

AS CONDIÇÕES FINANCEIRAS PARA A EDUCAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA

Isabelle Fiorelli Silva - UEL

fiorelli@uel.br

Vanessa Aparecida da Silva – UEL

vanessa_pedagogia06@hotmail.com

Resumo: Este artigo se propõe a apresentar a Região Metropolitana de Londrina (RML), suas características sócio-econômicas que refletem nas condições de oferta e qualidade do ensino público da região e diagnosticar a fonte de recursos que compõe sua receita, tentando apreender sua incidência nos recursos destinados à educação. Além disso, serão explorados os dados financeiros a fim de identificar o montante dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na RML, buscando explicitar e comparar a evolução de investimentos nos níveis e modalidades de ensino nos anos de 2001 a 2006.

Palavras-chave: Política educacional, Gestão de sistema, Financiamento da educação.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva, num primeiro momento, apresentar a Região Metropolitana de Londrina, composta por oito municípios, suas características e peculiaridades sócio-econômicas que refletem direta e indiretamente nas condições de oferta e na qualidade do ensino público da região. Pois, de acordo com CASTRO (2006), os municípios que formam Regiões Metropolitanas (RM) e a forma como se organizam e se relacionam possuem papel decisivo em suas diversas atividades, tornando-se um importante reflexo da sociedade capitalista brasileira, que pode fornecer pistas sobre as prioridades nas políticas públicas, em especial àquelas direcionadas aos sistemas de ensino.

Num segundo momento, pretende-se diagnosticar a fonte de recursos que compõe a receita da região, tentando apreender em que medida o crescimento ou decréscimo na receita incide nos recursos destinados à educação e a possível dependência financeira municipal dos recursos da União ou do estado.

Num terceiro momento, os dados financeiros serão explorados no sentido de identificar o montante dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) e o valor *per capita* gasto por aluno nos anos de 2001 a 2006. Neste item, a fonte de dados são os balanços dos municípios, imersos nos anexos 2 e 6 da lei 4.320 e nos quadros demonstrativos do Fundef que foram coletados por meio de visita aos municípios da RML. Entretanto, nem todos os municípios forneceram os balanços no período solicitado 2001-2006, por dificuldades de organização interna (por exemplo: um dos municípios argumentou que os documentos da gestão anterior tinham sido extraviados). Além disso, esses documentos não fornecem as informações seguindo um padrão de organização ano a ano, por

isso, ficaram lacunas principalmente na identificação dos gastos com as modalidades de ensino, transferências governamentais, merenda e transporte escolar.

As informações sobre as características da Região Metropolitana de Londrina foram colhidas no site do município de Londrina (www.londrina.pr.gov.br), no banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (www.ibge.gov.br), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES (www.ipardes.gov.br), no Relatório técnico de 2008 do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NUPE/UFPR e na dissertação de mestrado: CASTRO, Henrique Rezende de. A Região Metropolitana na Federação Brasileira: estudo de caso de Londrina. UFRJ, 2006. Os dados financeiros foram retirados da Secretaria do Tesouro Nacional que estão disponíveis no site www.stn.gov.br e, principalmente, dos documentos colhidos nas secretarias das finanças das prefeituras dos municípios que compõem a RML (lei 4320 anexos 1, 2 e 6 e quadro demonstrativo do FUNDEF no período de 2001 a 2006). Os dados de matrícula foram colhidos no site do INEP e no Relatório técnico do NUPE - 2008.

CARACTERIZAÇÃO DA RML

A Região Metropolitana de Londrina (RML) é localizada no norte do Paraná, foi criada em 1998 pela Lei Complementar Estadual no. 81 e pela Lei Ordinária Municipal no. 7482; sendo formada por oito municípios: Londrina, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana. Os municípios de Bela Vista do Paraíso e de Sertanópolis só vêm compor a RML em 2000 e 2002 respectivamente.

A Região abrange atualmente uma população de 678.032 habitantes. Nela observa-se desigualdade de condições de vida, de capacidade orçamentária municipal e consequentemente, nas condições de oferta da educação. Vamos apresentar alguns dados que demonstrarão parcialmente tais desigualdades.

População e indicadores sócio – econômicos da RML

Cidade	População	IDHM	PIB per capita (em reais)
Bela Vista do Paraíso	15 031	0,771	8 993
Cambé	88 186	0,793	10 464
Ibiporã	42 153	0,801	7 896
Jataizinho	11 327	0,733	5 881
Londrina	447 065	0,824	12 733
Rolândia	49 410	0,784	12 306
Sertanópolis	15 147	0,781	14 030
Tamarana	9 713	0,683	6 822
Total	678 032		

Dados população: fonte IBGE – Censo 2000; Dados PIB/ per capita: IBGE – 2005; TABELA retirada do Relatório Científico – NUPE, 2007.

De acordo com os dados publicados pelo IBGE, Londrina, o município pólo da região, possui população de 447.065 – isso representa 65,9% do total da RML - com Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,824 e seu PIB *per capita* gira em torno de R\$12.733. Economicamente, Londrina responde por 66,4% na região, concentrando mais da metade de sua atividade no setor de serviços (56,1%).

Cambé possui hoje população de 88.186 habitantes, sendo a segunda maior população da RML. É o maior IDHM da região, sendo de 0,793. É no setor industrial que esse município vem se destacando, correspondendo a 55% sobre o valor do PIB. É o quarto maior PIB *per capita* da região.

A população de Rolândia é de 49.410 habitantes com um IDHM de 0,784. É o terceiro colocado no valor do PIB, sendo de R\$12.306 *per capita*. Economicamente é o comércio e a prestação de serviços que se sobressaem.

Na seqüência destaca-se o município de Ibiporã o qual possui população de 42.153 habitantes, IDHM de 0,801. De acordo com os dados do IBGE (2005) seu PIB é de R\$ 7.896 *per capita*. Sua economia baseia-se principalmente na agricultura com tímida atuação industrial.

Sertanópolis é o município com maior PIB da RML, chegando a R\$14.030 *per capita*. Fica entre os quatro municípios menos populosos da região, com uma população de 15.147 habitantes. Seu IDHM foi calculado em 0,781, podendo ser considerado alto se comparado com os demais municípios da região que possuem menor população. Possui forte caráter agrícola e conta com tímido crescimento do comércio, prestação de serviços e indústria.

Bela Vista do Paraíso está entre os quatro municípios menos populosos com 15.031 habitantes, seu IDHM é de 0,771 e o PIB (R\$ 8.993) é o segundo melhor dentre os municípios menos populosos, perdendo apenas para Sertãoópolis. Ainda bastante forte a agricultura como base econômica.

Jataizinho possui 11.327 habitantes, seu IDHM é de 0,733 e seu PIB é de R\$ 5.881. É mais antigo que Londrina, mas não apresentou e nem apresenta os mesmos índices de crescimento. Pelo contrário, junto com Tamarana, apresenta os piores resultados no IDHM e no PIB *per capita*.

Tamarana, o menor município da região, abrange uma população de 9.713 habitantes, com um IDHM de 0,683 e o PIB apresentado nos últimos anos gira em torno de R\$6.822. Emancipada de Londrina definitivamente apenas em 1995, ainda está “engatinhando” na constituição de um município com as mesmas condições política e econômica que os demais.

Sertãoópolis, Tamarana, Jataizinho, e Bela Vista do Paraíso ainda fogem de características metropolitanas, com forte caráter agropecuário e baixa industrialização. Os três últimos municípios chamam a atenção por seus baixos PIBs se comparados aos demais municípios da região. Tais municípios são fortes candidatos a manter uma dependência financeira com as transferências governamentais e a contribuir menos do que recebe do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (FUNDEF).

Por outro lado, os municípios com melhores condições econômicas tendem a apresentar melhores condições de implementação das políticas educacionais. Além disso, tais dados deflagram as desigualdades intra-regionais existentes no Brasil e com ela a desarticulação entre seus municípios.

De acordo com Davies (2007) há uma enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos estados) e suas responsabilidades, mesmo com a distribuição tributária promovida pela CF de 1988 em favor dos estados e municípios.

“Essa desigualdade se manifesta não só entre as regiões do país (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul), a dependência administrativa (federal, estadual ou municipal) e a localização (urbana ou rural), mas também entre redes municipais de um mesmo estado” (DAVIES, 2007:19).

Com isso, as condições sócio-econômicas díspares dos municípios da RML, denunciam, num primeiro momento, que a União detentora de maior parcela das receitas

governamentais não distribuí tal receita de maneira a buscar a extinção e/ou amenização gradativa das desigualdades existente no país e, num segundo momento, a ausência de um regime de colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal, ficando as duas últimas responsáveis por ofertar educação básica apesar de disporem de receitas menores para administrarem as políticas sociais/educacionais.

A FONTE DE RECURSOS DA RML

A fonte de receita dos municípios é proveniente de: 1) receita própria composta pela arrecadação de impostos municipais (IPTU, ISS, ITBI e Imposto sobre venda a varejo de combustível líquido e gasoso); 2) transferência federal - através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - composto por uma porcentagem dos impostos IRRF, ITR e IOF, e da Lei Kandir L.C 87/96; e 3) transferência estadual que se constitui em parte dos impostos ICMS, ICMS/IPI e IPVA.

Na RML a receita oriunda de impostos e transferências governamentais cresceu no período de 2001 a 2006 em 12%. Todos os municípios apresentaram crescimento na receita total, mas percebe-se que Cambé, Ibiporã e Londrina apresentaram a maior taxa de crescimento entre 2001 e 2006 (ver tabela II). Nota-se que são os municípios que possuem mais características metropolitanas com diversificação e crescimento da economia. Os demais municípios também apresentaram crescimento na receita, mas com menor intensidade, podendo atribuir tal crescimento principalmente pelo crescimento da arrecadação de impostos federais e estaduais. A maioria dos municípios da região tem suas receitas composta na maior parte de recursos transferidos pela União.

TABELA II

Receita dos municípios que compõem a RML

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Cres c. %
SERTANÓPOLIS	9.165.727,78	10.497.743,90	11.544.300,38	14.706.767,16	15.020.036,62	10.351.060,61	12,9
TAMARANA	5.189.353,04	5.895.530,39	6.694.329,34	7.790.616,66	9.285.834,97	17.750.588,75	242,1
BELAVISTA	7.103.687,83	8.180.079,86	8.424.412,85	10.359.589,64	13.871.862,60	12.720.266,24	79,1
CAMBÉ	40.816.389,33	52.080.497,58	43.262.746,34	61.392.242,43	68.618.891,66	71.847.530,60	76,0
IBIPORÃ	15.053.161,07	18.958.993,98	24.080.654,38	24.672.413,49	29.450.832,86		95,6*
JATAIZINHO	5.146.508,27	6.074.298,51	6.335.859,17	7.378.907,18	8.481.691,91		64,8*
LONDRINA	203.927.790,77	221.475.360,80	263.557.680,29	320.272.589,57	373.326.347,12	369.034.167,07	81,0

ROLÂNDIA	25.916.832, 91	36.769.723, 62	37.925.674, 53	46.575.742, 11	53.148.006, 39	59.948.558 ,88	131,3
-----------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------

Fonte: FINBRA 2001-2005; TCPR 2002-2005. Valores corrigidos pelo INPC de dezembro de 2007 por meio da calculadora do Banco Central

*valores correspondentes com o período 2001 – 2005.

Bela Vista do Paraíso é o município que, depois de Jataizinho, apresenta o crescimento menos volumoso em sua receita no período analisado, sendo de 79,1%. Teve um dos menores crescimentos na receita com um período de queda entre os anos 2005 e 2006 na receita própria na ordem de -8,03%. Apresenta certa dependência dos recursos da União, pois são eles que compõem a maior parte da receita. No período de 2001 a 2006 cresceu 84,1%, enquanto que os recursos advindos da receita própria e as transferências do estado cresceram 57% e 74,7% respectivamente.

Em Cambé, o maior crescimento de sua receita própria se deu entre 2004 e 2005 em 50,47%; enquanto que, no mesmo período, os recursos advindos da União cresceram apenas 4,02% e os do estado 3,74%. Podemos atribuir isso às suas características metropolitanas com alto índice de industrialização e PIB, trazendo incremento significativo na receita própria. Isso também pode ser percebido quando calculamos sua evolução no período entre 2001 e 2006, no qual cresce 273,3%. Nesse período as transferências da União e do estado também crescem, mesmo que em menor proporção, sendo de 41,2% e 55,5% respectivamente.

Ibiporã apresenta um crescimento maior em sua receita própria, obtendo um plus de 123,6% no período entre 2001 e 2005. Também é incrementado, no mesmo período, a receita advinda das transferências da União cresce na ordem de 116,6% e as transferências do estado de 55,9%.

Jataizinho apresenta um aumento significativo advindo de transferências da União principalmente entre 2001 e 2002, quando o plus chega a 679,64%. Nos demais anos analisados segue crescente, o que incide num aumento de 932,1% no período entre 2001 e 2005. Com relação às transferências do estado e à sua arrecadação própria de impostos o crescimento no período analisado foi de 71,7% e de 78,4% respectivamente.

Londrina apresenta os valores maiores advindos de sua arrecadação de impostos própria chegando a crescer 161,1% no período entre 2001 e 2006. No mesmo período, as transferências da União e dos estados crescem 36,3 e 41,3% respectivamente. A receita total cresce 81%.

Rolândia apresentou crescimento na receita principalmente quanto às transferências da União. Apenas entre 2005 e 2006 apresentou crescimento em sua receita própria, demonstrando uma capacidade recente em amenizar sua dependência dos recursos advindos

da União. Entretanto, são os recursos transferidos pelo estado que possuem valores maiores embora muito próximos aos da União. No período analisado a fonte de arrecadação própria cresce na ordem de 138,8% enquanto que as transferências governamentais também crescem. As transferências advindas da União sofrem aumento de 181,7% e as do estado sofrem acréscimo de 93,7%.

Sertanópolis possui economia eminentemente agrícola, tem o PIB mais alto da região e possivelmente tais fatores se deflagrem na composição da receita geral do município, contribuindo no incremento principalmente em seus recursos próprios. O crescimento foi contínuo no período entre 2001 e 2006 chegando a 197,4%. Mas destacamos entre 2003 e 2004 que chegaram a crescer 83,95%. Embora o maior percentual de crescimento esteja localizado na fonte de recursos próprios, os maiores valores que compõem a receita ainda são os oriundos de transferências da União que cresceu 91,4% no período analisado. As transferências do estado ficaram na ordem de 48,9%.

Tamarana é o município que, apesar de apresentar as piores condições sócio-econômicas, apresenta o maior percentual de crescimento na receita de 242,1% no período 2001-2006. Sua dependência dos recursos advindos da União é explicitada na taxa de crescimento de 399,2% no mesmo período, enquanto que sua receita própria cresce apenas 34,5% e as transferências do estado 85,4%.

Depois de Tamarana os municípios que obtiveram os maiores percentuais de crescimento na receita geral são Rolândia (131,3%), Ibiporã (95,6%) e Londrina (81%). Isso pode ficar mais evidente na apresentação do crescimento das receitas da RML no período entre 2001 e 2006 na tabela III. Nos municípios de Ibiporã e Jataizinho o período analisado é de 2001 a 2005 por falta de dados de 2006.

Os municípios menores e com menor PIB *per capita* – Bela Vista do Paraíso, Ibiporã, Jataizinho e Tamarana - são aqueles que mais dependem dos recursos transferidos pela União por meio do FPM, com exceção de Sertanópolis que, em comparação com os demais municípios menores da região, possui PIB alto e estável e significativa arrecadação própria, mas, ainda assim, possui certa dependência financeira da União. Os municípios que compõem sua receita geral com a maioria de recursos advindo de impostos municipais são Londrina e Cambé.

Com isso, os dados nos permitem afirmar que a maioria dos municípios da RML tem sua receita composta pelo FPM transferido pela União. Apenas os municípios que apresentam características econômicas industrializadas e com renda *per capita* maiores, além de

apresentarem melhores condições orçamentárias, explicitam condições de custos educacionais mais favoráveis.

Portanto, a desigualdade na economia do município e em sua receita total – por transferência e por arrecadação própria – interfere na forma e qualidade dos investimentos em seus sistemas de ensino, conforme será explicitado no item subsequente.

AS CONDIÇÕES DE INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO NA RML

Perante a Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394/96 os municípios devem investir no mínimo 25% de sua arrecadação de impostos em educação. É claro que o montante de recursos oriundos dos 25% de Londrina não corresponde ao mesmo montante de recursos de Tamarana, por exemplo, como pode ser observado na tabela III. Além disso, a capacidade de arrecadação e, conseqüentemente de investimento, é bastante diversa entre os municípios da região.

TABELA III

25% DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS DA RML

MUNICÍPIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	CR ES. %
BELA VISTA DO PARAÍSO	1.775.921,9 5	2.045.019,9 6	2.106.103, 21	2.589.897 ,40	3.467.965, 65	3.180.066,5 6	79,1
CAMBÉ	10.204.097, 33	11.189.602, 56	8.713.864, 72	12.748.24 5,98	13.242.89 0,74	13.242.890, 74	29,8
SERTANÓPOLIS	2.291.431,9 7	2.624.435,9 8	2.886.075, 10	3.676.691 ,79	3.755.009, 16	2.587.765,1 7	12,9
LONDRINA	50.981.947, 70	55.368.840, 20	65.889.42 0,08	80.068.14 7,40	93.331.58 6,78	92.258.541, 78	81,0
ROLÂNDIA	6.479.208,2 3	9.192.430,9 1	9.481.418, 62	1.844.726 ,80	13.287.00 1,59	14.987.139, 72	131, 3
JATAIZINHO	554.284,92	1.518.574,6 3	1.583.964, 79	1.259.470 ,59	2.120.422, 98	-*	282, 6
IBIPORÃ	3.763.290,2 7	4.739.748,4 9	6.020.163, 60	6.168.103 ,38	7.362.708, 21	-*	95,6
TAMARANA	1.297.338,2 6	1.954.138,8 2	1.731.638, 52	2.076.215 ,61	2.321.458, 73	4.437.647,1 9	242, 1

Os valores imersos nessa tabela foram corrigidos pelo INPC de dezembro de 2007 por meio da calculadora do Banco Central.

* Ausência de dados de 2006.

O montante de recursos que devem ser destinados para a educação na RML, por conseqüência do incremento na receita geral de seus municípios, cresce no período analisado, principalmente Jataizinho (282,6%) e Tamarana (242,1%) que são os municípios que mais dependem dos recursos da União para compor suas receitas globais. Os demais municípios crescem em menor proporção.

Outra fonte de recursos para a educação é o FUNDEF, regulamentado pela lei 9.424 aprovada em dezembro de 1996, mas que entra em vigor em 1º. de janeiro de 1998. A partir

de 1998 os recursos do FPE, IPI exportação, Recursos da Lei 87/96 e do ICMS sofrem uma subvinculação. Com a aprovação da Emenda Constitucional Nº 14, passa a ficar retido 15% do montante da receita destes impostos ao FUNDEF. Os recursos deste fundo passam a ser redistribuídos segundo o número de matrículas no ensino fundamental regular na rede estadual e em cada município do estado.

Na RML o FUNDEF também expressa em grande medida a capacidade de investimento em educação na RML, pelos mesmos motivos apresentados acima, ou seja, a desigualdade de condições orçamentária entre os municípios pesquisados. Entretanto, quando os recursos do fundo retornam ao município por número de matrículas ocorre, na maioria dos municípios, um ganho na capacidade de investimento na educação na maioria dos municípios do Paraná, entre eles os da RML.

“Entre os municípios paranaenses que ganham recursos com o FUNDEF têm uma diferença positiva entre a contribuição (15% da sua cota de ICMS, de IPI exportação, de FPM e de recursos da lei Kandir) e o retorno dos recursos segundo o número de alunos, estão em 256 municípios” (GOUVEIA e SOUZA, 2001).

Podemos detectar tal movimento na RML, na qual, com exceção de Sertanópolis, se ganha recursos com o fundo no período analisado, conforme tabela IV abaixo.

TABELA IV

MUNICÍPIOS QUE GANHAM E QUE PERDEM COM O MECANISMO DO FUNDEF

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BELA VISTA	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha
CAMBÉ	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha
IBIPORÃ	perde	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha
JATAIZINHO	perde	perde	ganha	ganha	ganha	ganha
LONDRINA	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha
ROLÂNDIA	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha
SERTANÓPOLIS	perde	perde	perde	perde	perde	perde
TAMARANA	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha	ganha

Conforme apresentado, o crescimento constante da receita e, conseqüentemente, nos recursos do FUNDEF, resultaram na ampliação de despesas MDE na RML.

A RELAÇÃO ENTRE A QUALIDADE DE ENSINO E O GASTO ALUNO-ANO NA RML

Na Constituição Federal de 1988 a questão da garantia de um padrão mínimo de qualidade aparece pela primeira vez no artigo 206: “*O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; VI- garantia de padrão de qualidade*”.

Nos artigos 70 e 71 da LDB 9.394/96 são descritos os gastos admitidos e os que não podem ser incluídos em MDE, estabelecendo mecanismos que asseguram o cumprimento desses artigos, buscando eliminar as possibilidades de gastos não vinculados à educação. É observado no documento no artigo 74: “*Cabe à União calcular, ao final de cada ano, o custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade*”.. O art 75 define o papel da União de redistribuir e suplementar os recursos vinculados com a educação, controlando os excessos e **garantindo o padrão mínimo de qualidade**.

Entretanto, DAVIES (1999, 2004 e 2007) e PINTO (2006 e 2007) apontam, por meio de resultados de suas pesquisas, a não efetivação completa das diretrizes legais que garantem um padrão mínimo de qualidade. Entre os percalços denunciados pelos autores destacamos: 1) a DRU (Desvinculação da Receita da União), EC 27 de 2000, que desvincula 20% dos impostos federais; diminuindo o montante que chega aos estados e municípios através do FPE e FPM; 2) a correção de valores a cada trimestre, prevista na LDB, que não é cumprida; 3) a Pouca confiabilidade dos órgãos fiscalizadores: Tribunais de Contas; 4) a contabilização dos recursos do salário-educação nos 25% destinados à educação e a inclusão do pagamento dos inativos, configurando, segundo Davies, manobras contábeis.

O Plano Nacional de Educação (PNE, 2001) propõe a adequação da aprendizagem a um **padrão mínimo de qualidade**, definida pela LDB (Art 4º, IX) como “*a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*”. O documento toma como referência o conceito custo-aluno-qualidade, lançando a responsabilidade aos sistemas de ensino para ajuste financeiro ao padrão desejado, cabendo à União a função supletiva de complementação de recursos.

“Embora concordemos que a definição de qualidade não deve passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista de custos, (...) a garantia de infra-estrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem”
(CARREIRA e PINTO, 2007:25).

A garantia de um padrão mínimo de qualidade e vinculação de recursos orçamentários é passível de exigência judicial, por serem diretrizes vagas. Mas qual seria parâmetro de julgamento? Que conceito de qualidade deve estar subjacente a tal exigência?

A definição de indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização.

A compreensão dos documentos analisados acima, LDB e PNE, nos permite refletir sobre a relação entre a capacidade de investimento em educação na RML e suas condições de oferta. Será que nessa relação podemos identificar os germes para uma educação pública com um padrão mínimo de qualidade, conforme imerso na legislação apresentada?

Na RML fizemos o cálculo do valor executado aluno-ano e, embora esse valor tenha gradativo crescimento, ele não chega a ser um valor que garanta um padrão mínimo de qualidade.

TABELA V

CRESCIMENTO NO PERÍODO ENTRE 2001 - 2006			
MUNICÍPIOS	FUNDEF	GASTO ALUNO / ANO	Nº DE MATRICULA
BELA VISTA DO PARAÍSO	60,69%	77,95%	-9,70%
CAMBÉ	78,60%	84,43%	-3,16%
SERTANÓPOLIS	79,58%	87,09%	-4,02%
LONDRINA	90,04%	97,07%	-3,57%
ROLÂNDIA	101,00%	103,77%	-1,36%
JATAIZINHO	314,42%	290,10%	6,23%
IBIPORÃ	331,12%	323,23%	1,86%
TAMARANA	81,79%	86,49%	-2,32%

Percebe-se um crescimento do gasto aluno-ano no período selecionado que pode ser explicado pelo decréscimo ou baixo crescimento das matrículas, na maioria dos municípios, associado a um aumento da receita. Isso não quer dizer que, apesar do permanente aumento de recursos, o padrão mínimo de qualidade tenha sido garantido.

Na legislação Cf, LDB, EC14 consta um cálculo realizado pelo presidente da República para se fixar o gasto aluno/ano mínimo válido para todo o território nacional, devendo haver complementação quando não se executar tal valor. Já de início visualizamos o não cumprimento desse valor mínimo em alguns dos municípios analisados. Por exemplo, Jataizinho que em 2001 gastou 162,00 por aluno/ano, executou um valor muito inferior àquele

definido nacionalmente de R\$ 363,00 no ano em questão, e, pelo que consta nos documentos analisados, esse município não recebeu complementação da União conforme rege a CF 1988, a LDB 9394/96 (art 74) e a EC 14/96 (art.60). Os únicos municípios que no ano de 2001 estavam adequados ao valor mínimo definido pelo presidente da República foram Sertanópolis, Rolândia e Tamarana. Os demais apresentaram valores inferiores ao valor definido nacionalmente.

Em 2005 o valor aluno/ano mínimo definido nacionalmente foi de R\$620,00. Na RML observa-se certa proximidade dos gastos executados, principalmente pelo constante incremento na receita no período destacado. Assim, a maioria dos municípios acabou conseguindo executar o valor mínimo nacional em 2005, com exceção de Bela Vista do Paraíso, Cambé e Londrina. Tais dados deflagram que as condições de financiamento em educação na RML, de um modo geral, melhoraram embora ainda muito díspares.

Apesar de termos na RML dados que deflagram, de modo geral, o cumprimento do valor mínimo nacional; acreditamos que tal valor não é suficiente para a garantia do padrão mínimo de qualidade garantido legalmente. Para isso, utilizamos Pinto e Carrera (2007) para demonstrarmos tal afirmação. Em seus estudos fizeram um minucioso cálculo acerca do CAQ (custo aluno-qualidade) e chegaram à conclusão de que seria necessário investirmos, nos próximos 10 anos, 10% do PIB e, na sequência, estabilizar em 7%. Os estudos também apresentam que para se cumprir as metas expressas no PNE seria necessário aumentar a oferta de creches em 474%, pré-escola 63%, ensino fundamental – 22%, ensino médio 60%, ensino superior 188%, educação especial 140% e educação de jovens e adultos 167%. Nesse mesmo estudo os autores nos mostram o quanto o Brasil gasta pouco por aluno-ano, se comparado com outros países. Por exemplo, nas séries iniciais do ensino fundamental, o Brasil gasta em média 842 reais, enquanto que o Chile gasta 2.110.

OS INVESTIMENTOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE) NA RML

Os investimentos em MDE são passíveis de esclarecimentos considerando a possibilidades de diversos entendimentos. Por isso, na LDB 9.394/96 no art. 70 estão especificadas as despesas que podem ser computadas como MDE e no art 71 estão especificadas aquelas que não podem ser consideradas como MDE. Tudo isso para tentar evitar a utilização inadequada dos recursos para a educação.

Contudo, pretende-se analisar os investimentos em MDE na RML nos níveis de educação infantil e ensino fundamental e nas modalidades de educação especial e educação de

jovens e adultos (EJA). A escolha desses níveis e modalidades se justifica pela natureza de nossa pesquisa ser no âmbito do município, portanto, são esses os níveis e modalidades de responsabilidade dos municípios, conforme reza a atual LDB, que tivemos acesso nos documentos colhidos nas prefeituras municipais. Cabe ressaltar a dificuldade que tivemos em coletar tais documentos e na diversidade de formato em que eles são elaborados, não havendo uma linearidade de categorias nas prestações de contas. Apenas o município de Ibiporã ficará com análise falha, pois, até o momento, não conseguimos os documentos desse município, o que impediu a verificação das despesas com os níveis e modalidades de ensino. Nos demais municípios foi possível fazermos as primeiras análises quanto aos recursos para a MDE na educação infantil, no ensino fundamental, na educação especial e na EJA.

A educação infantil está garantida na CF 1988 e na LDB 9.394/96, embora não tenha caráter de obrigatoriedade. Com isso, percebemos que gradativamente os municípios da RML foram ampliando sua oferta, apesar de estarem longe de atenderem toda a demanda.

Bela Vista do Paraíso é o único município da RML que apresentou decréscimo populacional (0,26%) na faixa etária de creches e pré-escolas, influenciando também na diminuição do nº de matrículas em 10, 5% no período de 2001 a 2007. A taxa de cobertura nesse período foi em média de 24,38% em creches e 53% em pré-escolas. Entretanto, o investimento em educação infantil cresceu em 153,75% nesse mesmo período.

Cambé apresenta tímido aumento na cobertura de atendimento em creche (7,95%), sendo um dos piores índices da região. Na idade pré-escolar o município apresenta uma cobertura na ordem de 43,06% no período analisado. Seus investimentos para a educação infantil crescem em 126,71%.

Sertãoópolis apresenta taxa de crescimento populacional, no número de matrículas e na cobertura dessa faixa etária. Essa última, apesar de ainda insuficiente, chega a 12,11% em creches e 62,98% em pré-escola. Podemos associar tais crescimentos ao incremento da despesa executada em educação infantil de 30% no período analisado.

Londrina registra um aumento da população (8,96%) dos 0 aos 3 anos de idade e um crescimento no número de matrículas: 28,94%. Na idade pré-escolar, em 2006 temos um aumento da cobertura para 58,66% (2ª melhor cobertura da RML), com acréscimo de 20,77% no nº de matrículas e aumento populacional de 8,96%. Com relação a sua despesa com educação infantil no período analisado, verificamos um incremento de 665,67% nos recursos para MDE.

Rolândia registra o pior índice de cobertura em creches da RML: 6,06%. Esse percentual sobe para 46,42% na cobertura de atendimento na idade pré-escolar. Nesse

município as taxas populacionais e de matrículas correspondente à faixa etária da educação infantil continua crescendo. Entretanto, não observamos proporcional crescimento na taxa de cobertura de atendimento. Fato que deveria ter ocorrido, principalmente, porque verificamos um incremento de 779,97% nas despesas com educação infantil no período analisado.

Jataizinho é o município que apresenta o maior índice de crescimento de atendimento em creches registrado no período: 4.360%. Vale registrar que esse município possuía um atendimento muito precário em educação infantil em 2001, apresentando apenas 05 matrículas em creche e 265 em pré-escola. Até 2006 ocorre um aumento populacional e de matrículas significativos, ao passo que chega a atingir uma taxa de cobertura de: 22,77% em creches e 45,52% em pré-escola. As despesas também evoluem significativamente para 3.877,78%.

Em Tamarana observamos que, mesmo apresentando um aumento no nº de matrículas, a cobertura em creche não atinge 10%. Há significativo aumento dessa cobertura em pré-escola para 40,14% em 2006, porém, mesmo com esse aumento, o município mantém o pior índice de cobertura da RML. Os dados com despesa também apresentam evolução com plus de 196,64% de recursos para MDE em educação infantil.

No ensino fundamental houve certo incremento nas despesas com MDE, embora de apresentar menor intensidade. Talvez porque a população nessa faixa etária tenha tido baixo crescimento ou até decréscimo, em alguns municípios da região.

Os municípios de Bela Vista do Paraíso e de Rolândia são os que apresentaram as mais baixas despesas com o ensino fundamental no período de 2001 a 2007. O primeiro cresceu apenas 5,41% e o segundo 10,09%. Observamos, inclusive um decréscimo de investimento no ensino fundamental em Sertanópolis, apresentando -62,81%. Jataizinho é o município que apresenta um excepcional crescimento de 3.362% nas despesas com o ensino fundamental. Em Londrina o plus foi de 148,78% e Tamarana 129,05%.

Com relação às modalidades selecionadas para nossa pesquisa, percebemos que Sertanópolis e Jataizinho não destinam qualquer recurso para a EJA no período selecionado. Já Londrina, Tamarana e Cambé apresentaram decréscimo de despesas para EJA no período de 2001 a 2007, de -4,96%, -62,99% e -92,41% respectivamente, demonstrando, entre outras questões, que houve diferença de prioridade de investimento em educação nos governos que estiveram no poder nesse período. Rolândia e Bela Vista apresentaram melhora no índice de despesa com EJA: 133,49% e 72,49% respectivamente.

A educação especial esteve contemplada nas despesas em educação, com exceção de Bela Vista do Paraíso. Nos demais municípios, percebemos que tal modalidade esteve presente na prestação de contas, mas com possibilidades diversas. Por exemplo, Cambé e

Sertanópolis diminuíram a disponibilização de recursos para a educação especial em -89,93% e -37,05% respectivamente. Londrina apresentou constância no incremento de investimento para esta modalidade, evoluindo 578,73% de 2001 a 2007. Nesse mesmo período, Rolândia, Tamarana e Jataizinho também demonstraram tal constância, apresentando índices de crescimento na ordem de 984,53%, 145,04% e 8,92% respectivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permitiu conhecer as condições sócio-econômicas dos municípios da RML, estabelecer algumas relações e identificar os vários determinantes nas condições de financiamento da região. Nem sempre os municípios com melhores condições sócio-econômicas e com superior capacidade de arrecadação orçamentária própria, dispõem de maiores valores para gastos com aluno/ano. No caso da RML os municípios que apresentaram maiores valores no gasto com aluno por ano foram Jataizinho e Ibiporã. Podemos dizer que tal resultado é reflexo do crescimento nas receitas, sendo também os maiores da região.

A maioria dos municípios da região tem suas receitas compostas na maior parte com recursos transferidos pela União, denunciando, segundo Davies (2007), que a União detentora de maior parcela das receitas governamentais não distribui tal receita de maneira a buscar a extinção e/ou amenização gradativa das desigualdades existente no país.

Os municípios menores e com menor PIB *per capita* – Bela Vista do Paraíso, Ibiporã, Jataizinho e Tamarana - são aqueles que mais dependem dos recursos transferidos pela União por meio do FPM, com exceção de Sertanópolis que, em comparação com os demais municípios menores da região, possui PIB alto, mas, ainda assim, possui certa dependência financeira da União. Os únicos municípios que compõem sua receita geral com a maioria de recursos advindo de impostos municipais são Londrina e Cambé.

Com relação aos recursos destinados à educação, as desigualdades regionais explicitadas incidem na composição desse investimento, apresentando crescimento constante e desigual.

Com relação ao FUNDEF, com exceção de Sertanópolis, a RML ganha recursos com o fundo no período analisado.

Apesar do valor mínimo de gasto aluno/ano definido nacionalmente ter apresentado crescimento na RML no período analisado isso não significa que há necessariamente desdobramentos na melhoria da qualidade do ensino. Esse seria um outro estudo no sentido de identificar em que medida esse valor definido anual e nacionalmente e os valores executados

na região estudada garantem um padrão mínimo de qualidade no ensino, conforme legislação vigente (CF88, LDB 9394/96, EC 14/96).

Com isso, de acordo com Oliveira e Araújo (2005), “o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que essa educação seja, além de garantida e efetivada por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência, uma apropriação crítica e reflexiva dos conhecimentos científicos construídos histórica e coletivamente, configurando uma evolução humana, política e social; e que esteja, de fato, comprometida com um projeto de emancipação e inclusão social” (OLIVEIRA E ARAÚJO, 2005:21).

Para tanto, faz-se necessária a ampliação dos investimentos em educação, a execução das garantias legais no que tange ao padrão mínimo da qualidade e o controle social do orçamento para a educação brasileira, em especial, para a RML.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Thiago; PASSADOR, Claudia Souza e NORONHA, Adriana Backx. *A relação entre desempenho escolar, condições de oferta de ensino e origem sócio-econômica em escolas da rede pública de ensino*. IN: XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. ANPAE: Porto Alegre, RS, 2007.
- CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Pinto. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.
- CASTRO, Henrique de Rezende. *A região metropolitana na federação brasileira: estudo de caso de Londrina – Paraná*. [dissertação de mestrado] Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 2006.
- DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação. Desvendando a caixa preta*. Campinas, São Paulo: Autores associados, 1999. Coleção polêmicas do nosso tempo.
- _____. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Edição do autor: Niterói, 2007.
- _____. *O financiamento da educação e seus desafios*. Periódico *Eccos* editado pelo Centro Universitário Nove de Julho, SP; 2004.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Partidos políticos e trajetórias da política educacional Municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)*. Tese [Doutoramento em Educação] – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, 2008.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa e SOUZA, Ângelo Ricardo de (orgs.). *O financiamento da educação e o Fundef no Paraná*. Curitiba: UFPR, 2001.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária – EPU, 1987.
- NUPE/UFPR, *Relatório científico do projeto de pesquisa: Políticas educacionais e qualidade do ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no estado do Paraná*. Curitiba-PR, 2008.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação*. Revista Brasileira de Educação, no.28, jan/abr, 2005.

PINTO, José Marcelino Rezende. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. *O custo aluno qualidade na legislação*. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de, e MOURA, Taís (orgs.) *Conversas sobre financiamento no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006.

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. *As condições do financiamento público e a direção dada às ações governamentais para o ensino fundamental no estado do Paraná de 1983 a 1994*. In: HIGALGO, Ângela Maria e SILVA, Ieizi Luciana Fiorelli (orgs.). *Estado e educação: as mudanças no sistema de ensino do Brasil e Paraná na década de 90*. Londrina: UEL, 2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo. *Implantação e impactos do FUNDEF no estado do Paraná*. (mimeo) Nupe-UFPR, 2002.