|
| | | Vencimento Base | Salário Mínimo | Quantidade de Salário Mínimo | Vencimento Base | Salário Mínimo | Quantidade Salário Mínimo |
| Ensino médio | Inicial | 200,09 | 130,00 | 1.53 | 411,92 | 350,00 | 1.17 |
| | Final | 335,13 | | 2.57 | 758,94 | | 2.16 |
| Licenciatura Plena | Inicial | 260,11 | 130,00 | 2.02 | 597,29 | 350,00 | 1.70 |
| | Final | 435,67 | | 3.35 | 1.100,46 | | 3.14 |
| Pós-Graduação | Inicial | 286,13 | 130,00 | 2.20 | 657,02 | 350,00 | 1.87 |
| | Final | 479,25 | | 3.68 | 1.210,51 | | 3.45 |
| Mestrado | Inicial | 312,14 | 130,00 | 2.40 | 716,74 | 350,00 | 2.04 |
| | Final | 522,81 | | 4.02 | 1.320,54 | | 3.77 |
| Doutorado | Inicial | 338,15 | 130,00 | 2.60 | 776,45 | 350,00 | 2.21 |
| | Final | 566,38 | | 4.35 | 1.430,54 | | 4.08 |

Fonte: Diário Oficial de Campo Grande e Diário Oficial da União de 31/03/2006 (MP nº 288/2006).

O salário mínimo que, em 1998, era de R\$ 130,00, passou para R\$ 350,00, em 2006, portanto um aumento percentual de 169% do salário mínimo. Enquanto que, em 1998, o vencimento base dos professores, em início de carreira, com Licenciatura Plena, Mestrado e Doutorado o aumento apurado foi de 129,6%. Neste mesmo grupo, no final da carreira, o aumento foi de 152,8%, desta forma, os aumentos salariais não acompanharam os mesmos índices do salário mínimo, principalmente para o professor em início de carreira.

Ainda, para os professores do grupo com ensino superior e com as pós-graduações, de em 1998 o salário equivalia a dois salários mínimos e ao final do Fundef caiu para 1,70 salários mínimos.

Para o professor com formação ensino médio a perda salarial em relação ao salário mínimo foi maior. O salário inicial, no período de 1998 a 2006, o aumento foi de apenas 105% e no salário final o aumento foi de 126%, contra os 169% de aumento do salário mínimo.

Quadro 13- Comparativo do vencimento base do professor da Rede Municipal nos três primeiros anos do FUNDEB (2007/2008/2009) com o salário mínimo vigente no período (valores correntes)

| Habilitação | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---------------|---|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|
| | | Salário mínimo R\$ 380,00 | | Salário Mínimo R\$ 415,00 | | Salário Mínimo R\$ 465,00 | |
| | | Vencimento Base | Quant. Salário Mínimo | Vencimento Base | Quant. Salário Mínimo | Vencimento Base | Quant. Salário Mínimo |
| Ensino Médio | I | 463,41 | 1.21 | 523,08 | 1.26 | 575,39 | 1,23 |
| | F | 853,81 | 2.24 | 963,73 | 2.32 | 1.060,11 | 2,27 |
| Licenc. Plena | I | 695,12 | 1.82 | 784,62 | 1.89 | 863,09 | 1.85 |
| | F | 1280,71 | 3.37 | 1.445,60 | 3.48 | 1.590,16 | 3.41 |
| Pós-Graduação | I | 764,63 | 2.01 | 863,08 | 2.07 | 949,39 | 2.04 |
| | F | 1.408,78 | 3.70 | 1.590,16 | 3.83 | 1.749,18 | 3.76 |
| Mestrado | I | 834,14 | 2.19 | 941,54 | 2.26 | 1.035,69 | 2.22 |
| | F | 1.536,84 | 4.04 | 1.734,71 | 4.18 | 1.908,18 | 4.10 |
| Doutorado | I | 903,62 | 2.37 | 1.019,96 | 2.45 | 1.121,96 | 2.41 |
| | F | 1.664,86 | 4.38 | 1.879,21 | 4.52 | 2.067,13 | 4.44 |

Fonte: Brasil: Lei nº 11.498/2007, Lei nº 11.709/2008 e Lei nº 11.944/2009. Diário Oficial de Campo Grande.

Nota: I – Inicial e F – Final.

Em relação à habilitação Ensino Médio, o vencimento base inicial e final conseguiu aumento de 12,8% em relação a 2008, de 2008 para 2009 o aumento foi de 10%. Neste mesmo movimento observa-se que o vencimento base inicial de 2007 equivalia a 1,21 salários mínimos, em 2008, a 1,26 e em 2009 equivalia a 1,23. O salário final a 2,24 em 2007, 2,32 em 2008, diminuiu para 2,27 em 2009.

Nas demais habilitações em houve aumento do vencimento base em 2008 em relação a 2007 quando se referiu à quantidade de salários mínimos, porém na comparação de 2009 em relação a 2008, na comparação com o salário mínimo, o vencimento base diminuiu. Em 2009, o aumento do salário mínimo foi de 12% e o vencimento base foi de 10%.

Nestes três primeiros anos o aumento percentual do vencimento básico foi de 24,1% e o aumento do salário mínimo de 22,3%.

Nos 12 anos de Fundos contábeis (1998 a 2009), comparando a habilitação ensino médios, tanto iniciais quanto finais houve diminuição, pois de 1,54 e 2,57 salários mínimos em 1998 e caiu para 1,23 e 2,27 salários mínimos em 2009. Nas habilitações, com exceção do vencimento base final da Licenciatura Plena e do Doutorado, todas as demais tiveram perdas.

Qual foi o impacto da tabela salarial e do PCRM implantado em 1998 para o professor em termos de vencimento básico? Com essa questão foi feita a análise de carreira de um professor efetivo da Rede Municipal de Ensino, objetivando verificar o impacto dos Fundos. No gráfico 14, analisa-se o vencimento básico; e na tabela 16 a remuneração deste professor.

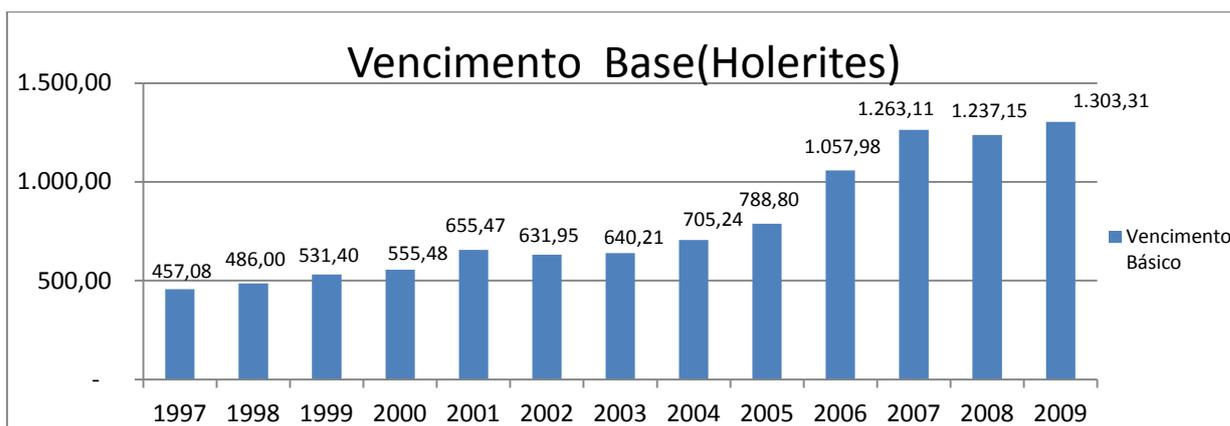


Gráfico 13- Análise vencimento básico dos holerites de um professor

Fonte: Holerites de professor da Rede Municipal. Indexado pelo INPC/IBGE dezembro de 2009.

Foi tomado como referência o vencimento base, de um professor de nível superior – licenciatura plena, que entrou na Rede Municipal, por concurso público, em fevereiro de 1996.

Em 1999, pela promoção horizontal automática, após três anos na letra A, esse professor passava para a letra imediatamente seguinte, a B, contando com aumento de 4% sobre o vencimento base. Segundo o PCRM, do município de Campo Grande, utiliza-se o termo *classe* para se referir à promoção horizontal e nível para a promoção vertical.

Em 2001, este professor pela promoção horizontal vai para a letra C, com aumento de 10% sobre o vencimento base; adiciona a sua formação uma pós-graduação de 360 horas (de PH2 passa para PH3), somando 10% sobre o vencimento base como parte da promoção vertical.

Em 2006, o professor teve nova promoção vertical e horizontal, passando de PH3 C para PH4 D, a promoção vertical aumentou 9,09%, na horizontal, de letra C para a D, recebe mais 10%. Em 2009, este professor, com 14 anos na carreira passou a PH4 D.

Em 1996, início de carreira até 2009, devido às promoções verticais e horizontais, previstas no PCRM, considerando o tempo de serviço e a qualificação profissional, este professor obteve 43,09% de aumento. Este foi um impacto positivo da implantação dos Planos de Carreira, porque valorizou o esforço do profissional na busca pela qualificação e o retorno financeiro que esta pôde propiciar.

Com a correção dos valores pelo INPC/IBGE, observa-se que nos anos de 2001 e 2002 houve perdas salariais de 3,5%, e, em 2007 e 2008, perdas de 2% no vencimento base deste professor. E, de 1998 a 2009, aumento de 168,1%, no vencimento base.

Na tabela 32, há a análise do detalhamento da remuneração do docente no período de 1998 a 2009, com o impacto do PCRM e do GRATEF/GRATES na composição salarial. Como salário direto foi considerado o vencimento no cargo que seria o vencimento base e o adicional por tempo de serviço, previsto no PCRM.

No salário indireto foi considerado o GRATEF/GRATES, por se tratar de uma gratificação, baseada em percentual de arrecadação, mas somente em 2008, foi incorporado ao vencimento básico, e no item Outros estão adicionados a regência (aparece nos anos de 1999 a 2002 e retorna em 2005 e 2006) regência do GRATEF/GRATES - incentivo financeiro em vigor até 1998, e cargos comissionados. Em total de descontos foram considerados os descontos com o Instituto de Saúde (que é obrigatório na Rede Municipal), os descontos com a Previdência e o Imposto de Renda.

No salário indireto foi considerado o GRATEF/GRATES, por se tratar de uma gratificação, baseada em percentual de arrecadação, mas somente em 2008, foi incorporado ao vencimento básico. No item Outros, foram computados os seguintes elementos: regência de classe (aparece nos anos de 1999 a 2002 e em 2005 e 2006), regência do GRATEF/GRATES (em vigor até 2008), e cargos comissionados. Em total de descontos foram considerados os descontos com o Instituto de Saúde, que é obrigatório na Rede Municipal, os descontos com a Previdência e o Imposto de Renda.

Tabela 25- Detalhamento Remuneração Direta e Indireta do Holerite de um Professor da Rede Municipal de Educação durante o FUNDEF/FUNDEB (1998 a 2009)

| Provento/ Ano | Vencimento no cargo | Adicional por tempo de serviço | Gratef/ Grates | Outros | Total da Remuneração | Total de desconto | Líquido à receber |
|--------------------------|--------------------------------|---|---------------------------|---------------|---------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| 1998 | 486,00 | 0 | 157,37 | 128,66 | 772,03 | 311,81 | 460,00 |
| 1999 | 531,40 | 0 | 172,06 | 140,68 | 844,14 | 139,86 | 704,28 |
| 2000 | 555,48 | 27,77 | 179,86 | 250,42 | 1.013,53 | 133,37 | 880,16 |
| 2001 | 655,47 | 32,77 | 212,14 | 173,65 | 1.074,03 | 133,13 | 940,90 |
| 2002 | 631,95 | 31,60 | 204,63 | 167,31 | 1.035,49 | 192,47 | 843,03 |
| 2003 | 640,21 | 32,02 | 207,30 | 1.358,26 | 2.237,79 | 179,88 | 2.057,90 |
| 2004 | 705,24 | 70,53 | 211,58 | 1.770,04 | 2.757,39 | 207,93 | 2.549,46 |
| 2005 | 788,80 | 78,89 | 177,50 | 193,34 | 1.238,53 | 231,95 | 1.006,58 |
| 2006 | 1.057,90 | 105,80 | 158,70 | 243,43 | 1.565,83 | 256,15 | 1.309,68 |
| 2007 | 1.263,11 | 126,31 | 0 | 812,31 | 2.201,73 | 282,60 | 1.919,13 |
| 2008 | 1.237,15 | 123,71 | 0 | 961,78 | 2.322,64 | 384,46 | 1.938,19 |
| 2009 | 1.303,31 | 195,50 | 0 | 1.367,98 | 2.866,79 | 446,68 | 2.420,11 |

Fonte: Holerites de professor da Rede Municipal. Indexado pelo INPC/IBGE dezembro de 2009.

Nos anos de 2003, 2004, 2007, 2008 e 2009 o docente selecionado neste estudo exerceu cargos comissionados, por isso houve aumento substancial no total da remuneração. Os cargos comissionados não impactam na análise, pois o vencimento base no cargo do professor continua nos mesmos patamares.

O adicional por tempo de serviço seguiu o determinado pelo PCRM nas promoções verticais e horizontais. Os ganhos percentuais do GRATEF/GRATES seguiram o determinado pela legislação municipal. A partir de 2004 foi gradualmente sendo incorporado no vencimento base até o ano de 2008.

O GRATEF/GRATES até o ano 2003, desvinculado do vencimento base representou 32,37%. Em 2004, o percentual separado do vencimento no cargo foi de 30%, de 22,5% em 2005, e, de 15% em 2006. Nos anos do FUNDEB, já não aparece mais discriminado no holerite do professor.

Na análise do gráfico 14 e da tabela 32, o ganho salarial bruto do docente no período de 1998 a 2009 foi de 168,1%. Descontando os 32,38% do GRATEF/GRATES que foi incorporado ao vencimento base em 2008 e os 80,4% da inflação do período, o ganho cai para 55,3% de aumento real, em 12 anos de implementação dos Fundos contábeis.

Na comparação com o salário mínimo, em 1998 o total líquido recebido por este professor equivalia a 3.53 salários mínimos, neste ano o docente não exercia nenhum cargo comissionado. Em 2009, o salário líquido equivalia a 3.80 quando descontado o cargo comissionado e no cômputo com o cargo, equivaleria a 5.20 salários mínimos.

Em levantamento apresentado para a pesquisa “Remuneração dos Professores da Rede Pública de Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, Pinto e Alves (2010) mostraram que no *ranking* dos profissionais com formação em nível superior, os docentes das séries finais do ensino fundamental aparecem na 20ª posição, os professores das séries iniciais do ensino fundamental aparecem na 22ª posição e os professores da educação infantil na 23ª posição, acima somente do Assistente Social.

Quando se consideram outras profissões que exigem formação em nível médio, os técnicos e outros trabalhadores, o *ranking* de professores das séries finais do ensino fundamental vai para 27ª posição, os professores das séries iniciais aparecem na 31ª posição e os professores da educação infantil na 36ª posição, abaixo dos fiscais de tributação, corretores de imóveis, cabos e soldados da polícia militar, caixas de bancos, entre outros profissionais.

4.3 O GASTO/ALUNO NA REDE MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE

Nesta seção, apresentamos a avaliação gasto/aluno realizado na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, nos períodos de vigência do FUNDEF, que contemplou a expansão do ensino fundamental obrigatório, e nos três anos de implementação do FUNDEB, com os valores distribuídos em todas as etapas e modalidades da educação básica.

O objetivo é verificar se o princípio da equidade, no sentido do reconhecimento do direito à educação e da melhoria da qualidade educacional, propugnado nos objetivos da política educacional ao implantar os Fundos de natureza contábil, realizou o proposto na legislação em relação ao direito à educação e aos “padrões mínimos de qualidade”. Ou, se funcionou apenas a lógica da racionalidade, na aplicação e alocação dos recursos.

Para Almeida (2003, p. 137) a formulação de políticas na área de educação pública depende, em parte, do conhecimento do gasto realizado, seu tamanho medido como percentual do PIB, e também das prioridades estabelecidas, podendo ser medidas por meio do

gasto/aluno, pois ele mostra o valor do investimento unitário empreendido pelos governantes em cada etapa de ensino.

Inicialmente, trataremos dos conceitos de **gasto/aluno** e **custo/aluno**, com a finalidade de explicitar a diferença conceitual em relação a esses dois conceitos que, mesmo parecendo sinônimos, possuem finalidades e terminalidades diferentes.

Neste texto, levantamos o gasto/aluno, uma vez que a metodologia utilizada foi à consulta, aos documentos contábeis, os Demonstrativos e os Balanços Financeiros da Prefeitura Municipal de Campo Grande e do estado de Mato Grosso do Sul e o valor encontrado se refere ao que o ente administrativo gastou.

4.3.1 SUMARIANDO O CONCEITO DE CUSTO/ALUNO E GASTO/ALUNO

O conceito de custo é abrangente, podendo ser visto pela ótica da economia e da contabilidade, pela forma de agregação dos componentes analisados e de acordo com os fins que serão utilizados. Foram encontradas diferentes terminologias para especificar uma mesma categoria: custo fixo, custo variável, custo direto, custo indireto, custo qualidade, custo de capital, custo social, custo privado, entre outros.

Para Merchedes (1999), custo, em sentido geral, é o esforço ou o dispêndio de bens materiais para se obter algo, por exemplo, uma obra intelectual, um bem material ou uma satisfação física ou espiritual. Existe também a diferenciação do custo para a economia e o custo para a contabilidade.

Segundo Rocha (1983, p.110), para a contabilidade, custo é toda a despesa utilizada, via moeda, na produção de um bem ou na prestação de um serviço, por exemplo, o pagamento de salários, os juros, as taxas, em outras palavras, tudo o que estiver relacionado a fatores de produção.

No entanto, o conceito custo para a economia é mais abrangente, pois deverá levar em conta os custos explícitos, exemplificado pelas moedas gasta nas despesas efetuadas, bem como os custos implícitos, que seriam, por exemplo, o talento que alguém deprende ao realizar um determinado serviço.

Ainda em relação a essa diferenciação, Merchedes (1998) ressalta que para a economia, “[...] nem todo custo se opera mediante a saída de dinheiro”. Por isso, custo pode significar ou renúncia ou outra escolha frente a uma decisão. Nesses casos se usa a expressão “custo de oportunidade” e “custo alternativo”. (MERCHEDES, 1998, p. 33).

O custo oportunidade e o custo alternativo estão, explicitamente, voltados para o problema da escassez. Havendo escassez (mundo do pensamento econômico), todos os recursos existentes podem ser utilizados para atividades alternativas; mas, devido à limitação dos recursos, essas oportunidades tendem a ser sacrificadas em favor de outras. Por isso, para um economista “[...] o valor de um dado recurso é medido em termos de oportunidades alternativas que são sacrificadas quando o recurso é alocado para outra atividade” (VERHINE, 1998, p. 2). Por exemplo, os recursos alocados para a educação poderiam ter utilizações alternativas, poderiam ser usados nos serviços de saúde, transportes, serviços sociais, entre outros.

Ainda, pela ótica da contabilidade, Leone (1980) ressalta que custo é uma técnica,

[...] de extrema utilidade para o administrador público, especialmente aquele que luta com poucos recursos para atender aos grandes problemas da coletividade. As suas decisões têm caráter mais crítico. As alternativas devem ser ponderadas, levando-se em conta fatores de ordem política e social, além de fatores de natureza econômica. A decisão envolve prioridades. Muitas vezes o estabelecimento de um objetivo exclui a realização de outro em virtude da falta de recursos. Essas observações salientam a importância das técnicas de custos porque estas vão revelar as alternativas que satisfazem igualmente os objetivos, mas que exigem mais ou menos despesas (LEONE, 1980, p. 19).

Ainda, segundo Leone, as técnicas de custos servem para que se verifique até que ponto o serviço executado ou oferecido é deficitário, e se poderia empregar outros meios mais barato para se atingir o mesmo fim, além de ser eficaz no controle eficiente das despesas e das operações das atividades.

Nos estudos relacionados à educação, a terminologia **custo** está relacionada às opções teóricas e metodológicas de cada autor, privilegiando-se uma ou outra categoria. Porém, a maior dificuldade, segundo alguns estudos de custo/aluno⁹³, encontra-se na transposição das metodologias de custo do setor produtivo para a educação, pois a escola, diferente de uma unidade produtiva, é um sistema mais complexo. Dessa maneira, faz-se

⁹³ A esse respeito verificar os trabalhos de Paro (1982), Romão (1995), Verhine (1998) e Merchedes (1999) analisados neste trabalho.

necessário, na maioria das vezes, construir uma metodologia apropriada para o setor educacional.

Para uma melhor apreensão da categoria custo, no setor educacional, recorreremos a Monlevade (1997), Melchior (1997), Bassi (1996), Carreira e Pinto (2007) e ao documento do Ministério da Educação e Cultura (MEC)⁹⁴ intitulado *Considerações sobre Estudo de Gasto-aluno e de Custo-aluno* (s/d).

Monlevade (1997, p. 83) traz os conceitos de custo/aluno estabelecidos durante o Fórum de 1994⁹⁵ sobre a Valorização do Magistério, que resultou no acordo e no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica. Para Monlevade, o Pacto estabeleceu alguns conceitos de custo/aluno, conceitos esses que refletiram as diferenças de custo entre o que se gasta legalmente, via vinculação de impostos, o que se poderia gastar, se não houvesse sonegações, isenções e desvios de verbas públicas, e o que seria necessário gastar para se propiciar um ensino de qualidade:

- Custo-aluno-realizado: é o resultado da divisão da despesa realizada em um sistema de ensino pelo número de alunos efetivamente atendidos.
- Custo-aluno-potencial-atual: é o resultado dos recursos arrecadados e vinculados para a educação dividido pelo número de alunos efetivamente atendidos.
- Custo-aluno-potencial-futuro: é o resultado do potencial de arrecadação de recursos vinculados/orçados dividido pelo número potencial de alunos a serem obrigatoriamente atendidos.
- Custo-aluno-qualidade: é um constructo que parte do orçamento dos insumos necessários ao processo de aprendizagem dividido por um número ideal de alunos por turma ou por escola (MONLEVADE, 1997, p. 83).

O custo-aluno-realizado, o custo-aluno-potencial atual e o custo-aluno-potencial-futuro que foi chamado de gasto por outros estudiosos, pois os seus cálculos foram efetuados a partir dos de recursos orçamentários. O primeiro reflete o que se gasta, o segundo, o que deveria legalmente ser gasto; e o terceiro, o que poderia se gastar caso houvesse aumento de receita; e o quarto reflete o que seria necessário gastar para chegar a um ensino de qualidade.

⁹⁴ Documento disponível na Internet em formato *pdf* não traz data de publicação.

⁹⁵ Este Fórum resultou no acordo e no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica, celebrado entre MEC, CONSED, UNDIME, CRUB, ANFOPE e CNTE, no 2º semestre de 1994. O Fórum foi desencadeado pela elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos-1993/2003 (MONLEVADE, 1997a, p.86)

O autor ressalta que, tanto o custo-aluno-realizado, quanto o custo-aluno-potencial-atual embutem a sonegação fiscal, as anistias e as isenções que são dadas às empresas. Daí a necessidade de um maior controle e cobrança em relação às isenções fiscais que são dadas a alguma empresa e que não tem seu correspondente retorno à sociedade em forma de empregos, geração de renda e impostos que deveriam voltar aos cofres do governo, e daí serem deduzidos os recursos da educação.

Melchior, no livro *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil* (1997), traz três concepções para o entendimento do custo: o gasto/aluno, o custo/benefício e o custo/aluno/qualidade:

1. O gasto/aluno parte da disponibilidade orçamentária na qual estão incluídas as vinculações e as subvinculações para o ensino, divide-se o montante previsto pelo *per capita* de alunos e obtém-se o gasto-aluno.
2. O custo/benefício, concepção preponderantemente economicista, na qual desenvolveu-se o conceito de custo de oportunidade que busca a melhor alternativa de investimento que por sua vez trará a melhor e maior taxa de retorno (benefício). Segundo o autor, essa concepção influenciou, nos anos de 1960 e 1970, os trabalhos que fizeram a mensuração de custos educacionais.
3. O custo/aluno/qualidade, concepção em desenvolvimento, de difícil mensuração, por isso se adotou o termo avaliação. Podemos mensurar as despesas orçamentárias, por meio das quais é possível, indiretamente, medir a qualidade da educação, porém a essência da qualidade deve estar relacionada em uma série de fatores, como, por exemplo, na avaliação direta de padrões de desempenho, na capacidade de julgamento, na crítica, na criatividade, no raciocínio, na soluções de problemas, entre outros.

Ainda, segundo Melchior (1977), o proposto para a educação pública seria a concepção de custo-real-aluno-qualidade,

A concepção custo-real-aluno-qualidade supõe que a partir do levantamento do custo real de um aluno no sistema de ensino, padrões de elevação da qualidade podem ser estabelecidos. Calcula-se quanto custará a elevação para um novo padrão de qualidade. O custo adicional, para elevar a qualidade a um novo patamar é integrado ou adicionado ao custo anterior. Teremos então um novo custo-real-aluno-qualidade. (MELCHIOR, 1997, p. 29-30).

Quanto à diferenciação do custo/aluno e do gasto/aluno, o documento do MEC expressou que o gasto/aluno refere-se aos recursos empregados pelo sistema educativo como um todo, ou seja, ele vai refletir não só o custo direto de funcionamento da escola, que seria o levantamento em relação à unidade educacional, com todos os seus insumos e infraestrutura, e também todos os custos do Sistema de Ensino, “[...] representa o total dos recursos despendido pela rede de ensino rateado pelo total de alunos por ela atendida [...]” (MEC, s/d, p. 7). As fontes do gasto seriam os Balanços, Orçamentos e Bancos de Dados das Secretarias de Educação.

Ainda segundo o documento do MEC, o custo-aluno deveria partir da unidade escolar e o seu objeto de apuração seriam os insumos necessários para que o processo ensino/aprendizagem se realizasse. Por isso, o seu valor monetário será sempre menor que o gasto-aluno⁹⁶.

Para Bassi, (1996, p.40-43), o gasto/aluno se distancia tanto na sua forma conceitual, como na metodologia, dos modelos clássicos de aferição de custos. Na análise que ele faz do documento do MEC denominado *Plano de Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério* (1995), ressalta que o gasto/aluno, teve o seu núcleo de demarcação na disponibilidade da proposta orçamentária rateada pelo número de alunos matriculados e o governo vinculou ao gasto/aluno, a questão salarial docente.

Com essa manobra, a discussão salarial docente ficou engessada na disponibilidade orçamentária dos entes da federação. Sendo assim, o gasto/aluno, nesse documento, foi apontado como um dos elementos para alocação dos recursos para o ensino fundamental via criação do FUNDEF. Como o governo não realizou um estudo mais abrangente dos custos educacionais, foi desconsiderada a importância dos outros componentes no valor final do custo.

Em outros termos, a política de financiamento privilegiou o gasto/aluno e não a construção do conceito de custo/aluno/qualidade, que vinha sendo discutida como parâmetro de financiamento para a educação pública.

Segundo Bassi (1996), em termos de avanço da política financeira educacional, a escolha da categorização custo/aluno/qualidade seria primordial para o avanço da política, pois implicaria em um compromisso diferente no tratamento do financiamento público.

⁹⁶ Ibid, s/d, p.7.

O “gasto-aluno” enfatiza a cobertura dos custos educacionais segundo as disponibilidades orçamentárias e é o que vem direcionando o tratamento dos recursos financeiros atualmente, enquanto que o “custo-aluno-qualidade” toma os insumos e seus custos como referência mensurável da qualidade do ensino a ser atingida [...]. A adoção do “custo-aluno-qualidade” em lugar do “gasto-aluno” significa também a seu favor, a opção por um parâmetro de investimentos que implicaria o constante e conjunto esforço na procura da qualidade dos insumos educacionais, aspecto este que o gasto-aluno não incorpora. (BASSI, 1996, p. 49).

Enquanto no gasto/aluno verifica-se a disponibilidade financeira nos Balanços Orçamentários anuais, com valores sujeitos ao desempenho da economia e dos governantes locais expresso na capacidade de arrecadar mais ou menos impostos. O custo/aluno/qualidade, vai além dos recursos orçamentários disponíveis, e parte de uma construção que, além dos insumos, que não são privilegiados na metodologia do gasto, levam em conta aspectos pedagógicos e de gestão, e a valorização do magistério, reunindo esforços em direção a objetivos qualitativos. “Em outras palavras, a qualidade de ensino planejada determinaria a composição, a ordem, e a importância dos insumos e custos a cada nova conjuntura socioeconômica e educacional” (BASSI, 1996, p.43).

Desde o Pacto Pela Valorização do Magistério, assinado em 19 de outubro de 1994, desencadeado pelo Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), os trabalhos, além da mensuração de custo, começaram a trazer como preocupação a categoria custo/aluno/qualidade.

Um dos primeiros trabalhos a abordar esse conceito foi produzido pelo Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica em 1995. Esse documento chamado de *Custo-Aluno-Qualidade* (1995) e objetivou construir uma metodologia de cálculo do custo/aluno/qualidade. Para a construção dessa metodologia fez-se necessário que o grupo ajustasse os conceitos, construísse consensos quanto a indicadores de qualidade e medir sua ordem de prioridade a partir de seu impacto na melhoria do ensino para, então, dimensionar os seus custos. (ROMÃO, 1995, p. 3).

Nessa simulação o grupo chegou às seguintes formulações:

- 60% dos recursos deveriam ser destinados ao pagamento de pessoal docente, 20% para pagamento de pessoal administrativo e os 20% restantes para as despesas correntes e de capital.

- Para 1996, o custo/aluno/qualidade poderia chegar em média a R\$ 500,00⁹⁷ (quinhentos reais) para todo o País.

O Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica foi esvaziado pelo governo passando a prevalecer à lógica do ajuste fiscal sustentada pela política econômica do governo. No ano seguinte, 1996, foi definido, por meio do FUNDEF, que o valor por aluno seria por meio de decreto presidencial.

Em 1999 teve início a luta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação que encampou o Custo-aluno-qualidade ⁹⁸ como um modelo mais justo de financiamento. Em 2003, foram publicados os resultados de um trabalho sobre custo/aluno intitulado de *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação (2003)*, texto com as principais partes do relatório de um grupo de trabalho criado pelo Ministro da Educação na época, Cristovam Buarque.

As questões orientadoras do estudo foram:

- a) Quanto o Brasil gasta com educação (poder público e famílias)?
- b) Quanto custa um ensino de qualidade?
- c) Quais os recursos necessários para um ensino de qualidade, considerando ainda a necessidade de cumprimento das metas do PNE?
- d) Quais as fontes possíveis de recursos adicionais?
- e) Qual o impacto da criação do FUNDEB para as finanças dos três níveis de governo? (2003, p. 117).

O documento foi dividido em cinco partes: a primeira parte referiu-se a “Gastos com a educação” (gastos públicos, gastos do MEC, estimativas dos gastos das famílias em educação, e a situação dos salários dos professores); a segunda, tratou de “Custos de um ensino de qualidade”; a terceira em “Demandas de recursos para a construção de uma escola de qualidade levando-se em conta as metas fixadas pelo PNE”, a quarta tratou de “Fontes de recursos para a ampliação dos gastos com educação no País”; e, finalmente, a quinta parte mostrou “Simulações para a necessidade de financiamento com a criação do Fundeb.

Os autores usaram a metodologia do Sistema Nacional de Informações sobre o Gasto Social (Sing), em cuja primeira parte há uma análise dos anos de 1998 e 1999 e chegam aos

⁹⁷ Nesse ano a título de comparação o salário mínimo era de R\$112,00, diante disso o valor de R\$ 500,00 equivaleria a 4.46 salários mínimos.

⁹⁸ Para o custo-aluno-qualidade criou-se uma metodologia que levou em conta todos os itens necessários para que ocorresse a qualidade na escola que vai desde a gestão democrática, a queda da taxa de evasão e repetência, a qualificação e a valorização dos profissionais da educação e a infraestrutura da escola. (CARREIRA e PINTO, 2007).

seguintes percentuais: o ensino fundamental responde por 58% dos gastos públicos (2,5% do PIB), o ensino superior 21% (0,9% do PIB), o ensino médio com 11% (0,5% do PIB) e a educação infantil com 10% (0,4% do PIB). Os 4,3% do PIB, foram calculados conforme determinava a Constituição Federal e a LDB. Ressaltaram que, apesar de o País ficar muito próximo da média da OCDE, o PIB brasileiro era muito baixo, resultando em um valor por aluno muito pequeno, R\$ 900,00 (novecentos reais) na educação básica, ou 12% da renda *per capita*, enquanto nos Estados Unidos, o gasto na educação básica é de sete mil dólares, o que corresponde a 25% da renda *per capita* deste país.

O Documento ressaltou também a diferença entre os valores gastos nos diversos estados mostrando as diferenças regionais e estaduais, por exemplo, no Maranhão o gasto médio ficava em R\$ 401,00 (quatrocentos e um reais) enquanto, no Rio de Janeiro, eram gastos em média R\$ 877,000 (oitocentos e setenta e sete reais) por aluno/ano no ensino fundamental. Por isso recomendava o Relatório “[...] Esta discrepância mostra a necessidade inadiável de a União cumprir o seu papel de reduzir o impacto das desigualdades regionais, sob pena de criarmos cidadãos de primeira e segunda classe [...]” (RELATÓRIO...2003, p. 119).

Em relação aos salários dos professores, constatou-se que os professores da Rede Pública com o mesmo nível de formação *ganham menos que os profissionais do setor público de outros países de renda per capita equivalente ao nosso*, os melhores salários eram pagos pela rede federal (escolas técnicas). Os piores salários foram encontrados nos estados do Maranhão, Piauí, Alagoas e Paraíba, neles as desigualdades regionais eram latentes na educação pública.

No item Custo de um Ensino de Qualidade, são citados o artigo 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 4º, inciso IX, da LDB que estabelecem como dever do Estado garantir “[...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínima por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Quanto custaria um ensino de qualidade, é uma pergunta difícil de ser respondida. Mas, o Relatório (2003, p. 124) ressalta que “[...] com menos de R\$ 1.000,00 dificilmente é possível construir uma escola de qualidade, mesmo considerando as diferenças regionais”.

Da mesma maneira que o grupo de trabalho, de 1995, o Relatório apresentou um exercício simulatório para determinar quais seriam as despesas necessárias para uma escola de qualidade. Hipoteticamente foi analisada uma escola com seiscentos alunos, com vinte

classes, sendo que nas classes de 1^a a 4^a séries, o número de alunos seria de 25, e de 5^a a 8^a série, 35 alunos com jornada integral. Trabalharam com as categorias custos em sala de aula, custos no âmbito da escola, suporte pedagógico, operação e manutenção e custos na administração central (formação profissional e administração e supervisão). A composição desse simulado resultou em gasto por aluno/ano de cerca de 24% do PIB *per capita* (o gasto apurado em 1998/1999 era de 12%, teria que praticamente dobrar o valor).

Em 2005, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação divulgou a proposta do Custo-aluno-Qualidade (CAQ) para ser implementada em todo o país, como um parâmetro de qualidade e também como uma alternativa para o valor mínimo anual, que é utilizado atualmente pelo FUNDEB.

Segundo Carreira e Pinto (2007), para o custo-aluno-qualidade criou-se uma metodologia que levou em conta todos os itens necessários para que haja a qualidade na escola que vai desde a gestão democrática, a queda da taxa de evasão e repetência, a qualificação e a valorização dos profissionais da educação e a infraestrutura da escola.

A Política de Financiamento atualmente em pauta tem a sua distribuição de recursos baseada no parâmetro do *per capita*, baseada na disponibilidade orçamentária. Se por um lado, esse critério contribuiu para que não houvesse o clientelismo político, por outro lado, como foi demonstrado, somente com o gasto/aluno não é possível chegar à qualidade desejada.

Esse modelo de política de financiamento, dentro da lógica neoliberal, racionalizadora dos recursos para os gastos sociais se fez presente na determinação do valor por aluno/ano do FUNDEF que sempre ficou muito aquém do que realmente prescrevia a Lei nº 9.424/1996 durante o governo de FHC. O valor deveria se adequar aos limites impostos pela política macroeconômica com um padrão de financiamento baseado no estritamente necessário para o funcionamento do sistema educativo.

A valorização do magistério foi definida em 60% dos valores dos Fundos, quando estudos já apontavam gastos superiores a 80% dos recursos da educação para pagamento dos salários. Isso levando em conta que os recursos orçamentários também enfrentaram dispositivos legais utilizados pela União, como a instituição da Desvinculação dos Recursos da União⁹⁹ (DRU) que concorreram para a diminuição da receita vinculada.

⁹⁹ A Emenda Constitucional, nº 59/2009, re vinculou gradualmente os 20% dos recursos capturados pela DRU. O texto excluiu-a, gradualmente da educação- em 2009 o bloqueio foi de 12,5%, em 2010 foi de 5% e em 2011 ele foi nulo. Esta Emenda Constitucional tornou obrigatório o oferecimento da educação de quatro a dezessete anos,

Há ainda, os limites apontados por Monlevade (1997) em relação às sonegações fiscais, isenções, e anistias que contribuem para a diminuição destes recursos orçamentários, pois elas são dadas ao capital e na maioria das vezes não há o seu correspondente retorno à sociedade em forma de geração de renda e empregos.

BRÁS (2008, p. 86) apontou que a vazão de recursos, além da DRU que desvinculava 20% das receitas da educação pela União ocorreu também por meio da Lei Kandir/1996. Esta lei isentou de impostos os produtos de exportação, o crédito educativo, o programa bolsa escola e a isenção de impostos a empresas.

Davies (2004, p. 38) e Oliveira (1999), acrescentam a este rol, a destinação de verbas para as escolas privadas prevista no artigo 77 da LDB, Lei nº 9.394/1996. Essas verbas são destinadas por meio de bolsas para as escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais. E também para as atividades universitárias de pesquisa e extensão, que, segundo o parágrafo 2º do artigo 77, poderão receber apoio financeiro do poder público, inclusive mediante bolsas de estudo.

Apresentamos nas tabelas e gráficos subsequentes o gasto/aluno em relação à MDE, à Função Educação e aos valores do FUNDEF e FUNDEB, pois eles nos dão a dimensão do esforço financeiro que ainda seria necessário fazer para se chegar ao conceito de qualidade almejado para a educação pública.

A tabela 26 demonstra o gasto/aluno do ensino fundamental calculado sobre a receita de impostos e transferências destinada para a formação da MDE no município de Campo Grande. O gasto aluno com os valores aplicados pela MDE reflete o gasto mínimo que o município deveria gastar com os alunos da educação básica, uma vez que a legislação determina que no mínimo 25% devem ser aplicados necessariamente em manutenção e desenvolvimento do ensino.

entre outras mudanças importantes. “[...] 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”.

Tabela 26 - Ensino fundamental: o Gasto/aluno com os Valores Vinculados para a MDE (1997 a 2006)

| | 60% MDE Ensino fundamental | Gasto/Aluno/ano no Ensino fundamental | Gasto/aluno/mês |
|--|-----------------------------------|--|------------------------|
| 1997 | 52.694.244,67 | 1.102,27 | 91,85 |
| 1998 | 49.618.185,70 | 876,01 | 73,00 |
| 1999 | 50.244.621,64 | 890,71 | 74,22 |
| 2000 | 54.948.676,68 | 886,54 | 73,87 |
| 2001 | 59.250.853,68 | 931,89 | 77,65 |
| 2002 | 52.643.916,64 | 798,85 | 66,57 |
| 2003 | 61.191.140,82 | 927,84 | 77,32 |
| 2004 | 80.761.191,60 | 1.189,69 | 99,14 |
| 2005 | 88.116.637,31 | 1.277,88 | 106,49 |
| 2006 | 85.893.189,45 | 1.207,06 | 100,58 |
| Crescimento do gasto aluno de 1997 a 2006 | | | 9,5% |
| Crescimento do gasto/aluno/ano durante o FUNDEF (1998 a 2006) | | | 37,7% |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores Indexados pelo INPC/IBGE/dezembro/2009.

Em 2000, o município de Campo Grande municipalizou as matrículas do ensino fundamental, porém o gasto/aluno/ano baseado no cálculo da MDE decresceu em comparação com 1997, este decréscimo foi de 19,5%. A Rede Municipal atendeu mais alunos, porém com um gasto/aluno/ano menor.

De 1997, antes da implantação do FUNDEF, em relação ao ano de 2006, último ano do FUNDEF, o gasto/aluno/ano do ensino fundamental cresceu 9,5%.

Em 1998 no primeiro ano de implementação do FUNDEF, a matrícula nesta etapa de ensino aumentou em 8.836 novas matrículas (Tabela 9) e o valor destinado à MDE diminuiu em aproximadamente R\$ 3.076 milhões de reais e as matrículas continuaram crescendo ano a ano no período analisado. Aumentou os alunos, porém a receita de MDE não acompanhou o mesmo ritmo de crescimento das matrículas.

Quando comparado o gasto/aluno/ano do FUNDEF (1998 a 2006), percebe-se um crescimento de 37,7%, média de 4,1% ao ano. O aumento ocorreu dentro do possível, pois já havia diminuído significativamente em 20,5% relação a 1997.

O gasto operacionalizado pela MDE torna-se mais preocupante quando se observa o valor aluno/mês, ou como ressalta Pinto, um valor mensal de R\$ 66,57 em 2002 e R\$ 100,58 em 2006.

Cabe ainda a observação, em 1997 o percentual de recursos vinculados no município era de 30%, e o número de alunos matriculados no ensino fundamental era menor (Tabela 9), o que contribuiu para que o gasto/aluno/ano na Rede Municipal fosse maior. A partir de 2004, seis anos após a vigência do FUNDEF, foi quando o gasto/aluno/ano baseado na MDE conseguiu ser superior aos valores praticado em 1997.

Tabela 27- Educação Básica: Demais Etapas e Modalidades, o Gasto/aluno com os Valores Vinculados para a MDE (1997 a 2006)

| | 40% MDE demais etapas e modalidades de ensino | Gasto/aluno/ano outras etapas (EJA, EI, EM) | Gasto/aluno/mês outras etapas (EJA, EI, EM) |
|--|--|--|--|
| 1997 | 35.129.496,45 | 4.330,00 | 360,83 |
| 1998 | 33.078.790,47 | 4.392,35 | 366,00 |
| 1999 | 33.496.414,42 | 2.610,58 | 217,50 |
| 2000 | 36.632.451,11 | 3.024,47 | 252,00 |
| 2001 | 39.500.569,11 | 3.885,55 | 323,79 |
| 2002 | 35.095.944,42 | 3.199,26 | 266,60 |
| 2003 | 40.794.093,87 | 3.121,43 | 260,11 |
| 2004 | 53.840.794,39 | 3.564,90 | 297,07 |
| 2005 | 58.744.424,88 | 3.753,87 | 312,82 |
| 2006 | 57.262.126,31 | 3.905,47 | 325,45 |
| Diminuição do valor do gasto/aluno/ano em outras etapas e modalidades (1997 a 2006) | | (-9,8%) | |
| Diminuição do valor do gasto/aluno/ano em outras etapas e modalidades na vigência do FUNDEF (1998 a 2006) | | (-11%) | |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores Indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Nota: Em 1997 o pagamento de pessoal estava computado em administração.

A tabela demonstra o gasto/aluno/ano nas demais etapas da Educação Básica. Os valores do gasto/aluno levantados foram superiores aos valores do ensino fundamental. Conforme pode ser observado pelo movimento das matrículas da Rede Municipal, somente em 1999 é que efetivamente observa-se expansão do oferecimento de vagas na educação infantil; de 2006 para 2007, na rede houve aumento substancial de matrículas na educação infantil, justamente quando começou a implementação do FUNDEB.

O gasto/aluno/ano com os 40% restante de MDE, para as outras etapas e modalidades oscilou nos valores anuais. Se comparado o período entre 1997 e 2006, o decréscimo foi de -9,8%, no período do FUNDEF (1998 a 2006) decresceu em -11%.

A diminuição no valor do gasto começa a ocorrer em 1999 quando houve aumento de 5.706 matrículas em relação a 1998 na etapa da educação infantil. Com isso o gasto/aluno/ano diminuiu, ocorrendo variações de R\$ 217,50 a R\$ 325,45. À medida que houve crescimento na oferta de matrículas na educação infantil o valor do gasto diminuiu representando um impacto negativo na oferta destas etapas e modalidades.

A tabela abaixo analisa o crescimento da MDE no período do FUNDEB e a estimativa de gasto/aluno/ano e gasto/aluno/mês em relação ao total de matrículas da Rede Municipal.

Tabela 28- O Gasto/Aluno com Valor Total da MDE em Relação à Matrícula Total da Educação Básica (2007 a 2009)

| | MDE Total (25%) | Gasto/ Aluno/Ano (educação básica) | Gasto/Aluno/Mês (educação básica) |
|---------------------------------------|------------------------|---|--|
| 2007 | 150.570.675,64 | 1.672,17 | 139,34 |
| 2008 | 168.298.658,81 | 1.791,59 | 149,29 |
| 2009 | 177.804.519,24 | 1.858,13 | 154,84 |
| Crescimento do gasto/aluno/ano | | | 11,2% |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores Indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009

Quando o gasto/aluno/ano é dividido entre todas as etapas e modalidades de ensino, observa-se crescimento de 11,2% no gasto/aluno/ano de 2007 a 2009. Continuou sendo um valor relativamente baixo por aluno principalmente se levarmos em conta o gasto/aluno/mês o valor ficou em R\$ 154,84.

Os valores do gasto/aluno em MDE após o FUNDEB diminuíram significativamente porque no cômputo geral aumentou o número de alunos da educação infantil, do ensino fundamental e das instituições conveniadas. Além disso, os gastos da educação infantil e das modalidades educacionais durante o FUNDEF eram maiores que o do ensino fundamental.

Abaixo, analisa-se o gasto/aluno/ano na subfunção 361. Enquanto o MDE demonstra o gasto mínimo que poderia ser realizado pelo município, o gasto da função educação no seu desdobramento da subfunção demonstra o maior gasto agregado que poderia ocorrer, porque nela são lançadas todas as despesas, inclusive as que não são de MDE.

Tabela 29- Rede Municipal: Ensino Fundamental: Gasto/aluno/ano com Valores da Função Educação Subfunção 361 (1997 a 2009)

| Ano | Função Educação (Subfunção 361) | Gasto/aluno/ano Ensino fundamental (361) | Gasto/aluno mês (361) |
|---|--|---|------------------------------|
| 1997 | 9.543.244,38 | 199,62* | 16,63 |
| 1998 | 83.389.296,56 | 1.472,24 | 122,68 |
| 1999 | 90.581.204,68 | 1.605,79 | 133,81 |
| 2000 | 122.250.997,74 | 1.972,39 | 164,36 |
| 2001 | 141.928.791,43 | 2.232,25 | 186,02 |
| 2002 | 113.078.300,24 | 1.715,93 | 142,99 |
| 2003 | 111.631.054,32 | 1.692,66 | 141,05 |
| 2004 | 145.028.415,65 | 2.317,84 | 193,15 |
| 2005 | 157.344.506,04 | 2.281,84 | 190,15 |
| 2006 | 179.501.232,83 | 2.522,53 | 210,21 |
| 2007 | 204.073.633,38 | 2.919,21 | 243,26 |
| 2008 | 240.572.577,71 | 3.381,48 | 281,79 |
| 2009 | 246.688.133,13 | 3.463,26 | 288,61 |
| Crescimento do gasto/aluno/ano da subfunção 361(1998 a 2006) | | 71,3% | |
| % de crescimento do gasto aluno da subfunção 361 (1998 a 2009) | | 135,2% | |
| % crescimento da subfunção 361 - 2007 a 2009 (FUNDEB) | | 18,6% | |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Valores Indexados pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

O ano de 1997, da subfunção 361, não serve de parâmetro de comparação com os demais anos, porque a maior parte dos gastos foi lançada na subfunção Administração, inclusive o pagamento de pessoal. De 1998 até 2001, o gasto/aluno apresentou aumento crescente; em 2002 e 2003 decresceu, mas a partir de 2004 até o final da série apresentou novamente aumento contínuo.

Como a subfunção ensino fundamental foi a que apresentou maior percentual de gasto, em relação ao total da Função 12 (gráfico 8), variando entre 72% a 84%, infere-se que foi nesta subfunção que se lançou a maior parte das despesas, o que aumentou o valor do gasto/aluno desta etapa contribuindo para que houvesse um valor gasto/aluno/ano elevado.

O percentual de aumento na série, entre 1998 e 2009, foi de 135,2% enquanto no período do FUNDEB esse percentual ficou em 18,6%.

A Secretaria Municipal de Educação apresentou o demonstrativo de gasto com alunos, operacionalizado pelo setor financeiro. Os valores para os anos de 2006 a 2009 foram reproduzidos no quadro abaixo com os valores indexados pelo INPC/IBGE.

Quadro 14- Valor do custo/aluno/ano. Exercício do Município de Campo Grande/MS

| Ano | Alunos Zona Urbana | Alunos Zona Rural |
|-------------|--------------------|-------------------|
| 2006 | 1.910,14 | 4.087,00 |
| 2007 | 2.312,27 | 4.614,60 |
| 2008 | 2.795,77 | 5.141,99 |
| 2009 | 3.187,41 | 5.603,05 |

Fonte: Indicadores Educacionais da REME. Valores Indexados pelo INPC/IBGE dezembro 2009.

Os valores apresentados pela Secretaria Municipal de Educação aproximam-se dos valores da subfunção 361, porém não indicam em que base eles foram calculados. Fomos informados por um funcionário do setor que não existe separação dos valores por etapas e modalidades e, anualmente, a Secretaria de Educação elege as prioridades de investimento, no caso específico a prioridade da Rede Municipal, atualmente tem como foco de investimento a educação infantil.

Em entrevista ao jornal Diário Digital de 01/12/2011, cujo título da matéria era *Os Milhões da Educação*, a Secretária de Educação do município, na pasta desde o primeiro mandato do Prefeito Nelson Trad Filho (2005 a 2012), informou que a demanda por vagas em 2011 para a educação infantil havia ultrapassado os seis mil inscritos em fila de espera nos Centros de Educação Infantil (CEINFS). Para a redução desse quantitativo a Prefeitura havia recebido recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no valor de R\$ 15,4 milhões de reais para a construção de novas unidades na capital. Este valor daria para a construção de onze novas unidades. Porém, advertiu a Secretária, mesmo se houvesse investimentos para a construção de trinta novas unidades no município, a demanda por vagas continuaria sendo maior que a oferta.

Tabela 30- Educação Infantil - Gasto/aluno/ano com Valores da Subfunção 365 (2000 a 2009)

| Ano | Subfunção 365 - Educação Infantil | Gasto/aluno/ano da Subfunção 365 | Gasto/aluno/mês da Subfunção 365 |
|--|--|---|---|
| 2000 | 13.486.029,10 | 1.610,84 | 134,23 |
| 2001 | 15.141.858,46 | 1.525,01 | 127,00 |
| 2002 | 17.850.051,88 | 1.699,51 | 141,62 |
| 2003 | 20.431.545,82 | 1.733,83 | 144,48 |
| 2004 | 24.332.036,80 | 1.826,45 | 152,20 |
| 2005 | 32.582.237,52 | 2.340,50 | 195,00 |
| 2006 | 39.904.162,57 | 2.931,00 | 244,25 |
| 2007 | 50.035.359,56 | 2.613,00 | 217,55 |
| 2008 | 56.192.499,75 | 3.304,27 | 275,35 |
| 2009 | 63.720.304,25 | 3.396,96 | 283,08 |
| Aumento do gasto/aluno/ano da subfunção 365 (2000 a 2006) | | 82% | |
| Aumento do gasto/aluno/ano da subfunção 365 (2007a 2009) FUNDEB | | 30% | |
| Crescimento do gasto aluno da subfunção 365 (2000 a 2009) | | 110% | |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande Orçamentário de Campo Grande. Valores Indexados pelo IINPC/IBGE dezembro/2009

Nota: Nos anos de 1997 a 1999, as matrículas computadas para a educação infantil, refletiram apenas as matrículas da pré-escola da Rede Municipal, todos os documentos levantados indicam apenas pré-escola.

O crescimento do gasto/aluno/ano na subfunção educação infantil apresentou crescimento 82% no período de 2000 a 2006 e de 30% nos três primeiros anos de FUNDEB. De 2006 para 2007, com a vigência do FUNDEB, as matrículas nesta etapa cresceram 40,6%, e os valores do gasto da subfunção 365 diminuiram cerca de 12%, em vista do acréscimo das matrículas e da sistemática de repasse do Fundo.

Na tabela a seguir analisa-se o valor por aluno com recursos do FUNDEF. Implantado em 1998, o FUNDEF deveria garantir que o gasto por aluno do ensino fundamental fosse de no mínimo R\$ 315,00 (R\$ 668,80 em valores atualizados). O estado de Mato Grosso do Sul, teve o valor mínimo por aluno sempre superior ao operacionalizado nacionalmente. Se o valor mínimo do FUNDEF tivesse sido calculado de acordo com a Lei nº 9.424/1996, em 1998, o número de estados que receberiam complementação da União seria dezesseis e não apenas seis como ocorreram no início da implantação e o estado receberia complementação da União.

Tabela 31- Valor por Aluno/ano com Recursos do FUNDEF da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (1998 a 2006)

| | FUNDEF | Valor aluno/ano ensino fundamental com FUNDEF | Valor aluno/mês |
|-------------|----------------|--|------------------------|
| 1998 | 37.126.099,52 | 655,46 | 54,62 |
| 1999 | 53.956.434,47 | 956,52 | 79,71 |
| 2000 | 60.418.237,56 | 974,78 | 81,23 |
| 2001 | 72.212.270,58 | 1.135,75 | 94,64 |
| 2002 | 78.586.785,96 | 1.192,53 | 99,37 |
| 2003 | 82.973.118,66 | 1.258,12 | 104,84 |
| 2004 | 90.960.674,48 | 1.339,94 | 111,66 |
| 2005 | 111.622.735,63 | 1.618,77 | 134,89 |
| 2006 | 144.198.680,80 | 2.026,45 | 168,87 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Indexado pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Pela tabela 31, a avaliação do impacto do FUNDEF pode ser compreendida quando comparado com os valores que se praticaram em 1997 em MDE (Tabela 26) que apresentou gasto de R\$ 1.102,27 para o ensino fundamental quando o município não contava com o aporte de recursos do Fundo. Nesse ano de 1997, as matrículas representavam 36% do total das matrículas do ensino fundamental de Campo Grande. Nessa comparação, foi possível constatar que o FUNDEF no primeiro ano não foi eficaz ao aumentar o gasto por aluno desta etapa de ensino. E, até 2001 os gastos continuaram abaixo do valor da MDE de 1997.

Foi somente nos anos de 2001 que os valores gastos foram maiores que o do ano de 1997. Ressalta-se novamente que em 1997 os valores vinculados para MDE correspondiam o mínimo de 30%.

O gráfico 14 demonstra a comparação do gasto/aluno do MDE, FUNDEF e a subfunção 361 na Rede Municipal de Ensino.

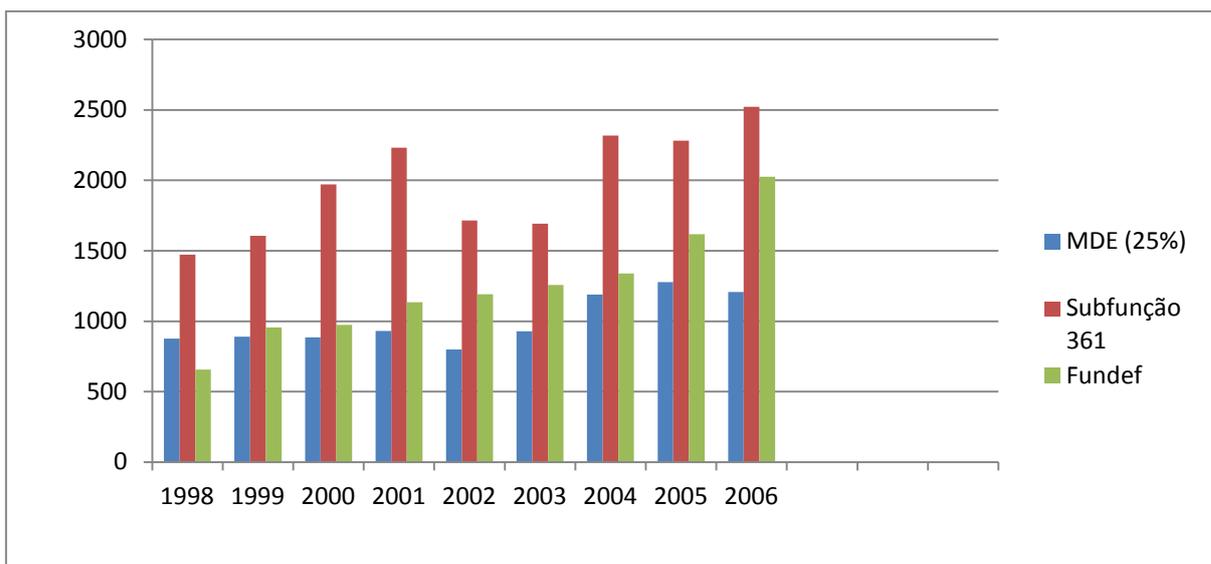


Gráfico 14 - Ensino Fundamental: Comparação do Gasto/aluno/ano em MDE com o Valor do FUNDEF e Gasto/aluno/ano da Subfunção 361 (1998 a 2006)

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Indexado pelo IGPDJ dezembro/2009.

Os gastos com a subfunção 361 são maiores, porque nela foram agregados todos os gastos com o ensino fundamental, independente dos recursos serem vinculados. No primeiro ano do FUNDEF, o valor determinado pela União foi de R\$ 315,00, neste primeiro ano o valor do gasto/aluno do FUNDEF municipal foi menor que o gasto/aluno da MDE. A partir de 1999 até o ano de 2006 os valores do FUNDEF foram superiores aos valores de MDE.

Na tabela abaixo, analisa-se o valor por aluno com recursos do FUNDEB. O percurso metodológico utilizado para chegar aos valores anuais operacionalizados na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande necessitou de consultas aos Dados Orçamentários, ao Demonstrativo Financeiro disponibilizado pelo Conselho de Acompanhamento do Fundo, as matrículas consideradas nos respectivos anos, o coeficiente de distribuição e o fator de ponderação para o município de Campo Grande disponibilizados pelo FNDE.

Foi necessário rever os valores apresentados para o conjunto de municípios de Mato Grosso do Sul, pois os cálculos do valor anual por aluno do FUNDEB são feitos com a previsão das receitas. No caso específico deste trabalho, o cálculo foi feito com a receita retirada dos Demonstrativos Financeiros enviados ao Conselho de Acompanhamento do FUNDEB do município, aumentando em alguns milhões de reais o valor previsto. O que permitiu um valor anual maior por aluno.

Tabela 32- Valor anual por aluno com recursos do FUNDEB da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (2007 a 2009)

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|-------------------------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Total do recurso | 142.653.053,16 | | 199.396.855,96 | | 198.238.161,43 | |
| Matrículas Consideradas | 76.046 | | 83.163,7 | | 96.060 | |
| | Valor anual | Valor mês | Valor anual | Valor mês | Valor anual | Valor mês |
| Creche | 1.449,35 | 120,77 | 2.464,84 | 205,40 | 2.168,17 | 180,68 |
| Pré Escola Integral | 0 | 0 | 2.576,87 | 214,73 | 2.365,27 | 197,11 |
| Pré-Escola Parcial | 1.630,51 | 135,87 | 2.016,68 | 168,05 | 1.971,06 | 164,26 |
| Fundamental Inicial Urbano | 1.811,68 | 150,97 | 2.240,76 | 186,73 | 1.971,06 | 164,26 |
| Fundamental Inicial Rural | 1902,27 | 158,52 | 1.961,57 | 163,46 | 2.069,61 | 172,47 |
| Fundamental Final Urbano | 1.992,85 | 166,07 | 2.464,84 | 205,40 | 2.168,11 | 180,68 |
| Fundamental Final Rural | 2.083,44 | 173,62 | 2.576,87 | 214,73 | 2.266,72 | 188,89 |
| Fundamental Integral | 2.264,61 | 188,71 | 2.800,97 | 233,41 | 2.463,83 | 205,32 |
| Educação Especial | 2.174,02 | 181,16 | 2.688,92 | 224,07 | 2.365,27 | 197,11 |
| EJA (avaliação do Processo) | 1.268,00 | 105,66 | 1.568,53 | 130,71 | 1.576,85 | 131,40 |
| Educação Indígena/Quilombola | 0 | 0 | 2.688,92 | 224,00 | 2.365,27 | 197,11 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Demonstrativo Financeiro Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, Matrícula, Coeficiente de Distribuição dos Recursos do FNDE/2007 a 2009. Indexado pelo INPC/IBGE dezembro/2009.

Em 2007, das 89.984 matrículas da educação básica, no cômputo do FUNDEB foram consideradas 76.043 que entraram no ensino fundamental e 1/3 das matrículas na creche, pré-escola e EJA (MP 339/2006, artigo 31). O valor da receita previsto para o município era de R\$ 136.824 milhões, mas o valor concretizado foi de R\$ 142.653 milhões, a diferença foi de mais R\$ 5.828 milhões. Dessa forma, o valor anual estimado por aluno do ensino fundamental inicial urbano, cujo fator de ponderação foi a base para o cálculo dos demais valores, ficando em R\$ 1.811,68, com 4,2% de aumento.

O valor estimado da receita do FUNDEB, para 2008, foi de R\$ 166.043 milhões e a receita realizada de R\$ 199.396 milhões, perfazendo diferença para mais de R\$ 33.353 milhões, o que elevou o gasto/aluno das etapas e modalidades contempladas em 20% do valor estimado. As matrículas válidas consideradas no ano de 2008 foram 84.218,4, considerando os 2/3 dos segmentos creche, pré-escola e EJA.

Em 2009 como contempla a totalidade das matrículas, inclusive as das Instituições Conveniadas, apesar do valor total para o Fundo aumentar em 5,8%, o valor *per capita* em todas as etapas e modalidades diminuiu, porque os outros 1/3 de matrículas dos segmentos creche, pré-escola e EJA passaram a ser computados na sua totalidade, incluindo as matrículas das Instituições Conveniadas.

O valor estimado em 2009 foi de R\$ 185.768 milhões e o arrecadado foi de R\$ 198.237 milhões, perfazendo diferença de R\$ 12.469 milhões. A tendência parece indicar que ocorrendo aumento de matrículas o valor *per capita* irá diminuir, mas para isso é necessário observar os próximos anos.

Tabela 33- Instituições Conveniadas Rede Municipal: Valor anual por aluno com recursos do FUNDEB (2008 e 2009)

| | 2008 | | 2009 | |
|--------------------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Total do recurso | 3.958.093,37 | | 5.214.935,63 | |
| Matrículas Consideradas | 1.724,6 | | 2.584 | |
| | Valor anual | Valor mês | Valor anual | Valor mês |
| Creche Integral | 2.128,72 | 177,39 | 1.872,51 | 156,04 |
| Creche Parcial | 1.792,61 | 149,38 | 1.576,85 | 131,40 |
| Pré-Integral * | 2.576,87 | 214,73 | 2.365,27 | 197,11 |
| Pré- Parcial * | 2.016,68 | 168,05 | 1.971,06 | 164,26 |
| Educação Especial | 2.688,92 | 224,00 | 2.365,27 | 197,11 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande. Demonstrativo Financeiro Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, Matrícula, Coeficiente de Distribuição dos Recursos do FNDE. Indexado pelo INPC/IBGE dezembro/2011.

Nota: Foram consideradas as matrículas de 2006.

Em 2008, apesar de serem considerados os dois terços de alunos na pré-escola das instituições conveniadas, no valor aluno anual estimado divulgado pelo FNDE, não constaram esses valores. O FNDE divulgou a matrícula, porém não divulgou os valores.

O valor destinado às Instituições Conveniadas em 2008 foi de R\$ 3.958.093,37, que equivale a 2% do FUNDEB total operacionalizado no município neste ano. Em 2009, o valor destinado foi de R\$ 5.214.935,63, ou 1% do valor total do FUNDEB municipal.

O quadro abaixo demonstra o número total de matrículas que ficaram fora do cômputo do FUNDEB nos dois primeiros anos, 2007 e 2008 para se cumprir as regras de transição.

Quadro 15 – Matrículas Consideradas no Cômputo do FUNDEB na Rede Municipal de Ensino (Lei nº 11.494/2007 e artigo 13 do Decreto nº 8.253/2007)

| | Matrículas não consideradas da Rede Municipal | Matrículas Consideradas das Instituições Conveniadas |
|---|--|---|
| 2007- Consideraram-se 1/3 das matrículas em creche, pré-escola e EJA | 13.941 | - |
| 2008- Consideraram-se 2/3 das matrículas em creche, pré-escola e EJA | 8.749,7 | - |
| 2009- Matrículas acrescidas das Instituições Conveniadas. | - | 452 |

Fonte: Matrícula da Educação Básica FNDE/2007 a 2009. Estatística SEED/SEMED.

No quadro acima, não foram computadas as matrículas ofertadas pelo município, etapa do ensino médio¹⁰⁰. Em 2007 foram consideradas as matrículas totais do ensino fundamental, e 1/3 das matrículas da creche, pré-escola e EJA.

Em 2008 foram consideradas as matrículas totais do ensino fundamental e 2/3 dos segmentos creche, pré-escola e EJA.

Em 2009, com exceção do ensino médio foram consideradas na integralidade as matrículas de competência da Rede Municipal. As matrículas em 2009 seguem o determinado pelo Decreto nº 6.253/2007. Foram 452 matrículas das Instituições Conveniadas adicionadas às matrículas da Rede Municipal de Ensino, na distribuição dos recursos do FUNDEB.

Na comparação internacional pelas médias da OCDE, em 1998 enquanto o gasto/aluno da média dos países apresentava valor de \$ 3.915 dólares paridade (PPP¹⁰¹), o Brasil apresentava o valor de \$ 837,00 dólares, em 2002. Segundo esse mesmo indicador, o gasto/aluno realizado no país era de \$ 842,00 dólares, valor e inferior aos praticados em outros países sul americanos como Argentina com \$ 1.918,00 dólares, Chile com \$ 2.085 dólares. Em 2006 a média do gasto/aluno da OCDE era de \$ 6.437 dólares e a do Brasil \$1.566 dólares.

¹⁰⁰ Eram 83 matrículas em 2008 e 82 em 2009 (PMCG:SEED/SEMED, 2010)

¹⁰¹ No dólar paridade, os valores são expressos em dólares é considerado no valor a paridade do poder aquisitivo, que leva em conta a diferença do custo de vida entre os países.

O quadro 16, abaixo é simulatório, foi adaptado aos valores do FUNDEB do município de Campo Grande, ano 2007. Como o custo-aluno-qualidade é uma matriz desenhada pela equipe da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que incorpora os aspectos ligados ao atendimento da educação básica, insumos suficientes, equidade e a presença das dimensões estéticas, ambiental e relacional (EDNIR E BASSI, 2009, p. 78), realizou-se uma simulação com o objetivo de comparar os valores do FUNDEB municipal com os valores levantados pelo CAQ 2007.

Na comparação com os valores levantados para o CAQ de 2007, o valor mínimo anual do FUNDEB da Rede Municipal neste mesmo ano, apresenta valores menores, significando que ainda há um bom caminho a ser percorrido pela Rede Municipal em relação aos gastos com educação para chegar aos valores propostos pelos indicadores de qualidade do CAQ, levantados pelos autores acima citado.

Quadro 16 - Comparação do CAQ proposto para 2007 e os valores disponibilizados para o FUNDEB de Campo Grande/MS (valores correntes)

| Valor por aluno em reais | Creche | Pré Escola | Ensino Fundamental Inicial | Ensino Fundamental Final | EF inicial Rural | EF final Rural |
|------------------------------|-------------------------|------------|----------------------------|--------------------------|------------------|----------------|
| CAQ | 5.553,00 ¹⁰² | 2.402,00 | 2.317,00 | 2.275,00 | 3.202,00 | 3.109,00 |
| FUNDEB REDE MUNICIPAL | 1.241,00 | 1.397,13 | 1.552,37 | 1.707,61 | 1.629,99 | 1.785,23 |
| DIFERENÇA | 4.312,00 | 1.005,00 | 764,63 | 567,39 | 1.572,01 | 1.323,77 |

Fonte: Ednir e Bassi (2009). FNDE: Valor mínimo anual por Unidade da Federação/2007. Elaborado para este trabalho.

A proposta do CAQ nacional foi superior aos valores do FUNDEB da Rede Municipal. Em termos percentuais, os valores do município correspondem respectivamente a 22% do valor do CAQ creche, a 58% do CAQ pré-escola, a 67% do CAQ ensino fundamental urbano (primeiro segmento), a 75% do CAQ ensino fundamental urbano final, a 51%, do CAQ ensino fundamental rural (primeiro segmento) e a 57,4% do ensino fundamental rural final.

¹⁰² Os valores da Creche são superiores aos demais valores porque foi calculado com base no período integral de 10 horas.

No decorrer do capítulo, na evolução das receitas e despesas educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande foi possível constatar que mesmo os municípios serem considerados um ente federativo fraco em relação à arrecadação de impostos próprios, a partir da política de financiamento por meio dos Fundos contábeis, Campo Grande conseguiu, devido ao aumento das matrículas que levou à municipalização do ensino fundamental, aumentar significativamente os recursos financeiros.

As receitas transferidas pelo estado de Mato Grosso do Sul e pela União variaram entre 42% a 59% do total da receita municipal no período analisado. Este movimento refletiu na receita para a formação dos recursos de MDE e na composição do FUNDEF e FUNDEB, com os repasses da União representando o menor percentual. Mesmo no terceiro ano de implementação do FUNDEB, em 2009, o valor repassado por este ente federativo percentualmente foi inferior aos anos de 1997 e 1998.

A prioridade de gasto do município era com a saúde, a área de educação apareceu em segundo lugar, mesmo considerando que os percentuais vinculados para a educação são de, no mínimo 25%, maior que o percentual destinado à saúde. Quanto à subfunções, os gastos são alocados quase em sua totalidade na subfunção ensino fundamental, seguida da educação infantil que aumentou as despesas principalmente a partir de 2007, quando nesta etapa passa a ser computado o *per capita* com valor maior que o definido para o primeiro segmento do ensino fundamental urbano. Os recursos da educação infantil foram operacionalizados até 2008 na sua maior parte pela Secretaria de Assistência Social.

Os limites apresentados pelos Balanços Gerais do Município e dos Demonstrativos de Prestação de Contas aos Conselhos se referem ao não detalhamento da prestação de contas dos outros recursos que também são destinados à educação, recursos estes realizados por meio dos convênios, valores aplicados na merenda escolar, e outros. Somente o salário educação teve, a partir do ano 2000 demonstrado os seus valores de forma sistematizada.

Em relação aos vencimentos, os docentes, com habilitação ensino médio tiveram reajustes menores que os docentes dos outros níveis de habilitações. No vencimento inicial o reajuste foi de 35,4%, para as demais habilitações ela foi 20,8% maior, ficou em 56,2%. No vencimento final, os docentes com habilitação de ensino médio tiveram 49% de reajuste e nas demais habilitações o reajuste foi de 72%, ou seja, 23% a mais que na habilitação magistério.

Ainda, em relação aos vencimentos, quando comparados ao salário mínimo, as observou-se perdas salariais durante a implementação do FUNDEF e durante o FUNDEB. A

partir de 2009, começou a ocorrer uma pequena recuperação no vencimento final dos professores com pós-graduação. No vencimento inicial das habilitações ensino médio e licenciatura plena, a quantidade de salário mínimo recebida em 2009 foi menor que a de 1998.

Em relação ao gasto/aluno/ano com MDE, que representa o mínimo que o município constitucionalmente deve gastar com educação, no período de 1997 a 2006 o crescimento representou apenas 9,5%, justamente porque em 1997 o percentual vinculado pelo município era de 30%, sendo gasto com MDE nesse ano 28%. Em 1998 no primeiro ano de implementação do FUNDEF o valor do gasto/aluno/ano com MDE diminuiu 20%, tendo a partir deste ano aumentado conforme a arrecadação de impostos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese analisou a gestão dos recursos financeiros da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS, por meio dos Fundos de natureza contábil — FUNDEF e FUNDEB, no período de 1997 a 2009. O objetivo principal foi verificar o impacto dos Fundos, em Campo Grande, quanto aos gastos e a oferta educacional nas etapas de atuação prioritária do município, o ensino fundamental e a educação infantil e também em relação à valorização do magistério público.

A análise das políticas públicas, no contexto do Estado brasileiro, demonstrou que as políticas sociais de cunho universalista foram transformadas em políticas sociais focalizadas, consequência das reformas do aparelho do Estado brasileiro, a partir de 1990 e continuadas até a primeira década de 2000.

Os anos de 1990 se constituíram em um marco no âmbito das reformas educacionais no Brasil. Naquela década, ocorreu a promulgação da LDB nº 9.394/1996 e, na área do financiamento, a Emenda Constitucional nº 14/1996 regulamentada pela Lei nº 9.424/1996 alterou a trajetória dos recursos para o financiamento público, oriundos da vinculação de receitas de impostos e transferências, estabelecidas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Em 2001, o Plano Nacional de Educação foi promulgado e, posteriormente, em 2006, fruto da participação da sociedade civil organizada, houve a implementação do FUNDEB por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

A análise bibliográfica, os documentos e a legislação demonstraram que as mudanças na trajetória do financiamento, induzidos pelas políticas de cunho neoliberal, com proposta de um Estado enxuto para as políticas sociais, ajuste fiscal e racionalização dos recursos financeiros, motivaram o processo de descentralização financeira, por meio de Fundos de natureza contábil, com consequências na educação, principalmente, pelo fato do FUNDEF ser direcionado para a etapa do ensino fundamental, em detrimento do restante da educação básica.

Os Fundos contábeis repercutiram na organização federativa brasileira propondo uma nova forma de partilha dos recursos vinculados para a MDE, na medida em que organizaram, em conta única, as receitas de impostos e transferências que fizeram parte da composição dos Fundos e do repasse dos valores correspondentes a cada estado e municípios. Porém é necessário ressaltar que o FUNDEF cerceou a autonomia relativa das unidades subnacionais,

quando impôs os percentuais de gastos obrigatórios para o ensino fundamental. (FERNANDES e OLIVEIRA, 2011).

Como pontos positivos dos Fundos, ressalta-se que as desigualdades educacionais entre as escolas municipais e as estaduais foram minimizadas, pois, os alunos da rede pública do ensino fundamental receberam valores *per capita* semelhantes, o que atenuou, de certa forma, as grandes disparidades de gasto por aluno, existentes entre as redes estaduais e municipais no âmbito de um mesmo estado. Ocorreu maior transparência nos gastos com a educação e houve aperfeiçoamento no processo de gerenciamento orçamentário e financeiro das unidades federativas.

Ao colaborar na equalização do gasto/aluno com a distribuição de valores equivalentes entre os alunos das redes públicas do mesmo ente federativo, o mesmo não ocorreu na dimensão interestadual e regional, durante a vigência do FUNDEF, em virtude de a União não cumprir o determinado em lei, calculando o valor mínimo anual, de acordo com a política econômica vigente de não comprometimento das finanças. Dessa forma, as desigualdades do sistema público entre os estados da federação e entre as regiões brasileiras persistiram. Os aportes de recursos da União, durante todo o FUNDEF, atingiram apenas os estados que estavam em situação crítica, não sendo suficientes e significativos, para resolver as questões das desigualdades regionais.

O FUNDEB, por sua vez, foi um meio mais eficaz na distribuição dos recursos educacionais, ao estender para toda a educação básica os recursos financeiros do Fundo. Além de ter o mérito de resgatar o conceito mais amplo de educação básica propugnado pela Constituição Federal de 1988, composta por todas as etapas educacionais e respectivas modalidades de ensino.

Ainda, devido ao seu processo de regulamentação ter contado com bases mais democráticas, o FUNDEB foi um instrumento que contribuiu na definição do piso salarial para o magistério da educação básica; tornou mais claras as competências educacionais de cada ente da federação em relação ao regime de colaboração, ao definir os recursos para as áreas de atuação prioritária dos entes federados. A partir do ano de 2010, tornou-se vigente a regra de complementação da União de, no mínimo, dez por cento do valor do Fundo.

As implicações de uma política de abrangência nacional, como é a política de Fundos de natureza contábil em vigor no país, na sua materialização na instância local, delega mais responsabilidades ao município e aumenta sua dependência das transferências da União e dos estados, pois no conjunto da arrecadação dos tributos, o município participa com pouco mais

de 7% do total de impostos arrecadados no país. (PINTO, 2000). As transferências para os cofres municipais correspondem, em alguns municípios, a aproximadamente 90% da receita. Campo Grande, não se insere nesta regra, verificou-se que neste município a arrecadação por meio de receitas próprias é significativa, em 1997, 55,5% da receita total do município de Campo Grande eram provenientes de receitas próprias. Com a implementação dos Fundos, chegou a 38% no último ano de implementação do FUNDEF e, durante o FUNDEB a receita própria ficou na ordem de 41%.

As implicações de uma política de abrangência nacional, como é a política de Fundos na instância municipal, ocorreu de acordo com o previsto no desenho institucional da política pública nacional, para o conjunto da federação brasileira, teve a descentralização do financiamento por meio dos Fundos contábeis e a municipalização induzida para o ensino fundamental. Ainda, na singularidade do financiamento educacional de Campo Grande, teve o viés neoliberal da focalização, da concorrência entre as redes públicas e da diminuição dos recursos para a área com a redução do percentual de MDE.

O atendimento focalizou o ensino fundamental em detrimento da educação infantil e da modalidade EJA. A educação infantil, no período, apresentou crescimento, porém o crescimento não ocorreu com a mesma ênfase do ensino fundamental, tanto que o grande desafio da educacional no município continua sendo esta etapa de ensino. E, pelo quantitativo de matrículas, não se pode afirmar que no período houve, por parte da Rede Municipal, uma política para o atendimento de jovens e adultos.

Houve a concorrência por alunos, por parte do município com o objetivo de ampliar as matrículas e, conseqüentemente, aumentar a receita financeira do ensino fundamental, por meio do mecanismo de captura do FUNDEF. Para isso, a prefeitura municipal teve como política, nessa disputa por alunos, oferecer uniforme completo, *kits* de material escolar, mochilas, entre outros atrativos. O movimento de expansão de matrículas na rede teve início em 1997. Daquele ano para 1998, quando iniciou a implementação do Fundo, foram 7.836 novas matrículas e em 2000, quando a Rede Municipal ultrapassou as matrículas da Rede Estadual, o quantitativo de novas matrículas no município foi de 14.176, ou 29,6% de crescimento.

Houve redução nos percentuais de impostos e transferências vinculadas à MDE de 30%, para mínimo de 25%, com a alteração instituída na Lei Orgânica do Município, em 1998. A repercussão da diminuição do percentual para a sociedade foi pouca. Em Ata do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, a explicação foi de que o

propósito não era aplicar menos em educação, mas a diminuição do percentual foi motivada pela necessidade de ajustes frente à exigência de se contabilizar em separado os recursos do FUNDEF.

Em decorrência do financiamento dos Fundos, alavancou-se o processo de municipalização da educação, com o aumento das matrículas, na etapa do ensino fundamental durante o FUNDEF. Depois, por meio do FUNDEB, em 2007, o processo de municipalização da educação infantil foi respaldada nas matrículas e, também, em ações políticas como a assinatura do *Protocolo de Municipalização dos Centros de Educação Infantil*. A partir do FUNDEB, os entes administrativos só receberiam financiamento do Fundo nas suas respectivas áreas de competências. Os dois processos de municipalização foram claramente induzidos pela política de financiamento dos Fundos de natureza contábil.

Foi observado na normatização e na alocação de recursos que a adequação da legislação, inicialmente, no município, não refletiu as competências atribuídas a cada ente da federação. A legislação nacional determinava que os municípios tivessem atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (creche e pré-escola). A LOM de Campo Grande (1990) dispôs atuação prioritária do município no ensino fundamental e pré-escola. Em 2007, por meio da Emenda Municipal nº 23, de 11 de setembro de 2007, na vigência do FUNDEB o dispositivo foi modificado para atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Houve demora na elaboração do Plano Municipal de Educação, instituído em 2007 e com prazo de vigência até 2016. O Plano Municipal traçou metas para ampliação dos recursos financeiros, autonomia financeira das escolas municipais e garantia do padrão mínimo de qualidade. Porém, mostrou-se genérico, não determinando tempo previsto para a consecução dessas metas ou se elas seriam realizadas a médio ou longo prazo.

Com a implementação dos Fundos, os pontos de tensionamentos refletiram, principalmente, na educação infantil e na valorização do magistério. Como a etapa da educação infantil não tinha financiamento específico durante o FUNDEF e o regime de colaboração delegou, aos municípios, a responsabilidade do oferecimento para a esfera municipal, a Rede Estadual tentou transferir as creches e pré-escolas de sua responsabilidade para o município. Contudo, não houve acordo político entre as duas instâncias administrativas. A Rede Estadual continuou atendendo as creches de sua responsabilidade, mas sem expandir a oferta de novos Centros de Educação Infantil. Somente em 2007, a etapa

da educação infantil passou a receber financiamento específico, como determina a Lei nº 11.494/2007. Foi assinado o *Protocolo de Municipalização da Educação Infantil*, transferindo os prédios e as matrículas da Rede Estadual desta etapa para o município.

O vencimento dos professores foi outro ponto de tensionamentos quando da implementação do FUNDEF. Como ocorreu na maioria dos municípios brasileiros, a opção da Rede Municipal foi aumentar o vencimento de forma indireta, por meio de gratificação. Dessa forma, a remuneração, a partir de 1998, passou a contar com o GRATEF para o ensino fundamental e, observando o princípio da isonomia, foi criado o GRATES para as demais etapas e modalidades de ensino. Estas gratificações, conforme regulamentado pelo executivo municipal, não serviriam de base para cálculo de outras vantagens adicionais e não integraram os proventos de aposentadoria ou pensão, elas somente foram computadas nas férias e no décimo terceiro salário. Esta decisão do executivo municipal gerou ações judiciais, por parte do magistério, sendo solucionada em 2008, com ganho de causa para a categoria do magistério.

OS IMPACTOS DO FUNDEF E DO FUNDEB NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE

O ENSINO FUNDAMENTAL NO PERÍODO DE 1998 A 2009

O FUNDEF, no município de Campo Grande, promoveu a política focalista prevista pelo Fundo, direcionando parcela de 60% dos recursos da MDE para o ensino fundamental, como consequência houve a ampliação no número de ofertas de vagas nesta etapa de ensino. Em 1997, o número de matrícula foi de 47.805; em 2000 o município ultrapassa a Rede estadual e, ao final da FUNDEF, em 2006, o número foi de 71.159 matrículas. Nesse sentido, há que se reconhecer um impacto positivo do Fundo no município, pois propiciou a universalização dessa etapa de ensino.

Com o aumento no número de matrículas e a respectiva municipalização dessa etapa de ensino, o montante de recursos recebidos pelo município de Campo Grande, no período do FUNDEF, foram maiores que os valores recolhidos para a formação da receita do Fundo. Ou seja, o município contribuiu com suas receitas próprias, com menos recursos enviados ao Fundo, e a possibilidade de captação de recursos adicionais, motivou a concorrência pelos

alunos entre o município e a Rede Estadual. A concorrência só aconteceu no ensino fundamental, pois nas demais etapas e modalidades o atendimento foi baseado no estritamente necessário para cumprir a legislação.

A alocação dos recursos dos Fundos, nas prestações de contas foi destinada conforme as prerrogativas da legislação, 60% direcionados ao ensino fundamental e os 40% restantes, para a educação infantil e para as modalidades educacionais. Conforme consta dos Balanços Orçamentários consultados e dos Demonstrativos publicados no Diário Oficial do Município, a maior despesa dos Fundos e da Secretaria de Educação se refere ao pagamento de pessoal e encargos.

Ainda em relação aos recursos, a subfunção 361 — ensino fundamental — foi a que apresentou maior percentual de gastos, inferindo que as despesas com pessoal e encargos, a partir do ano de 2004, quando a subfunção administração foi suprimida da Função 12 na prestação de contas por meio dos Balanços, foi o local onde se computou a maioria dos gastos com educação.

Em relação ao gasto/aluno do ensino fundamental, com os recursos vinculados para MDE o efeito foi negativo, pois os valores de 1997, antes da implementação do FUNDEF, foi de R\$ 1.102,27¹⁰³. Naquele ano, o percentual de impostos e transferências destinados à MDE era de 30%. Com a mudança da Lei Orgânica, houve redução para mínimo de 25% e, ao mesmo tempo, ocorreu aumento significativo na Rede Municipal de 8.836 matrículas, no ano de 1997 para 1998. Com a diminuição do percentual vinculado e o aumento do número de alunos, o gasto/aluno da rede, em 1998, caiu para R\$ 876,01, correspondendo à redução de 20,5%. Os valores do gasto/aluno com MDE só foram equiparados ao ano de 1997, em 2004, seis anos após a implementação do Fundo.

Em 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, 57,8% das matrículas do ensino fundamental era da Rede Municipal e, apenas 27% das matrículas pertenciam a Rede Estadual. Em 2009, o município tinha 59,5% e a Rede Estadual 24,7% das matrículas. A tendência observada foi em relação ao movimento de redução do total geral das matrículas do ensino fundamental a partir de 2002, movimento apontado como tendência pelo IBGE, pois houve diminuição da população na faixa etária de seis a quatorze anos, dessa forma espera-se uma relativa estabilização do fluxo escolar pela desaceleração da população dessa faixa etária, conforme indicado pelo IBGE (2010).

¹⁰³ Valor indexado pelo INPC/IBGE de dezembro de 2009.

Observou-se ainda que nos três primeiros anos de FUNDEB, quando todas as etapas e modalidades de ensino foram contempladas com os valores do Fundo, o município continuou capturando valor maior do que contribuiu, pois o número de matrículas da educação infantil e do ensino fundamental da sua rede de ensino foi maior que as matrículas do ensino médio e ensino fundamental da Rede Estadual. O governo estadual, nos três primeiros anos de FUNDEB, continuou transferindo recursos financeiros aos municípios. Contudo, a transferência do governo estadual em termos percentuais diminuiu para 28,2%, em 2009.

Quanto ao gasto/aluno com MDE da educação básica, no município, nos três primeiros anos de FUNDEB, cresceu 11,2%. Ainda assim, continuou sendo um valor relativamente pequeno, pois em 2009, correspondia a um valor mensal de R\$ 154,84.

Na prestação de contas do FUNDEB, de acordo com os Demonstrativos enviados ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social, os valores foram todos alocados em uma única rubrica denominada Ensino Fundamental e, no Balancete Financeiro, consta como Educação Básica, não havendo separação de gastos entre as etapas e as modalidades. Dessa forma, foi possível levantar a origem do recurso, porém não foi possível determinar se o gasto foi realmente alocado na etapa ou modalidade de ensino correspondente.

A EDUCAÇÃO INFANTIL DURANTE O PERÍODO DO FUNDEF E DO FUNDEB

No Brasil, os estudos têm demonstrado que o acesso às matrículas da educação infantil sempre foi pequeno, principalmente o relacionado à creche, que acolhe crianças de zero a três anos de idade. No município de Campo Grande, este atendimento não foi diferente do restante do Brasil.

Até os anos de 1999 não foi possível encontrar dados relativos à matrícula das creches da Rede Municipal de Campo Grande, pelo motivo de elas estarem ligadas à Secretaria de Assistência Social do município. E, até a presente data, esta Secretaria, em conjunto com a Secretaria de Educação, realiza a chamada gestão compartilhada, na qual a Assistência Social fica responsável pelo gerenciamento das unidades e a Secretaria de Educação se responsabiliza pela parte pedagógica.

A participação do setor privado no atendimento da educação infantil, principalmente, no segmento da pré-escola foi significativa durante o período analisado. O atendimento sempre se manteve acima dos 30%, sendo que nos anos de 1997 e 1998, a rede privada atendeu até 59% das matrículas dessa faixa etária.

Quanto ao atendimento da rede pública, observou-se que, em relação à matrícula em 1997, a Rede Estadual respondia pelo maior número na educação infantil, atendimento realizado, principalmente, no segmento da pré-escola. Com a regulamentação do regime de colaboração, firmado pela legislação do FUNDEF, as competências de cada ente federativo foram definidas, as matrículas da Rede Municipal, a partir de 1998 aumentaram gradativamente. Porém, o aumento acentuado do atendimento na Rede Municipal ocorreu em 2007, quando a educação infantil passou a receber financiamento do FUNDEB e foi municipalizada.

Naquele ano, 2007, houve um aporte de 5.534 novas matrículas na Rede Municipal. Esse aumento significativo de matrículas foi consequência do *Protocolo de Municipalização*, firmado entre o Estado e o município, em fevereiro de 2007. Pelo documento, foram transferidos vinte e nove Centros de Educação Infantil (CEI) para o município. Em 2009, as matrículas chegaram a 68% do atendimento, mas mesmo com o crescimento, os dados disponibilizados pelo IBGE demonstraram que existem, ainda, 30.190 crianças na faixa etária de zero a três anos, sem atendimento em creches e 3.800 crianças sem acesso ao atendimento da pré-escola, na faixa etária de quatro a cinco anos.

Ao se comparar o gasto/aluno/ano, observou-se que houve aumento no atendimento, mas não houve aumento do gasto financeiro; a Rede Municipal atendeu mais crianças, porém com menos recursos. Na subfunção educação infantil, o gasto/aluno, em 1998, foi de R\$ 3.158,30 para o atendimento de 3.265 matrículas e em 1999, o atendimento foi de 8.971 matrículas e o gasto/aluno baixou para R\$ 1.204,08, porém vale a ressalva que nestes anos não estavam computadas as matrículas das creches. Em 2006, o município atendia 13.614 matrículas (creche e pré-escola) e o gasto/aluno era de R\$ 2.931,00. De 2006 para 2007, com a vigência do FUNDEB, as matrículas nesta etapa cresceram 40,6%, e os valores do gasto da subfunção 365 diminuíram cerca de 12%, em vista do acréscimo das matrículas e da sistemática de repasse do Fundo.

A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO DURANTE O PERÍODO DO FUNDEF E DO FUNDEB

Na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, no período da análise, a valorização do magistério passou a fazer parte de forma mais contundente da política da Rede Municipal, pois até o ano da entrada em vigor do PCRM, em 1998, a situação funcional dos profissionais do magistério, como demonstrado na legislação, era tratada em conjunto com as demais normas do funcionalismo municipal. Como ressaltado, houve pontos de tensionamentos em relação à remuneração.

Em 1998, foi instituído o Plano de Cargos e Remuneração do Magistério público municipal. O plano seguiu as diretrizes propostas pela legislação nacional e teve três modificações no período de 1998 a 2009. Esse Plano, por meio de percentuais de aumento no vencimento, incentivou a qualificação dos professores. Para os professores com formação de ensino médio, o incentivo para se qualificarem em nível superior, foi estimulado pelo PCRM e por leis editadas pelo executivo municipal, determinando que o incentivo financeiro, à medida que o docente se qualificasse, chegaria até 50% a mais sobre o vencimento básico. Em 2009, último ano da análise, 99% dos professores da Rede Municipal possuíam formação de nível superior.

O ponto de tensionamento se referiu, durante o FUNDEF, à criação do GRATEF, que pelo fato de ser uma gratificação, poderia ser suprimida, dependendo da arrecadação do Fundo e que não era contado como parte das conquistas dos trabalhadores, como por exemplo, para a aposentadoria.

Em relação aos valores despendidos pelos dois Fundos, com pagamento de pessoal e encargos, os lançamentos nos Balanços Gerais e nos Demonstrativos Financeiros enviados aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos Fundos, demonstraram que, em 1998, primeiro ano do FUNDEF, pessoal e encargos corresponderam a 90% das despesas. Nos demais anos, as despesas ficaram conforme os percentuais propostos, média de 60%, e nos três primeiros anos do FUNDEB, apresentaram gastos acima dos 70%.

Quanto à remuneração salarial, em relação ao vencimento básico, não houve estímulo para os docentes em início de carreira. O PCRM previu aumentos horizontais e verticais, e avaliação de desempenho, a qualificação profissional prevista contemplou até o nível de doutorado. Quanto ao nível de formação, o aumento no vencimento inicial de docentes com ensino médio foi de 35,4% e nas demais habilitações foi de 56,2%, no período

de 1998 a 2009. Por sua vez, o aumento do salário final dos docentes com ensino médio foi de 49% e nas demais habilitações, correspondeu a 72%.

Em 1998, o salário dos professores com formação de ensino superior e pós-graduação, equivalia a dois salários mínimos, mas ao final do FUNDEF, regrediu para 1,70 salários mínimos. O professor com formação ensino médio teve perda salarial maior, em relação ao salário mínimo. O salário inicial, no período de 1998 a 2006, sofreu aumento de apenas 105%; o salário final teve índice de 126% contra os 169% do salário mínimo.

Enfim, analisando de maneira ampla o financiamento educacional do município de Campo Grande, a política de Fundos de natureza contábil, foi benéfica em termos financeiros ao município, que não perdeu recursos, ao contrário, aumentou de forma expressiva os seus ganhos, mesmo durante o período do FUNDEF, quando os valores poderiam ter sido bem superiores, pois se o governo da União tivesse cumprido a lei que regulamentou o Fundo, o estado de Mato Grosso do Sul, e consequentemente, Campo Grande, com a segunda maior rede de ensino do estado, também teria se beneficiado com um maior aporte de recursos financeiros.

Porém, a questão do financiamento, é apenas um dos muitos aspectos a ser levado em consideração, quando se pretende construir uma escola pública com os padrões de qualidade almejado pelos educadores e pela população. O fato de a Rede Municipal ter recebido aportes significativos de recursos não significou que ela tenha resolvido seus problemas de infraestrutura, de gestão e de gestão pedagógica. Mas, estes são objetos para outras pesquisas que estão em curso ou já foram concluídas. E, o valor do gasto/aluno/ano da rede, quando comparado com o custo/aluno/qualidade, demonstrou que ainda há um grande percurso a ser caminhado para se chegar à escola que queremos.

O número de pesquisas sobre o financiamento da educação cresceu significativamente após a implantação dos Fundos de natureza contábil, o que tem contribuído para o debate na área, desta forma, esta investigação não se esgota neste texto, mas aponta para novas possibilidades de pesquisas. Entre elas, se configura as pesquisas para os próximos anos de implementação do FUNDEB, o custo-aluno-qualidade e os impactos da sua implantação nas escolas públicas e as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

A Emenda Constitucional nº 59, modificou o inciso I, do artigo 208, estendendo o dever do Estado na garantia da educação pública obrigatória e gratuita a toda criança de

quatro a dezessete anos de idade, modificando o preceito anterior que indicava ensino obrigatório e gratuito para o ensino fundamental. O conceito amplo de educação básica, agora, abrange educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, com data prevista: implementação progressiva até o ano de 2016, de acordo com o Plano Nacional de Educação. De acordo com o artigo 6º do Plano, os entes administrativos deverão contar com o apoio técnico e financeiro da União. O novo Plano Nacional de Educação deve ter como meta a aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB e, ainda, retirou, gradativamente, a desvinculação da DRU da educação até o ano de 2011.

Considera-se que a análise do financiamento na instância municipal propiciou a compreensão do movimento da política pública na sua universalidade e ao mesmo tempo nas suas especificidades. No movimento de implantação, à medida que as ações foram se concretizando, algumas vezes ocorreu a reação das categorias profissionais envolvidas, como na criação das gratificações salariais que não contemplavam as conquistas almejadas pelos professores; e em outras houve pouca ou nenhuma manifestação, mesmo sendo importantíssimas para determinar a qualidade do ensino oferecido, como por exemplo, a redução percentual para a MDE. Considera-se que são esses movimentos que conferem o “tom” da política pública.

REFERÊNCIAS

LIVROS, PERIÓDICOS, TESES E DISSERTAÇÕES

ABRUCIO, F. L. para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L, PEDROTI, P., PÓ, M.V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R., ABRUCIO, L.F. PACHECO, R.S (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil Desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALMEIDA, I. C. Gastos Com Educação no Período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 82, n° 200/201/202, set/2003, p. 137-198.

ALVES, G. L. **O pensamento burguês no seminário de Olinda**. 2ª ed. Campo Grande: UFMS; Campinas/SP: Autores Associados, 2001a.

_____. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: UFMS; Campinas/SP: Autores Associados, 2001b.

ARAÚJO G. C. Federalismo e Direito à Educação no Brasil: entre a Autonomia e a Igualdade de Oportunidades. In: **Reunião Anual da Anped**, 26ª, 2003. Caxambu: 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29/trabalhos/GT05.rtf>>. Acesso em 10/11/2011.

_____. Município Federação e Educação: Instituições e ideias Políticas no Brasil. In: **Reunião Anual da ANPED**, 29ª, 2006. Caxambu: 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29/trabalhos/GT05.rtf>>. Acesso em 10/11/2011.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

_____. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira. Algumas Reflexões Sobre o Documento “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF – Relatório do MEC”. In: DOURADO, L.F (Org) **Financiamento da Educação Básica**. Campinas, São Paulo: Autores Associados. Goiânia, Goiás: Editora UFG, 1999. (Polemicas do Nosso Tempo).

_____. Para onde vai a educação infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional 14/96. In: MACHADO, M. L. A. (org). **Educação infantil em tempos de LDB**. São Paulo: FCC/DPE, 2000. 104p. (Textos FCC, 19).

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto. São Paulo: UNESP, 1996.

AZEVEDO, J.M.L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, nº 80, p. 49-71, 2002. Disponível em <<http://dx.doi.org/Cedes>>. Acesso em junho/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**. 1v. São Paulo/SP: PUC. 1996. 118. Dissertação (Mestrado em Educação).

_____. **Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas**. 2001. (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

BARROS, A. L. Crônicas de uma vila centenária. In: ENERSUL (org) **Campo Grande -100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

BITTAR, M. FERREIRA JUNIOR, A. De freguesia à Capital: 100 anos de educação em Campo Grande. In: ENERSUL (org) **Campo Grande -100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2009.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista, a Degradação do Trabalho no Século XX**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1974.

BRAZ, T.P. **O Financiamento do Ensino Médio na Rede Estadual de Mato Grosso do Sul (1996-2006)** 2006, 307 f. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2006,

BRUNHOFF, S. A Instabilidade financeiras internacional. In: CHESNAI, F. (Coord). **A mundialização Financeira gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CABRAL, P. E. Formação étnica e demográfica. In: ENERSUL (org.) **Campo Grande 100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

CAMARGO, P.E.B. **O projeto de qualidade total da REME em Campo Grande**. 1998, 132f. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1992. Campo Grande: UFMS. 1998.

CARDOSO, F. H. Notas Sobre a Reforma do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, n.50, março de 1998, p. 5-12.

CARREIRA, D. PINTO, J. M. R. **Custo-Aluno-Qualidade Inicial: Rumo à Educação Pública de Qualidade no Brasil**. São Paulo/SP: Global: Campanha Nacional pelo Direita à Educação, 2007.

CASASSUS, J. Problemas de la gestion educativa em América Latina: la tension entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. **Revista em Aberto**. v. 19, n.75, p. 49-69, jul.2002.

CASTRO, J. A. de. SADEC, F. Financiamento do Gasto em Educação das Três esferas de Governo em 2000. **IPEA** Texto para discussão n. 955. Brasília:, jun. 2003. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em 20/02/2004.

CASTRO, J. A. de. Federalismo e gasto público com Educação no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.79, n°192, p. 92-100, mai./ago. 1998.

_____. Gastos Públicos com a Educação Básica. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.79, n°193, p. 135-147, set./dez. 1998.

_____. Financiamento da Educação no Brasil. **Revista Em Aberto**. Brasília, v. 18, n° 74, p. 33-42, dez/2001.

_____. Educação e Desigualdade na Educação Brasileira. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n° 108, p. 673-679, out/2009. PDF. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em abril 2012.

CHESNAI, F. A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. **A Mundialização Financeira gênese, custo e risco**. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. **A crise mundial do capitalismo**. (Texto-base de conferência pronunciada pelo autor na Universidade Federal da Bahia). Disponível em <<http://www.centrovictormeyer.org.br>>. Acesso em 13/06/2012.

CHIAVENATO, I. **Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. São Paulo: Ed. Campus, 2007.

CRUZ, F. (et. al.) **Comentários à Lei nº 4320**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CUNHA, M. C. **A descentralização da Gestão da Educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil**. Documento apresentado na 29ª ANPED, Caxambu, MG, 2006. Disponível em <<http://www.anped.org.br>>, acesso em 5 de dezembro/2009.

CURY, C. R. J. **Educação e Contradição**. 6ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

_____. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: SP, v. 23, n. 80, set. 2003.

_____. A Educação na primeira Constituinte Republicana. In: FAVERO, O. (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**, 1ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1996.

DAVIES, N. **O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta.** Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

_____. **Financiamento da Educação Novos ou Velhos Desafios?** 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2004.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação**, 1ª ed. Brasília/DF: Editora Plano, 2000.

DIEESE. **O FUNDEB e o financiamento público da educação - Nota Técnica nº 7.** Outubro de 2005. Disponível em <<http://www.dieese.org>>. Acesso em 10 de dezembro de 2011.

ELIAS P. Fundos de Saúde. In: MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) Fundos Públicos. São Paulo: Instituto Polis, 2004. (Publicações Polis, 45). Anais do Seminário **Fundos Públicos e Políticas Sociais**; São Paulo, Agosto de 2002.

EDNIR M. BASSI, M. **Bicho de Sete Cabeças.** São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

FABRIS, P. R. Um Debate Acerca da História do Município no Brasil. **Ciências Sociais.** Vitória: CCHN, UFES, edição n.03, v.1, Junho. 2008. p.71-95.

FARENZENA, N. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação básica brasileira: continuidade e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996).** Tese (doutorado em educação), 2001, 392f. Programa de Pós-graduação em Educação. UFRGS: Porto Alegre, 2001.

FERRO, O. R. **O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE- na escola pública de ensino fundamental em Mato grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico.** Dissertação (Mestrado em Educação) 2001, 210f. Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2001.

FERNANDES, F. **Apontamentos Sobre a Teoria do Autoritarismo.** São Paulo/SP: Editora Hucitec, 1979. (Coleção Pensamento Socialista).

FERNANDES, M. D. E. Política Educacional: a gestão democrática na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994). **Intermeio Revista do Mestrado em Educação/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**, v.3, n.5, p.64-73, 1997.

_____. **Políticas Públicas de Educação: o financiamento da Rede Estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991-1994).** Tese de Doutorado. Unicamp: Campinas/SP, 2001.

_____. **Gestão da Educação Básica em Mato Grosso do Sul nos anos de 1990. XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Políticas e Administração da Educação.** Porto Alegre, nov.2007 (mimeo).

_____. **Políticas Públicas de Educação: A gestão democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. Dissertação (Mestrado em Educação), 1996, 166f. Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1996.

FERNANDES, M.D. OLIVEIRA, R.C. **RELAÇÕES FEDERATIVAS E ACESSO EDUCACIONAL**. In: ANPED GT 5, 2010. Curitiba: Paraná, 2010. Disponível em <<http://www.jpe.ufpr.br/8-8pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2011.

FINKEL, S.M. Crise de Acumulação e Resposta Educacional da Nova Direita. **Teoria & Educação**, v.2, 1990, p. 3-18.

FIORIOLLI, M.G. Sua Excelência o município. In: WERLE, F. O. C. (Org). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí/RS: Editora Unijuí, 2006.

FORUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Custo-aluno-qualidade**. Workshop. Brasília: Ago/set de 1995.

FRANCO, M.A.C. FRIGOTTO, G. As faces históricas do trabalho: como se constroem as categorias. **Revista Brasileira de estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 74, n. 178, p. 529-554, set/dez. 1993.

FREITAS, D.N.T. **A Gestão Educacional na Interseção das Políticas Federal e Municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação), 1997, 181f. Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.

_____. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In_ SENNA, E. (org.). **Trabalho, Educação e Política Pública**. Campo Grande: Editora UFMS, 2003.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do trabalho real**. 3ª ed., São Paulo: Ed. Cortez, 1999.

GENTILI, P. Neoliberalismo e Educação: Manual do Usuário. In: SILVA.T.T. e GENTILI, P. **Escola S.A. quem ganha e que perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília/DF: Ente, 1999.

GABRIEL, I. M. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2397, 23 jan. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/14240>>. Acesso em 11 abril de 2011.

GIACOMONI, J.G. **Orçamento Público**. 5ª edição. São Paulo/SP: Atlas, 1994.

GRACINDO, R. V. KENSKI, V. M. Gestão de Sistemas educacionais: a produção da pesquisa no Brasil. In_ WITTIMANN, L. C, GRACINDO, R. V. (Org.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil 1991-1997**. São Paulo: Autores Associados, 2004.

GOMES, C. A.; VERHINE, R. E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político econômica. **Caderno CRH**. Salvador: BA, n. 24/25, p. 193-220, jan./dez. 1996.

GOUVEIA, A.B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v.90, n.224.p.32-58.jan/ab.2009.

GUTTMANN, R. As mutações do capital financeiro. Um ponto de vista keynesiano. In_CHESSNAI, F (coord). **A mundialização Financeira gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

HOBBSBAWN, E. **A Era dos Extremos: O Longo Século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONORATO C. O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**. p. 6, v. 02 nº 4. Jan/jul/2008. Ano XX.

IANNI, O. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. O Estado- nação na época do globalismo. **Revista Econômica**. Rio de Janeiro: RJ. Universidade Federal Fluminense. v.1, n1. p. 105 a 118. 1999.<Disponível em http://www.uff.br/revista_economica/pdf> Acesso em 10/05/2012.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toróbio. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Alfa e Ômega, 1975.

LEONE, G. G. **Custos um enfoque administrativo**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 1, 1980.

LIBANEO, J. C. OLIVEIRA, J.F TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: política, estrutura e organização**. 5ª edição. São Paulo: Cortez. 2007.

LOPREATO, F.L.C. **Federalismo e Finanças estaduais: Algumas reflexões**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 98, set 2000. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docprod>> Acesso em 01/11/2005.

MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) Fundos Públicos. São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. **Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”**. São Paulo, Agosto de 2004.

MARCO, C. M. Evolução constitucional do município brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 693, 29 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6798>>. Acesso em 7 abril 2011.

MARCONI, N. Uma Radiografia do emprego público no Brasil: Análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R. ABRUCIO, F. L. PACHECO, R. S. **Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2010.

MARTINS, P. S. **O financiamento da educação básica por meio de Fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes Federados**. 2009, 338f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB. Brasília/DF, 2009.

MARX, K. ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. Tradução de Luis Cláudio de Castro e Costa. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, K. **Contribuição para a crítica da economia política** (livro primeiro: o processo de produção do capital). São Paulo: Difel, v. 1 e 2, 1987.

_____. **Para a Crítica da Economia Política; Salário, Preço e Lucro; O rendimento e Suas Fontes: A economia vulgar**. Tradução de Edgard Malagodi. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (coleção Os Economistas).

MADZA, E. BASSI, E. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Editora Peirópolis/Ação Educativa, 2009.

MELCHIOR, J.C.A. Fontes de Recursos Financeiros para a Educação no Brasil: Captação e Aplicação. **Revista Ensaio**. V.1, nº 1, p. 23 a 44, out/dez. 1993.

_____. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas/SP: Autores Associados, 1997 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

MERCHEDE, A. Custo da Educação Infantil: caso de duas instituições do Distrito Federal. In. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, 1999, p. 30-47.

MOTTA, F. C. P. Administração e Participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 29, n.2, p.369-373. jul/dez.2003.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: Contos e Descontos**. 1ª ed. Ceilândia/DF: Idea Editora, 1997.

NEGRI, B. **O Financiamento da Educação no Brasil**. Brasília/DF: MEC/INEP, 1996.

OLIVEIRA, F. **Os Direitos do Antivalor a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, R.P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. P. Revisitando uma questão polêmica: a transferência de Recursos Públicos para a Escola Privada na Lei de Diretrizes e Bases. In: DOURADO (org). **Financiamento da Educação Básica.** Campinas/SP: Autores Associados; Goiânia/GO: Editora da UFG. 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69)

OLIVEIRA, C. TEIXEIRA, L. H. G. Municipalização e gestão municipal. In: WITTIMANN, L. C, GRACINDO, R. V. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil 1991-1997.** São Paulo: Autores Associados, 2001.

PASSARELLI, J. Parabéns Campo Grande, parabéns cidade morena! **Jornal Correio do Estado.** Campo Grande/MS, sexta-feira, 04 de outubro de 1996, p. 4.

PEREIRA, L.C.B. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado.** 1998. Disponível em < <http://www.eduardodiniz.pro.br/documentos/bresser-0290968.pdf>>. Acesso em 01/12/2011.

_____ **Da administração pública Burocrática à Gerencial.** 1996. Disponível em < <http://www.eduardodiniz.pro.br/documentos/bresser.pdf>>. Acesso em 01/12/2011.

_____ Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política.** v. 17, nº 3 (67), julho/setembro de 1997.

PESSOA, R.S. Alerta! A "nova Administração Pública". **Revista Jus Navigandi - Doutrina e Peças.mht.** 2000. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6798>>. Acesso em 7 abril 2011.

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

_____ Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, L.F(Org.). **Financiamento da Educação Básica.** Campinas/São Paulo: Autores Associados; Goiânia/GO: Editora da UFG, 1999.

POCHMANN, M. **O Emprego na Globalização.** 3ª reimpressão. São Paulo/SP: Boitempo Editorial, 2009. (Coleção Mundo do Trabalho).

PLIHON, D. Desequilíbrios Mundiais e instabilidades Financeiras: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAI, F (coord.). **A mundialização Financeira gênese, custos e riscos.** São Paulo: Xamã, 1998.

RELATÓRIO do grupo do FUNDEF de MS. **Município de Campo Grande**, 2002. (mimeo).

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **RBEP**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

ROCHA, E. A. **Princípios da Economia**, 1ª ed. São Paulo: Nacional, 1983.

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

ROSA, M. F. **O direito da criança a ter direito: a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991 – 2002)**. 2005 286 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

ROSAR, M. F.F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. v. 20, n.69. Campinas, dez. 1999.

_____, M.F.F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SARAMAGO, J. **O Evangelho Segundo Jesus Cristo**. 12ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SARI, M. T. Organização da Educação Municipal: da Administração da Rede ao Sistema Municipal de Ensino. In: RODRIGUES, M.M, BRAGA, A.C (orgs). **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEN**. Brasília: Fundescola/MEC, 1999.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por Uma Outra Política Educacional**. 5ª edição. Campinas/SP: Autores Associados, 2004 (Coleção educação contemporânea).

SCHAFF, A. **História e verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

SHIROMA, E. O. MORAES, M.CM, EVANGELISTA, O. **O que você precisa saber sobre... Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA JUNIOR, J.R. e FERRETTI, C. J. **O institucional, a organização e a cultura da escola**. São Paulo: Xamã. 2004.

SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA **Informativo**. (s/d). Disponível em < <http://www.acp.ms.gov>>. Acesso em 19/04/2011.

SINGER, P. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 12, n.2, 1998, p. 3-20.

SINGER, A. PETTI, C.H. SKIPP, J. Alô, alô, câmbio: entenda a política cambial. **Revista Superinteressante**, n. 091, 1995. Disponível em < <http://www.super.abril.com.br>>. Acesso em 12/05/2010.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, 2007. In: HOCHMAN, G. ARRECH, M. MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA JUNIOR, J. **Trabalho, Estado e Escola – Crises que se entrecruzam**. Documento apresentado na 25ª ANPED, Caxambu, MG, 2002. Disponível em <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em dez/2009.

SOUZA, D. B. FARIA, L.C. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso, dez.2010.

SOUZA, A. R. e BARBOSA GOUVEIA, A. (2011) Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais, **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 19 (35). Disponível em <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/860>>. Acesso em 09/10/2012.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FAVERO, O. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Campinas/SP: Autores Associados, 1996.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

_____. **Educação não é privilégio**. São Paulo. Editora Nacional, 1967b.

_____. Administração Pública Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. V.86, n.212. p. 23-37, jan/abr. 2005.

TORRES, R. L. **Os fundos especiais**. Disponível em <http://@BuscaLegis.ccj.ufsc.br>. Acesso em 15 de outubro de 2011, (s/d).

VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação**. 1ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VERHINE, R (coord). Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia. Fase Final: Foco no FUNDEF. (Agosto de 2000 a Novembro de 2003). **Relatório Geral**. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Centro de Estudos Interdisciplinares para o setor público –ISP, 2003 (CD/Romm).

_____. **Determinação de Custos Educacionais: uma análise panorâmica do Estado da Arte**. 1998 (mimeo).

VERRUCK, J.E. Desenvolvimento Econômico. In: ENERSUL (Org) **Campo Grande -100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora, 1999.

VIPARELLI, I. O contributo da Revolução Europeia de 1848 à Teoria Revolucionaria de K. Marx. **Humanidades em Revista**: Editora Unijuí, ano 6, nº 8, jan/jun, 2009, p. 53-57.

VOLPE, G. C. M. Público, mas nem tanto; crise, mas nem tanta: sobre fundos públicos e crise (fiscal) do estado (capitalista). In: Reunião Anual da ANPED, (s/d), CAXAMBU, MG. **Anais eletrônicos**. Caxambu/MG, (s/d). Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/>>. Acesso em 13 de dezembro 2010.

WERLE, F. O. C. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração. In: WERLE, F.O.C (org.) **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2006.

WITTMANN, L.C. Administração da educação hoje: ambiguidade de sua produção histórica. **Revista em Aberto**, ano 6, n.36, out/dez.1987.

DOCUMENTOS NACIONAIS E LOCAIS

NACIONAL

BRASIL: **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em janeiro 2010.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional/STN. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais do Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Dezembro de 2012. Disponível em <<http://www.stn.gov.br/cartilha>>. Acesso em 15/02/2013;

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores. **FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF, (s/d). Disponível em <<http://www.cnte.org.br>>. Acesso em agosto de 2011.

DIEESE. **O FUNDEB e o Financiamento Público da Educação**. Sem local de publicação, 2005. (Nota Técnica nº 7).

FNDE. **FUNDEB Manual de Orientação**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em agosto/2011.

IBGE. **Censo Populacional**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em dezembro/2009.

_____. **Série Estatística do Século XX**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em dezembro/2009.

MEC. **Balço do Primeiro ano do FUNDEF**. Brasília: mar/1999. Disponível em <<http://www.mec.gov>>. Acesso em 20/10/2000.

_____ **Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003**. Brasília: MEC, 1993.

_____ **Considerações sobre estudos de Gasto-aluno e de Custo-aluno**. Disponível em <<http://www.mec.gov>>. Acesso em 23/05/2005.

_____ **Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos e Plano de Ação Para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990) Brasília: UNICEF.

_____ **FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Manual de Orientação**. Brasília, DF, 1998.

MEC/CNPG/FONCAIJE. **Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Brasília, DF, 2008. <<http://www.mec.gov>>. Acesso em 23/05/2010.

PRASEN. **Guia de Consulta – PRASEM II**. 2ª edição. Brasília, DF, 1999.

TESOURO NACIONAL. COORDENAÇÃO DE NORMAS DE CONTABILIDADE APLICADAS Á FEDERAÇÃO. **Fundos Públicos**. Brasília: DF, 2010.

UNESCO. **RELATÓRIO GLOBAL SOBRE EDUCAÇÃO**, (2007) disponível em <<http://www.un.org/av/radio/portuguese/story.asp>>. Acesso em 20/10/2011.

DOCUMENTOS LOCAIS: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

JORNAL DIÁRIO DIGITAL. **Os milhões da Educação**. 01/12/2011, p. 10. <Disponível em <http://diariodigital@diariodigital/notícia>>. Acesso em 01/12/2011.

PMCG. **Perfil Sócio-Econômico de Campo Grande**. 4ª edição revista. Campo Grande, 1997.

_____ **Perfil Sócio-Econômico de Campo Grande (2011)**. Campo Grande, 1997. Disponível em <<http://www.ms.capital.gov.br/publicações>>, Acesso em julho/2011.

PMCG. **Relatório de Atividades 1999. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores**. Campo Grande, 1999

_____ **Relatório de Atividades 2001. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores**. Campo Grande, 2001.

_____. **Relatório de Atividades 2002. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2002.

_____. **Relatório de Atividades 2004. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2004.

_____. **Relatório de Atividades 2005. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2005.

_____. **Relatório de Atividades 2006. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2006.

_____. **Relatório de Atividades 2007. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2007.

_____. **Relatório de Atividades 2008. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2008.

_____. **Relatório de Atividades 9. Mensagem do Prefeito na Abertura dos Trabalhos Legislativos da Câmara de Vereadores.** Campo Grande, 2009.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Indicadores Educacionais da REME.** Campo Grande: SEMED, 2011.

_____. **Plano Estratégico Semed. 2002 a 2004.** Campo Grande, (s/d).

_____. **Plano Plurianual 1998/2001.** Campo Grande, 1998.

_____. **Plano Municipal de Educação. O futuro da educação é a gente que faz. 2007-2016.** Campo Grande, 2007.

_____. **Manual do Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, 2002.** (*mimeo*)

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMISTRAÇÃO. **Programa de Qualidade e Produtividade da PMCG.** Campo Grande, 1994.

SEPLANFIC. Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle. **Balanco Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 1996.

_____. **Balanco Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 1997

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 1998.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 1999.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2000.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2001.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2002.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2003.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2004.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2005.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2006.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2007.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2008.

_____. **Balço Geral Consolidado Todos os Poderes.** Campo Grande, 2009.

SEPLANFIC. Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle. **Demonstrativo Financeiro dos Recursos Transferidos pelo FUNDEF.** Campo Grande, 2004.

_____. **Demonstrativo Financeiro dos Recursos Transferidos pelo FUNDEF.** Campo Grande, 2005.

_____. **Demonstrativo Financeiro dos Recursos Transferidos pelo FUNDEF.** Campo Grande, 2006.

_____. **Demonstrativo Financeiro dos Recursos Transferidos pelo FUNDEF.** Campo Grande, 2007.

_____. **Demonstrativo Financeiro dos Recursos Transferidos pelo FUNDEF.** Campo Grande, 2008.

_____. **Demonstrativo Financeiro dos Recursos Transferidos pelo FUNDEF.** Campo Grande, 2009.

SUPLAN. Secretaria de Finanças, Orçamentos e Planejamento. **Dados Sócio-Econômicos Municipais de Mato Grosso do Sul** 1990/96. Campo Grande, (s/d).

_____. Balanços Orçamentários de Mato Grosso do Sul (Exercícios de 1997 a 2009). Campo Grande. Disponível em <<http://www.ms.gov.br/prestacaodecontas>>. Acesso em janeiro de 2011.

LEGISLAÇÃO NACIONAL

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - 1988. São Paulo: Ediouro, 1988.

_____. **Decreto nº 6253**, de 13 de novembro de 2007. Dispões sobre o FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11494, de 20 de junho de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____. **Decreto-lei nº 5.452**, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____. **Decreto –lei nº 10.219**, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____. **Emenda Constitucional nº 18**, de 1º de dezembro de 1965, Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. . Acesso em 12/02/2013.

_____. **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, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 5 maio 2011.

_____. **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, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Regulamenta as normas gerais do direito financeiro, para a elaboração, planejamento, controle e execução dos recursos públicos da União, estados, municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2012.

_____ **Lei 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2012.

_____ **Lei nº 8.852**, de 04 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre a aplicação dos artigos 37, incisos XI e XII, e 39, § 1º, da Constituição Federal/1988, e dá outras providências. Brasília. 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2012.

_____ **Lei nº 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>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____ **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. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 5 maio 2011.

_____ **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Editora Plano. 2001.

_____ **Lei nº 11.274**, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 06 (seis) anos de idade. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 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, e dá outras providências. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 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, 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>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____ **Lei Complementar nº 101**, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2011.

_____ **Portaria Interministerial nº 163**, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.stn.gov.br>> Acesso em 10 de maio de 2012.

FNDE. **Resolução/FNDE/CD/nº17**, de 9 de maio de 2005. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferências e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília/DF, 2005. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 10/01/2005.

LEGISLAÇÃO DE MATOGROSSO DO SUL E CAMPO GRANDE

CAMPO GRANDE. **Emenda nº 08**, de 29 de junho de 1998, com efeito retroativo a 1º de janeiro de 1998, reduzindo o mínimo da receita arrecadada de impostos a ser aplicado na educação de 30% para 25%. Campo Grande: 2011 Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Emenda nº 12**, de 13/05/1999. Fixa o percentual mínimo de 25% para MDE. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Emenda nº 28**, de 14 de julho de 2009. Reafirmaram o percentual de no mínimo 25% para MDE. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

CAMPO GRANDE. **Decreto Lei nº 105**, de 12 de agosto de 1947. Cria a Diretoria de Educação Municipal. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

CAMPO GRANDE. **Lei nº 5**, de 18 de junho de 1937 regula o ensino primário. Campo Grande: 2011. Disponível em <http://www.camara.ms.gov.br>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Lei nº 10**, de 31 de dezembro de 1947. Denomina de Seção de Educação e Assistência Social do Município a Diretoria de Educação. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Lei nº 663/1959**. Cria a Secretaria de Educação e Saúde. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Lei nº 1.233**, de 22 de janeiro de 1970. Instituiu o regime jurídico do funcionalismo público municipal de Campo Grande. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Lei nº 2.253**, de 25 de fevereiro de 1985. Cria a Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 3 de janeiro de 2011.

_____ **Lei Orgânica do Município de Campo Grande**, de 4 de abril de 1990. Campo Grande, 2011. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____ **Lei Complementar nº 7**, de 30 de janeiro de 1996. Consolidação das Normas que regem as relações entre a administração Pública Municipal e seus servidores. **Legislação Educacional de Campo Grande/MS**. Campo Grande: MS, 2001, p. 12.

_____ **Lei Complementar nº 19**, de 15 de julho de 1998. Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público da Prefeitura Municipal de Campo Grande. **Legislação Educacional de Campo Grande/MS**. Campo Grande: MS, 2001, p. 64.

_____ **Lei Complementar nº 53**, de 30 de abril de 2003. Modifica a Lei Complementar nº 19/1998. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____ **Lei nº 3.442**, de 24 de março de 1998. Dispõe sobre o reajuste salarial aos servidores da administração municipal de Campo Grande e dá outras providências. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____ **Lei nº 4.146**, de 1º de abril de 2004. Aprova as tabelas de vencimento dos servidores do Poder Executivo municipal e dá outras providências. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____ **Lei Complementar nº 97**, de 22 de dezembro de 2006. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 19 de julho de 1998, e dá outras providências. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 3**, de 11 de outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 1977. Disponível em <<http://www.ms.gov.br>>. Acesso em 2 de fevereiro de 2005.

_____. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**, de 5 de outubro de 1989. Campo Grande/MS. Disponível em <<http://www.ms.gov.br>>. Acesso em 20/01/2005.

SEMED. **Lei nº 3.404**, de 1º de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. **Legislação Educacional de Campo Grande/MS**. Campo Grande: MS, 2001, p. 63.

_____ **Lei nº 3.405**, de 1º de dezembro de 1997. Cria O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____ Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. **Legislação Educacional de Campo Grande/MS**. Campo Grande: MS, 2001, p. 63.

_____ **Lei nº 4.507**, de 17 de agosto de 2007. Reorganizou o Sistema Municipal de Ensino. Campo Grande, 2011. Campo Grande: 2011. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____ **Lei nº 4.508**, de 31 de agosto de 2007. Aprova o Plano Municipal de Educação 2007/2016. Campo Grande, 2007. Disponível em <<http://www.camara.ms.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

APÊNDICES**APÊNDICE A - VALORES DO INDEXADOR INPC/IBGE DEZEMBRO DE 2009**

| ANO | INDEXADOR |
|------|-----------|
| 1997 | 2,1792493 |
| 1998 | 2,1231887 |
| 1999 | 1,9643543 |
| 2000 | 1,8624604 |
| 2001 | 1,7049979 |
| 2002 | 1,5148772 |
| 2003 | 1,3435077 |
| 2004 | 1,2698982 |
| 2005 | 1,2033682 |
| 2006 | 1,1730036 |
| 2007 | 1,1193723 |
| 2008 | 1,0441572 |
| 2009 | 1 |

Fonte: Calculadora do cidadão. Disponível em <<http://www.bc.gov.br>>.

APÊNDICE B – TABELA COM OS VALORES CORRENTES DO TOTAL GERAL DA RECEITA DE CAMPO GRANDE – 1997 A 2009

| Anos | Total Geral da Receita de Campo Grande (todas as receitas) |
|-------------|---|
| 1997 | 168.833.059,90 |
| 1998 | 221.975.984,60 |
| 1999 | 248.771.799,91 |
| 2000 | 316.882.161,94 |
| 2001 | 361.124.183,24 |
| 2002 | 523.529.844 |
| 2003 | 437.846.659,89 |
| 2004 | 696.907.615,73 |
| 2005 | 586.053.606,33 |
| 2006 | 937.928.984,42 |
| 2007 | 1.090.772.606,85 |
| 2008 | 1.352.657.012,36 |
| 2009 | 1.473.831.940,47 |

Balancos Gerais do Município de Campo Grande

APÊNDICE C – TABELA BASE DE INCIDÊNCIA DAS RECEITAS PRÓPRIAS E TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE PARA A FORMAÇÃO DO MDE (VALORES CORRENTES) – 1997 A 2009

| Anos | Total de impostos próprios | Total de Transferências da União | Total de Transferências do Estado | Total Geral |
|-------------|-----------------------------------|---|--|--------------------|
| 1997 | 67.747.721,85 | 21.126.638,41 | 45.458.964,41 | 134.333.324,67 |
| 1998 | 84.515.354,18 | 25.045.516,42 | 46.236.824,00 | 155.797.694,60 |
| 1999 | 87.450.797,61 | 27.726.765,69 | 55.343.683,43 | 170.521.246,73 |
| 2000 | 101.322.155,48 | 29.967.955,37 | 65.398.372,39 | 196.688.483,24 |
| 2001 | 110.587.591,02 | 34.904.829,19 | 84.165.737,33 | 229.658.157,54 |
| 2002 | 102.747.125,11 | 41.531.256,51 | 87.396.795,89 | 231.675.177,51 |
| 2003 | 147.229.925,36 | 47.230.404,39 | 109.178.375,69 | 303.638.705,44 |
| 2004 | 171.027.654,67 | 46.742.894,78 | 135.907.209,52 | 353.677.758,97 |
| 2005 | 207.405.961,38 | 58.091.901,16 | 158.479.385,39 | 423.977.247,93 |
| 2006 | 235.848.748,17 | 61.887.953,19 | 190.429.970,12 | 488.166.671,48 |
| 2007 | 248.124.176,35 | 69.420.639,17 | 220.506.778,20 | 538.051.593,72 |
| 2008 | 262.281.082,14 | 108.640.299,40 | 273.803.986,67 | 644.725.368,21 |
| 2009 | 322.788.805,31 | 106.373.749,68 | 282.055.521,97 | 711.218.076,96 |

Balancos Gerais do Município de Campo Grande

APÊNDICE D – TABELA DE RECURSOS A SEREM APLICADOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO CONFORME A LEGISLAÇÃO (VALORES CORRENTES)

| Ano | 25% do total da receita | Aplicado em MDE |
|------|-------------------------|-----------------|
| 1997 | 40.299.997,40 | 38.767.152,93 |
| 1998 | 38.949.423,65 | 39.819.644,46 |
| 1999 | 42.630.311,68 | 45.779.514,09 |
| 2000 | 49.172.120,81 | 50.344.852,35 |
| 2001 | 57.414.539,39 | 59.497.438,51 |
| 2002 | 57.918.794,38 | 63.905.350,00 |
| 2003 | 75.909.676,36 | 76.945.570,00 |
| 2004 | 88.419.439,74 | 90.414.870,00 |
| 2005 | 105.994.311,98 | 106.018.340,00 |
| 2006 | 122.041.667,87 | 121.509.660,00 |
| 2007 | 134.512.898,43 | 134.198.830,00 |
| 2008 | 161.181.342,05 | 168.311.518,99 |
| 2009 | 177.804.519,24 | 194.992.627,35 |

Balancos Gerais do Município de Campo Grande

APÊNDICE E – TABELA DE RECURSOS DO FUNDEF E FUNDEB CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO AO FUNDO, RECEBIMENTO NA REDISTRIBUIÇÃO INTRARREDES E VALOR TOTAL – 1998 A 2009 (VALORES CORRENTES)

FUNDEF

| Ano | Contribuiu para o FUNDEF | Recebeu na Redistribuição intrarredes | Total |
|------------|---------------------------------|--|----------------|
| 1998 | 9.119.716,72 | 8.366.293,30 | 17.486.010,02 |
| 1999 | 10.844.442,58 | 14.596.796,00 | 25.441.238,58 |
| 2000 | 12.667.845,33 | 17.391.555,11 | 30.282.598,85 |
| 2001 | 16.391.324,82 | 22.686.071,18 | 39.598.024,40 |
| 2002 | 17.735.729,31 | 27.887.375,44 | 46.287.676,41 |
| 2003 | 22.287.968,45 | 29.486.677,71 | 53.229.664,91 |
| 2004 | 25.077.972,11 | 43.514.300,86 | 69.719.956,62 |
| 2005 | 30.237.857,52 | 52.964.268,67 | 85.049.181,50 |
| 2006 | 36.419.731,01 | 64.324.775,68 | 104.089.379,99 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande e Demonstrativos do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

FUNDEB

| Ano | Contribuiu para o FUNDEB | Recebeu na Redistribuição intrarredes | rendimento aplicações (demonstrativos) | Saldo exercício anterior | Total |
|------------|---------------------------------|--|---|---------------------------------|----------------|
| 2007 | 44.317.817,09 | 81.098.395,21 | 2.024.011,26 | - | 127.440.223,56 |
| 2008 | 67.260.069,86 | 101.943.076,98 | - | 21.761.255,80 | 190.964.402,64 |
| 2009 | 75.217.487,88 | 101.447.945,13 | 2.625.218,19 | 18.947.242,81 | 198.237.894,01 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande e Demonstrativos do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

APÊNDICE F – TABELA DESPESAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO

| Ano | Gastos com Pessoal | Gastos com outras despesas | Total despesas correntes | Investimentos (obras, instalações e equipamentos permanentes) | Total de Despesas de capital | Encargos gerais do município* | Total da despesa da SEMED |
|-------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 1998 | 31.137.330,34 | 10.191.260,70 | 41.328.591,04 | 6.373.060,98 | 6.373.060,98 | 1.730.611,21 | 49.432.263,23 |
| 1999 | 39.801.578,93 | 24.054.864,54 | 63.856.443,47 | 2.872.551,19 | 2.873.991,19 | 1.595.219,50 | 68.325.654,16 |
| 2000 | 42.607.063,58 | 26.938.199,92 | 69.545.263,50 | 7.866.714,60 | 8.072.074,10 | 1.474.315,63 | 79.091.653,23 |
| 2001 | 46.006.975,12 | 36.969.216,07 | 82.976.191,19 | 11.135.584,36 | 11.469.744,36 | 1.584.018,48 | 96.029.954,03 |
| 2002 | 54.110.948,25 | 24.291.757,55 | 78.402.705,80 | 11.951.169,54 | 11.955.969,54 | 1.731.306,95 | 92.089.982,29 |
| 2003 | 62.269.767,60 | 30.103.505,70 | 92.373.273,30 | 6.997.031,54 | 7.647.031,54 | 2.012.000,00 | 102.032.304,84 |
| 2005 | 86.932.875,37 | 39.126.114,39 | 126.058.989,76 | 14.892.080,90 | 14.908.693,40 | 2.491.764,66 | 143.459.447,82 |
| 2006 | 97.786.669,61 | 52.407.293,87 | 150.193.963,48 | 16.197.298,90 | 17.471.810,09 | 2.552.000,00 | 170.217.773,57 |
| 2007 | 118.995.666,49 | 64.371.530,82 | 183.367.197,31 | 14.318.853,70 | 14.318.853,00 | 3.276.000,00 | 200.962.051,01 |
| 2008 | 148.703.961,98 | 69.191.505,31 | 217.895.467,29 | 33.393.988,40 | 33.643.846,92 | 3.610.237,56 | 255.149.551,77 |
| 2009 | 182.740.179,19 | 123.411.231,87 | 306.151.411,06 | 18.480.601,83 | 19.180.601,83 | 3.841.144,28 | 329.173.157,17 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande.

APÊNDICE G – TABELA DESPESAS DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E SUBFUNÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE (VALORES CORREENTES)

FUNÇÃO 12

| Ano | Total da Função (12) |
|------|----------------------|
| 1997 | 42.172.248,95 |
| 1998 | 53.891.888,30 |
| 1999 | 73.398.395,83 |
| 2000 | 79.091.653,23 |
| 2001 | 104.869.932,07 |
| 2002 | 101.156.032,72 |
| 2003 | 114.060.248,33 |
| 2004 | 150.584.057,05 |
| 2005 | 165.360.864,97 |
| 2006 | 198.205.607,28 |
| 2007 | 238.353.640,05 |
| 2008 | 301.921.181,90 |
| 2009 | 329.173.157,17 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande.

SUB-FUNÇÃO

| Ano | Administração 07 | Previdência (272) | Alimentação e nutrição (306) | Ensino Fundamental (361) | Educação Infantil (365) | EJA (366) | Educação especial (367) |
|------|------------------|-------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|
| 1997 | 30.846.847,79 | 3.649.382,94 | 2.208.008,32 | 4.379.143,03 | 2.932.460,34 | 0,00 | 0,00 |
| 1998 | 6.262.801,26 | 1.730.611,21 | 3.432.128,90 | 39.275.499,42 | 4.856.787,33 | 688.443,61 | 27.187,83 |
| 1999 | 17.907.285,05 | 1.595.219,15 | 3.909.312,57 | 46.112.457,76 | 5.498.908,37 | 678.356,50 | 69.521,09 |
| 2000 | 8.884.843,04 | 1.474.315,63 | 1.906.048,38 | 65.639.515,20 | 7.240.974,95 | 1.131.827,50 | 52.303,45 |
| 2001 | 8.416.966,90 | 1.584.018,48 | 0,00 | 83.242.795,45 | 8.880.866,34 | 676.372,27 | 785,75 |
| 2002 | 9.999.234,70 | 1.731.306,95 | 2.709.355,90 | 74.645.192,52 | 11.783.167,56 | 256.788,02 | 30.987,07 |
| 2003 | 10.806.272,49 | 2.012.000,00 | 2.713.158,02 | 83.089.255,33 | 15.207.613,49 | 231.949,00 | 0 |
| 2004 | 11.412.744,91 | 2.084.869,12 | 3.345.392,10 | 114.204.757,24 | 19.160.619,96 | 223.805,23 | 151.868,49 |
| 2005 | 0 | 2.491.764,66 | 4.301.132,32 | 130.753.418,65 | 27.075.867,15 | 737.969,39 | 712,80 |
| 2006 | 0 | 2.552.000,00 | 4.747.165.166,53 | 153.027.009,32 | 34.018.789,52 | 3.833.387,33 | 27.254,58 |
| 2007 | 0 | 3.276.000,00 | 6.804.334,82 | 182.310.776,66 | 44.699.479,84 | 1.261.846,48 | 1.202,25 |
| 2008 | 0 | 3.610.237,56 | 11.751.556,72 | 230.398.811,32 | 53.816.130,13 | 2.343.996,17 | 450,00 |
| 2009 | 0 | 3.841.144,28 | 14.791.807,34 | 246.688.133,13 | 63.720.304,25 | 0 | 0 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande.

APÊNDICE H – TABELA APLICAÇÃO DO FUNDEF E FUNDEB PELO MUNICÍPIO
(VALORES CORRENTES) 1998 A 2009

FUNDEF

| Total Receita do FUNDEF | 60 % valorização do magistério | 40% aplicação em MDE |
|-------------------------|--------------------------------|----------------------|
| 17.486.010,02 | 10.491.606,00 | 6.994.404,00 |
| 25.441.238,58 | 15.264.763,15 | 10.176.495,43 |
| 30.282.598,85 | 18.169.559,31 | 12.113.039,54 |
| 39.598.024,40 | 23.758.814,64 | 15.839.209,76 |
| 46.287.676,41 | 27.772.605,85 | 18.515.070,56 |
| 53.229.664,91 | 31.937.798,95 | 21.291.865,96 |
| 69.719.956,65 | 41.831.973,99 | 27.887.982,66 |
| 85.049.181,50 | 51.029.508,90 | 34.019.672,60 |
| 104.089.379,99 | 62.453.627,99 | 41.635.752,00 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande e Demonstrativo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

FUNDEB (VALORES CORRENTES)

| Ano | Remuneração Profissionais Magistério (Pessoal e Encargos) | Ensino Fundamental | | | Total |
|------|---|---------------------------------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | | Outras despesas /Pagamento de pessoal | Outras despesas | Despesa de capital | |
| 2007 | 80.738.817,47 | 17.758.538,74 | 3.118.798,95 | 4.062.812,55 | 105.678.967,71 |
| 2008 | 112.630.015,45 | 26.610.492,30 | 12.271.217,25 | 20.505.434,83 | 172.017.159,83 |
| 2009 | 123.061.139,39 | 45.153.551,11 | 12.976.907,43 | 7.946.615,74 | 189.138.213,67 |

Fonte: Balanços Gerais do Município de Campo Grande e Demonstrativos do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

APÊNDICE I – QUADRO DE VENCIMENTO SALARIAL 20 HORAS PMCG (VALORES CORRENTES)

| Habilitação | Vencimento | 1998 | 2006 | 2007 | 2009 |
|--------------------------------|------------|--------|----------|----------|----------|
| Ensino Médio Magistério | Inicial | 200,09 | 411,92 | 463,41 | 575,39 |
| | Final | 335,13 | 758,94 | 853,81 | 1.060,11 |
| Licenciatura Plena (Graduação) | Inicial | 260,11 | 597,29 | 695,12 | 863,09 |
| | Final | 435,67 | 1.100,46 | 1.280,71 | 1.590,16 |
| Pós Graduação | Inicial | 286,13 | 657,02 | 764,63 | 949,39 |
| | Final | 479,25 | 1.210,51 | 1.408,78 | 1.749,18 |
| Mestrado | Inicial | 312,14 | 716,74 | 834,14 | 1035,69 |
| | Final | 522,81 | 1320,54 | 1536,84 | 1908,18 |
| Doutorado | Inicial | 338,15 | 776,45 | 903,62 | 1121,96 |
| | Final | 566,38 | 1430,54 | 1664,86 | 2067,13 |

Fonte: Produzido para este trabalho