

PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO LITORAL PARANAENSE

Juliana Costa Barbosa Agostinho – UFPR

ju pedagogia@ufpr.br

Resumo: O trabalho estabelece a efetividade do investimento financeiro em educação, no litoral paranaense, identificando prioridades ou ausência. Utilizou-se de bases de dados oficiais - Secretaria do Tesouro Nacional, INEP-MEC, IBGE e IDEB. A análise procura reproduzir e aprofundar a metodologia utilizada para o panorama estadual em estudo realizado pelo NuPE-UFPR, sobre a relação entre financiamento e qualidade da educação paranaense, na perspectiva dos municípios do litoral. Da análise desta relação construíram-se categorias de foco na gestão dos recursos financeiros em educação.

Palavras-chave: financiamento da educação; resultados educacionais; litoral paranaense

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa realizada através do programa de Iniciação Científica/2007-2008 da UFPR e do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE, vinculada ao Observatório Nacional de Educação, intitulada “Políticas Educacionais e Qualidade de 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.”, sob a perspectiva do conjunto de municípios que compõem o litoral paranaense.

O recorte teve como objetivo geral traçar o panorama do litoral paranaense sob a ótica das relações entre financiamento e qualidade da educação. Para tanto, analisa as relações entre a política educacional e a qualidade de ensino, partindo da necessidade do aprofundamento do conhecimento sobre: a) As relações estabelecidas pela análise dos dados no âmbito dos municípios do Estado e os municípios do litoral; e b) As relações entre IDEB, gasto-aluno, crescimento e cobertura das matrículas e taxa de pobreza dos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná.

A relação e o cruzamento das informações procuraram reproduzir e aprofundar uma metodologia já utilizada para a análise do panorama estadual (NuPE/UFPR, 2008), agora no recorte dos municípios do litoral do Paraná. Isto possibilitou a formulação de um quadro comparativo de correlação entre os dados analisados, permitindo a construção de categorias de foco na gestão dos recursos financeiros em educação no âmbito destes municípios.

NÃO SE COMEÇA DO ZERO...

A revisão bibliográfica realizada para este trabalho teve como objetivo principal delinear os passos da pesquisa, que ao tratar da relação entre financiamento e qualidade da educação em um espaço-tempo delimitado, através da análise de dados quantitativos, não encontrou nenhum estudo desta mesma natureza. A necessidade de construção e/ou consolidação de uma linha de pesquisadores em financiamento é apontada por Dourado (2006).

Para iluminar a análise dos dados, destaca-se em primeiro lugar os critérios para a avaliação das políticas educacionais que perpassam, nesta investigação, pelo conceito de aferimento de efetividade objetiva¹. tal como descrito por Figueiredo & Figueiredo (1986). Ainda que este conceito não tenha sido aplicado de forma mecânica.

Para dar conta da análise quantitativa tomou-se como base o Relatório – NuPE/UFPR (2008) que trata dos resultados preliminares obtidos pelo grupo de pesquisa sobre “Políticas Educacionais e Qualidade de 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”, cujo trabalho vinculou-se como estudo de caso. Este primeiro relatório do grupo traça o panorama do Estado do Paraná na sua relação geral e entre o conjunto dos municípios contemplados para avaliação (Região Metropolitana de Curitiba e Litoral – RMCL e Região Metropolitana de Londrina – RML), sob as relações entre receita e despesas com educação, gasto-aluno-ano, oferta e cobertura de matrículas.

Na lacuna sobre o contexto da população à qual o recorte destinava-se é que se encontraram os maiores esforços da revisão bibliográfica deste trabalho. Pois surge, justamente, da necessidade de se explicar à que aspectos estão inseridos alguns dos resultados desta pesquisa.

Não obstante, apesar da pouquíssima produção acadêmica ou cientificamente confiável sobre o Litoral do PR, destaca-se o documento publicado em 2004 pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, intitulado “Leituras Regionais da Mesorregião Metropolitana de Curitiba”, o qual sintetiza resultados de pesquisas que tem como objetivo traçar o perfil de diferentes regiões do Estado. Nesta produção, o litoral aparece como parte integrante do sistema da Região Metropolitana de Curitiba – RMC. O mapeamento da região pelo IPARDES aborda questões tais como o processo de ocupação e a dinâmica populacional, a urbanização e redes de cidades, o desenvolvimento humano e a oferta de serviços sociais. A educação, portanto, recebe destaque, cotejando dados como taxa de frequência à escola por idade, grau de instrução médio da população e matrícula. Porém apresenta apenas índices que superam a média estadual. Assim,

alguns municípios do litoral aparecem como representantes dos “bons dados”, apresentados de maneira superficial e impossibilitando algumas comparações em relação aos limites das desigualdades presentes em toda a mesorregião.

Tomou-se ainda, para tentar explicar o contexto dos municípios estudados, três artigos publicados pela RPD – Revista Paranaense de Desenvolvimento, em temática sobre o litoral paranaense. O primeiro deles, apresenta uma leitura sobre espaço de concentração² do litoral, que embora apresente porte populacional e importância econômica relativamente menor que outros complexos urbanos como a RMC, a região de Cascavel ou Foz do Iguaçu e de Londrina e Maringá, ainda assim, apresenta, pela sua dinâmica, um crescimento relevante. (MOURA & WERNEK, 2000). Entretanto, a partir desta definição o estudo mostra apenas os municípios de Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná e Paranaguá, deixando municípios como Antonina, Morretes e Guaraqueçaba de fora da análise. As autoras justificam o crescimento destas cidades especialmente pelo

“...fortalecimento das atividades desse setor no período 1989/96, basicamente decorrente da função portuária em Paranaguá e balneária e/ou turística em Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná, é mais perceptível na composição da estrutura municipal da renda, que demonstra ganhos relativos no âmbito dos serviços em detrimento dos demais setores, mesmo sendo o comércio o setor com maior representatividade”. (MOURA E WERNEK , 2000, p.64)

Em relação aos investimentos em outras áreas constatou-se que

“...as atividades próprias das funções de balneário e/ou turismo correspondem a demandas sazonais, sofrendo cada vez mais o impacto de temporadas com movimento intenso em períodos reduzidos, o que provoca desequilíbrios nas possibilidades de oferta de serviços e na própria capacidade do atendimento do comércio e serviços. Durante as temporadas, a dimensão do movimento faz com que seja ampliada a capacidade desse atendimento. Passadas as temporadas, é cada vez mais difícil o retorno e readaptação ao patamar restrito das demandas cotidianas, sujeitando as atividades do terciário desses municípios a uma sensível estagnação”. (MOURA E WERNEK, 2000, p.66)

A característica de demanda sazonal gera problemas de abastecimento de água e coleta de esgotos que em condições normais já não estão numa situação privilegiada, quanto pior nos períodos de temporada. Outros pontos importantes que se destaca nesta base bibliográfica são: a relação entre os anos de estudo dos chefes de família e a renda, confirmando determinada proporcionalidade de quanto menos anos de estudo tanto menor o salário do chefe da família. Há ausência de polarização na região, marcada pela sazonalidade dos moradores do litoral com

vetores de saída de seus municípios para Curitiba. Mesmo Paranaguá, não se caracteriza como pólo, de acordo com os estudos do IBGE, tendo em vista sua categorização como município subordinado³ à Curitiba. E ainda, revela que através da comparação de imagens de satélite entre 1995 e 1999, são permitidas confirmações de direção na dinâmica de ocupação do litoral. Neste aritog, são levantados pontos cruciais para o entendimento do espaço em questão.

Nesta direção é possível citar ainda, o estudo realizado por Deschamps e Kleinke (2000), sobre os fluxos migratórios do litoral, que culminam na situação acima descrita.

Sobre a atividade portuária de Paranaguá, que recebe investimentos de infra-estrutura e expansão, os detalhes das relações entre o porto e as repercussões tecnológicas que afetam o mercado de trabalho em Paranaguá são discutidas por Godoy (2000). Este artigo explica o processo histórico de impacto social urbano a partir da atividade portuária na cidade, sendo a principal conclusão a de que a maioria dos trabalhadores não possui relação direta ou de dependência desta atividade. Segundo a autora, esta condição gera uma alienação sobre os rumos do porto que ocupa cerca de 30% das receitas de investimento da cidade.

Ainda que, a produção do conhecimento a respeito do perfil, dinâmicas e condições de ocupação do litoral paranaense, seja insuficiente para uma análise mais objetiva de como as políticas sociais têm influenciado a vida das pessoas que constituem essa região. A revisão bibliográfica realizada, num sentido de contextualização, tornou-se parte constituinte duma apropriação de significado aos dados quantitativos obtidos pela investigação.

METODOLOGIA

Foram utilizadas fontes de dados empíricos provenientes de diversos bancos de dados disponíveis em esfera nacional e também de bancos de dados provenientes de outras pesquisas realizadas anteriormente pelo NuPE/UFPR. Coletados e analisados os dados das diferentes fontes, considerando-se temporalmente a constituição de uma série histórica de cinco anos (2001 a 2005), os quais sofreram atualização monetária nos casos de valores em reais (R\$)⁴. Esta série histórica de 2001 a 2005 compreende a metade do período de vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal 10.172/01, voltado a definir as grandes metas e diretrizes da Política Educacional no sentido de solucionar os problemas educacionais do país e incrementar a qualidade de ensino.

A metodologia de análise seguiu os mesmos parâmetros apresentados no projeto maior ao qual esta pesquisa se insere como estudo de caso, à luz da seguinte concepção:

Na discussão do impacto da política sobre a qualidade de ensino será considerado ainda que o direito à educação se concretiza para o sujeito num espaço concreto, mas como resultado da intervenção das três esferas governamentais quer seja nas condições de oferta quer seja no atendimento da demanda (NUPE/UFPR, 2007, p.5.)

Neste estudo, a qualidade educacional está representada pelo IDEB como indicador de resultado. Contudo, é possível estabelecer alguns parâmetros críticos a respeito do que se pode cobrar de um dado empírico. Seja o IDEB ou qualquer outra variável que possam ter sido tomadas para análise, nada pode ser exigido do dado para além do que ele pode oferecer. Ou seja, cabe aqui estar consciente dos limites e das possibilidades que o dado ou variável ofereça. Não obstante, cabe o exemplo da crítica ao IDEB que por seu lado, como indicador não sintetiza o conceito de qualidade, não considera a condição sócio-econômica do aluno na proficiência e são avaliadas apenas duas disciplinas dando volume à crítica do currículo subordinado ao sistema de avaliação. Estas características “maléficas” podem induzir a uma simplificação do que é educação, reduzindo o que se é desejável ao que se consegue medir. Por outro lado, sua função é de indicação de resultados no volume em que se pode quantificar de alguma maneira, tal e qual qualquer outro indicador a que se propõem esta pesquisa relacionar, o IDEB através de estudos exploratórios indica fatores explicativos desejáveis e importantes para o conhecimento da educação brasileira.

RESULTADOS

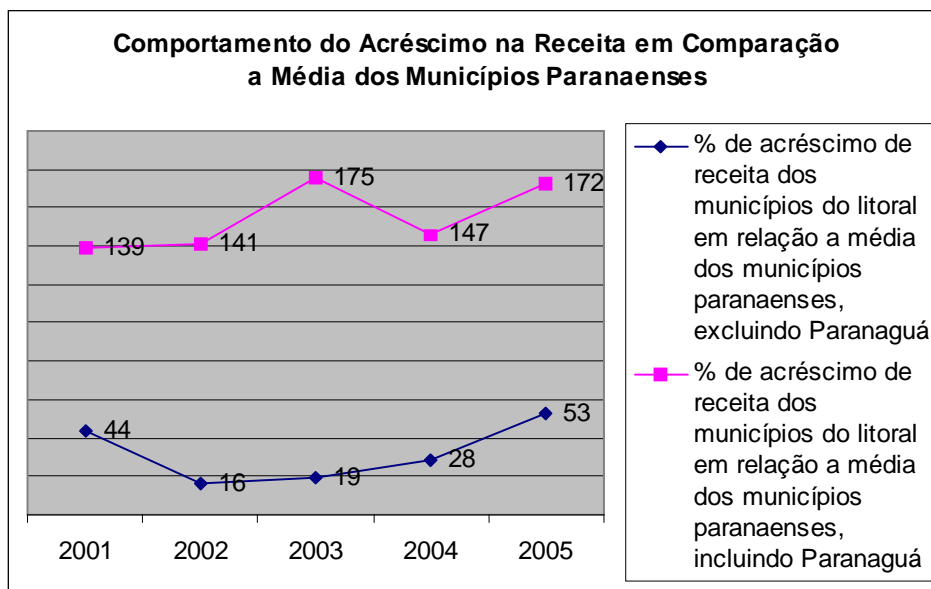
Financiamento

Para analisar as questões relacionadas ao financiamento da Educação no Litoral é preciso observar algumas características peculiares desta faixa de ocupação em relação à arrecadação.

Comparando às análises já efetuadas para o Estado, os municípios do litoral têm um percentual médio de receita, maior que a média dos municípios paranaenses no geral (Anexo 1). Se levarmos em consideração todos os sete (7) municípios do Litoral do Estado este valor pode chegar até 175% em 2003. Porém, é preciso ressaltar a disparidade no potencial de receita do município de Paranaguá, que sozinho representa cerca de 51% do valor total da receita do Litoral no período de 2001 a 2005. Sendo assim, a receita média dos demais municípios desse estudo,

variou de 44% em 2001 até 53% em 2005, em comparação a média dos municípios no estado, sendo que o crescimento desta média não é linear em todos os anos do período.

GRÁFICO 1: PERCENTUAL DE ACRESCIMO NA RECEITA DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL EM RELAÇÃO A MÉDIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO – (2001–2005)



De acordo com o Relatório Nupe/UFPR (2008, p.20), “no caso dos municípios a principal receita é aquela proveniente de transferências, estaduais e federais (FPM principalmente)”. O caso do Litoral não é diferente. As receitas de transferência representam cerca de 60% do valor total das receitas por município desta faixa de estudo. No entanto são cerca de 2% menos dependentes das receitas de transferência, se compararmos à média de todos os municípios paranaenses. (TABELA 1)

TABELA 1: COMPOSIÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PR – (2001-2005)

ANO	RECEITA TOTAL	LITORAL	
		IMPOSTOS	TRANSFERÊNCIAS
2001	149.045.980	60.476.061	88.569.919
2002	134.948.061	47.462.879	87.485.182
2003	125.072.501	45.515.769	79.556.732
2004	167.488.779	67.117.274	100.371.505
2005	181.756.718	72.294.222	109.462.496

FONTE: ESTADO - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO MUNICÍPIOS - FINBRA ACESSADO EM NOVEMBRO 2007 [2001 – COMPLETO (7 MUNICÍPIOS); 2002 - 6 MUNICÍPIOS; 2003 -5 MUNICÍPIOS; 2004 -COMPLETO; 2005 – COMPLETO

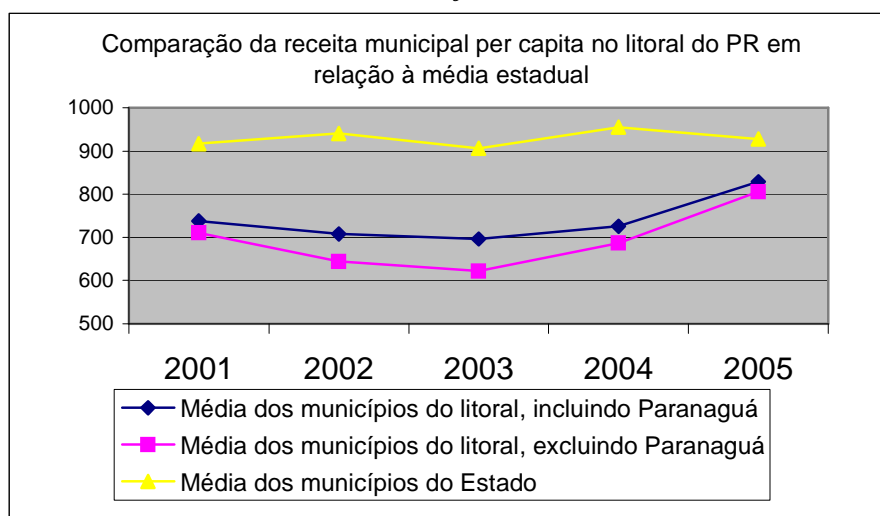
Embora a média de receita desses municípios seja maior do que a média dos municípios do conjunto do estado, isto não corresponde a uma maior renda per capita. Conforme análises já efetuadas pelo grupo de pesquisa ao qual esse trabalho está inserido, a renda per capita no Estado

do Paraná é em média R\$ 2.277,00 - produto da soma entre receitas estaduais por habitante e receitas municipais⁵. Porém, para os municípios do litoral este valor cai para R\$ 2.087, cerca de 8% a menos, apesar da expressiva porcentagem (pelo menos 44%) maior em média de receita em relação aos municípios de todo o Estado.

Esta média *per capita* decresce cerca de 4% para os habitantes do litoral entre os anos de 2001 a 2005 e cerca de 20% para a Receita Municipal levando-se em consideração a média do conjunto de municípios do litoral comparada a esta mesma receita calculada para todos os municípios do Estado.

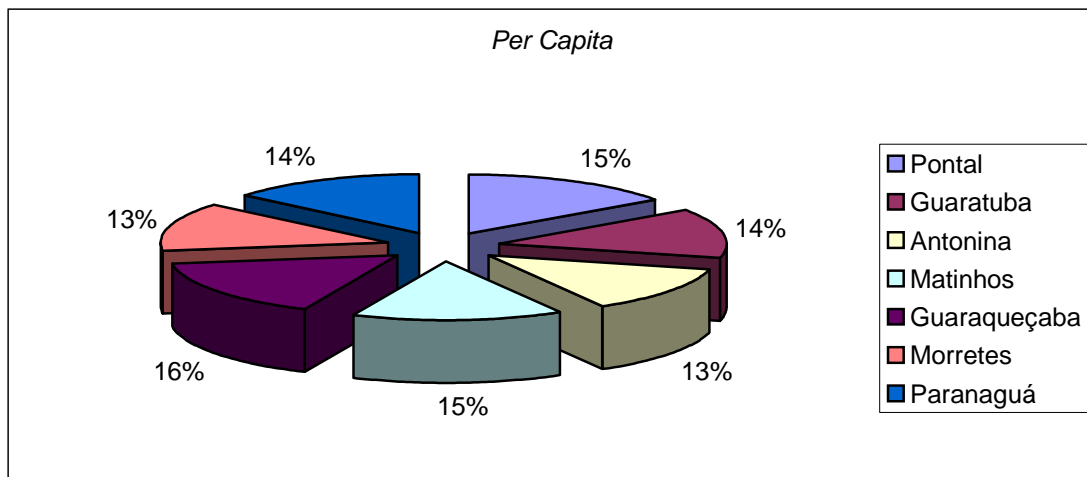
Assim é possível afirmar que apesar do valor nas receitas dos municípios do litoral paranaense superarem a média estadual, em porcentagens bastante representativas, mesmo excluindo o município de Paranaguá, a distribuição desta receita *per capita* apresenta valor menor em relação à média estadual, especialmente se calcularmos o conjunto de municípios isolados a este pólo econômico.

GRÁFICO 2: MOVIMENTO DE ARRECADAÇÃO MUNICIPAL *PER CAPITA* – (2001-2005)



A uniformidade constatada em termos *per capita* na distribuição das receitas dos sete municípios do litoral, apesar das diferenças em valores absolutos e percentuais já mencionados na arrecadação, confere ao conjunto destes municípios, em alguma medida, o caráter de unidade de análise. (GRÁFICO 3)

GRÁFICO 3: PERCENTIL DE DISTRIBUIÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO LITORAL EM RELAÇÃO À RECEITA *PER CAPITA* – (2001-2005)



Conforme as avaliações efetuadas sobre distribuição de receita *per capita* neste trabalho, que indicam diferenças consideráveis de arrecadação por municípios, contudo, apontam uma distribuição per capita semelhante no conjunto, faz-se necessário analisar se estas diferenças e semelhanças reproduzem-se no âmbito educacional, verificando ainda não só a obrigatoriedade de aplicação de recursos com MDE, mas também o quanto estes municípios investiram a mais ou a menos com este serviço.

De modo geral, tanto no âmbito estadual como no âmbito municipal apresenta-se crescimento no período de 2001 a 2005, em relação à receita vinculada à educação, na ordem de 26% para o Estado e de pelo menos 19% para os municípios. (RELATÓRIO NUPE/UFPR, 2008, p.23)

Para os municípios litorâneos, esse crescimento foi de 22% se incluirmos o município de Paranaguá e de 14% caso o mesmo não seja incluído na conta.

TABELA 2: RECURSOS VINCULADOS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MUNICÍPIOS DO LITORAL PR -2001/2005

ANO	RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO - 25%					Cresc.
	2001	2002	2003	2004	2005	
Média por município incluindo Paranaguá	5.323.071	5.622.836	6.253.625	5.981.742	6.491.311	22%
Média por município excluindo Paranaguá	3.208.015	2.712.038	2.093.362	3.103.544	3.639.982	14%
Total de recursos do litoral	37.261.495	33.737.015	31.268.125	41.872.195	45.439.179	22%

FONTE: ESTADO - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO MUNICÍPIOS - FINBRA ACESSADO EM NOVEMBRO 2007 [2001 - COMPLETO (7 MUNICÍPIOS); 2002 - 6 MUNICÍPIOS; 2003 - 5 MUNICÍPIOS; 2004 - COMPLETO; 2005 - COMPLETO.

Outra situação constatada trata do decrescente investimento em educação no conjunto dos municípios do litoral, sobretudo no ano de 2005 e à exceção do município de Pontal do Paraná. A

princípio, não há correlação com os recursos disponíveis, e os dados analisados não permitem inferir porque razões caíram a ponto de, em alguns casos, não alcançar nem mesmo os 25% da receita de recursos vinculados previstos por lei.

A situação dos municípios de Guaraqueçaba e Guaratuba é ainda mais agravante. Com exceção de 2001, esses municípios não atingiram, durante todo o período estudado, a aplicação necessária de 25%, apesar de, no caso de Guaratuba, haja uma maior receita *per capita*, em termos percentuais, conforme já mencionado.

A tabela 3, mostra a diferença entre o valor total esperado vinculado à educação, composto por total de receita vinculada à educação (25%) mais total de recursos adicionais com obrigatoriedade de 100% de aplicação, e a despesa declarada com MDE.

TABELA 3 – DIFERENÇA ENTRE O VALOR ESPERADO DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO E DESPESAS DECLARADAS EM MDE - MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE – (2001-2005)

Municípios	Diferença entre valor esperado e despesa com MDE				
	2001	2002	2003	2004	2005
Antonina	492.424	156.466	347.829	61.523	(456.887)
Guaraqueçaba	1.625.960	(225.714)	(31.704)	(31.009)	(197.746)
Guaratuba	(966.365)	-	(750.835)	(174.851)	(914.371)
Matinhos	2.962.065	-	-	682.298	(471.383)
Morretes	495.245	116.401	238.258	390.018	59.371
Paranaguá	11.779.307	2.143.934	3.311.118	11.769.976	(896.506)
Pontal do Paraná	373.444	818.363	-	651.562	987.332

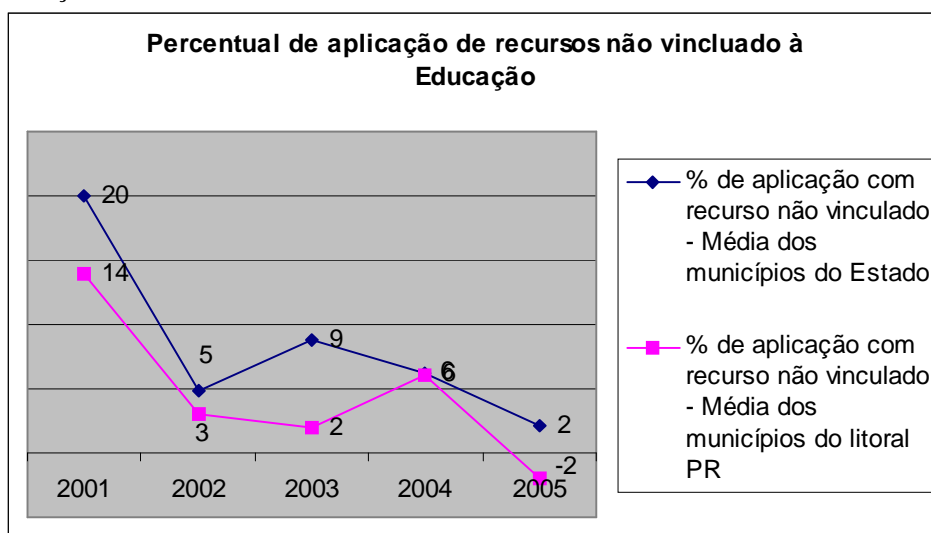
FONTES: DADOS TRABALHOS PELA AUTORA; RECEITA: FINBRA 2001-2005; TCE-PR 2004-2005; DESPESA: FINBRA 2001-2003 REFERE-SE À DESPESA NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (2001) E FUNÇÃO EDUCAÇÃO (2002-2003); TCE-PR 2004-2005 DEMONSTRATIVO DE DESPESA COM MDE – ANEXO DA LRF; (-) PARA GUARATUBA EM 2002 – NÃO SE DISPONIBILIZOU OS VALORES REFERENTES AOS GASTOS EFETIVOS COM MDE; PARA MATINHOS 2003-2003 E PONTAL DO PARANÁ 2003, NÃO ESTÃO DISPONÍVEIS NEM OS DADOS DE RECEITA, NEM DE DESPESA.

Observa-se um segundo bloco de municípios que têm durante o período estudado, sempre investido além dos recursos vinculados à educação, dos quais se destacam Pontal do Paraná, Morretes e Matinhos. Paranaguá, que vêm também sempre aplicando recursos não vinculados em porcentagens bastante expressivas e só deixou de investir o legalmente estipulado no ano de 2005, contribui para a acentuada queda em aplicação não vinculadas à educação, que, somando aos outros municípios deste estudo apresenta um percentual de -2%.

Esta queda acompanha uma tendência estadual e indica a necessidade de compreensão das políticas que permeiam os movimentos de aplicação de recursos no período. Neste caso, o gráfico

4 fornece a comparação de percentuais não vinculados à educação aplicados ou não, em média nos municípios do Estado e no conjunto dos municípios do litoral.

GRÁFICO 4 – PERCENTUAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NÃO VINCULADOS À EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO E NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PR



Os dados sobre despesas com MDE, disponíveis para análise, possuem limites em seu detalhamento, não sendo sempre discriminadas as despesas efetuadas em educação infantil e em ensino fundamental, embora apareçam matrículas municipais em ambas as etapas da educação básica. Não há uniformidade no preenchimento dos balanços que permita construir, com segurança, uma série histórica. Nos anos de 2004 e 2005, em alguns municípios⁶, aparecem discriminadas as despesas com ensino fundamental e as realizadas com educação infantil.

Conforme panorama traçado para o Estado,

A despesa com educação no estado cresceu em 14%. Na rede estadual cresceu em 26% e nas redes municipais cresceu em apenas 1%. No caso estadual os dados incluem as despesas com ensino superior. No caso da rede estadual há um decréscimo de recursos de 2001 a 2003 e depois há aplicação. No caso municipal, há queda de 2001 para 2002 e de 2004 para 2005. Nos dois casos deve-se ponderar que faltam dados de alguns municípios, portanto há um aumento regular de recursos. (RELATÓRIO – NUPE/UFPR, 2008, p.24)

No caso do Litoral, a despesa dos municípios com MDE teve um crescimento no período de 2001 a 2005 da ordem de 5,89%, apresentando, da mesma forma que o Estado, um decréscimo de 2001 para 2002 (-32,12%) e de 2004-2005 (-13,15%). Nesta análise destaca-se o município de Pontal do Paraná, que entre 2001 e 2005 teve um crescimento de aplicação de recursos em MDE

superior a 235%, com uma concentração de crescimento na passagem de 2001 para 2002, equilibrando a conta do conjunto do litoral que decresce 32%, caminhando assim, contra a tendência dos municípios do litoral e do Estado.

Com relação aos gastos declarados com o Ensino Fundamental, o Litoral apresenta uma queda da ordem de -2,14%, onde, mais uma vez, o município de Pontal do Paraná destaca-se por apresentar um crescimento de 182,91% durante o período 2001-2005, em especial de 162% entre 2001 e 2002. A diferença percentual de crescimento, no caso deste município, entre gastos com MDE e gastos com Ensino Fundamental é de cerca de 52%, o que sugere que, durante o período, ocorreram gastos consideráveis com outras modalidades de ensino, porém somente no ano de 2005 é que se tem disponível o valor detalhado com gastos com Educação Infantil (R\$ 896.404) para esta cidade.

Comparativamente aos gastos que os municípios do estado tem em Educação, durante o período 2001-2005, o litoral representa cerca de 2,86% na conta dos municípios e cerca de 1,34% no total de despesas com educação no Estado.

A relação entre os movimentos de recursos e as matrículas é estabelecida, neste trabalho, com o cálculo do gasto-aluno-ano. Neste sentido, faz-se a comparação entre os gasto-aluno-ano da rede estadual de ensino, com a rede municipal no estado e a rede municipal do litoral. Para efeitos de maior correlação em relação ao panorama do Estado, separou-se apenas os anos de 2004 e 2005, cujos dados sobre o Ensino Fundamental da rede municipal do litoral está mais completo, a tabela 6 apresenta a síntese destas comparações.

TABELA 4 – GASTO-ALUNO-ANO NA EDUCAÇÃO BÁSICA, NAS REDES MUNICIPAL E ESTADUAL PARANAENSES E NO CONJUNTO DA REDE MUNICIPAL DO LITORAL 2004-2005

ANO	Estado		Litoral PR	
	Gasto-aluno-ano rede estadual	Gasto-aluno-ano rede municipal	Panorama gasto-aluno-ano médio no Estado (redes municipal e estadual)	Gasto-aluno-ano da rede municipal do litoral
2004	1.950	1.975	1.962	2.077
2005	2.448	1.910	2.210	2.031
Cresc.	25,53%	-3,29%	12,64%	-2,21%

FONTE: ESTADO - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO MUNICÍPIOS - FINBRA ACESSADO EM NOVEMBRO 2007 (2001 - COMPLETO; 2002 - 383 MUNICÍPIOS; 2003 -378 MUNICÍPIOS; 2004 -357 MUNICÍPIOS; 2005 - 325 MUNICÍPIOS); LITORAL: 2004: GUARATUBA, MORRETES E PARANAGUÁ; 2005: GUARAQUEÇABA, GUARATUBA, MATINHOS, MORRETES, PARANAGUÁ E PONTAL DO PARANÁ.

Do que pode ser observado na tabela 6, os municípios do Litoral do Paraná tiveram um decréscimo de cerca de 2% em relação ao gasto-aluno-ano entre 2004 e 2005, este decréscimo

ocorre também no conjunto das redes municipais do Estado. Enquanto que a rede estadual obteve crescimento do gasto aluno-ano considerável durante o período em questão. Esta constatação reforça a idéia de uma mudança nas políticas de educação para o exercício de 2005, mudança esta que não é acompanhada pelas redes estaduais.

Quando analisamos os municípios em separado, constata-se que os movimentos não são necessariamente uniformes.

Em relação à aplicação de recursos a mais do constitucionalmente definido, o município de Guaraqueçaba é um dos que desde 2001 não aplicavam totalmente os recursos disponíveis ou previstos, porém, apresenta em todos os anos do estudo uma média de gasto-aluno-ano quase sempre superior à média do conjunto dos municípios do Litoral e do conjunto do Estado, seguido por Paranaguá e Pontal do Paraná..

Em contrapartida, o município de Guaratuba, que em todos os anos apresentou diferenças entre recursos previstos e recursos aplicados, apresentando um percentual de aplicação por aluno que pode variar de - 38% em 2001 e - 15% em 2005 em relação à média do conjunto dos municípios litorâneos.

Já o caso de Morretes parece ainda mais complexo pois, apesar de apresentar algum esforço de investimentos em Educação, não consegue sair de uma faixa de gasto-aluno-ano abaixo da média do Litoral.

TABELA 5 – GASTO-ALUNO-ANO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PR

Município	Gasto-aluno-ano				
	2001	2002	2003	2004	2005
Antonina	1.346	1.303	1.501	1.677	1.512
Guaraqueçaba	3.595	2.020	1.875	2.019	2.113
Guaratuba	1.223	-	1.368	1.662	1.732
Matinhos	2.453	-	-	1.985	2.267
Morretes	1.639	1.563	1.431	1.891	1.959
Paranaguá	2.620	2.102	2.188	3.042	2.110
Pontal do Paraná	882	2.178	-	2.263	2.524

MÉDIA DE GASTO ALUNO NO LITORAL 1.966 1.833 1.673 2.077 2.031

FONTES:RECEITA: FINBRA 2001-2005; TCE-PR 2004-2005; DESPESA: FINBRA 2001-2003 REFERE-SE À DESPESA NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (2001) E FUNÇÃO EDUCAÇÃO (2002-2003); TCE-PR 2004-2005 DEMONSTRATIVO DE DESPESA COM MDE – ANEXO DA LRF; (-) PARA GUARATUBA EM 2002 – NÃO SE DISPONIBILIZOU OS VALORES REFERENTES AOS GASTOS EFETIVOS COM MDE; PARA MATINHOS 2003-2003 E PONTAL DO PARANÁ 2003, NÃO ESTÃO DISPONÍVEIS NEM OS DADOS DE RECEITA, NEM DE DESPESA.

Oferta

Quanto à distribuição por dependência administrativa entre 2001 a 2006 constatou-se que não há modificações consideráveis quanto à participação das redes no total das matrículas. Assim, a rede estadual detém quase sempre a metade das matrículas da região, seguida pela rede municipal. No entanto, a rede municipal apresenta uma queda na ordem de 2% entre 2001 e 2006, apesar do crescimento no período de 2001 a 2005. Para a rede privada apresenta-se, portanto, a fatia contínua de 10% na participação das matrículas do litoral, conforme os dados cotejados do MEC/INEP.

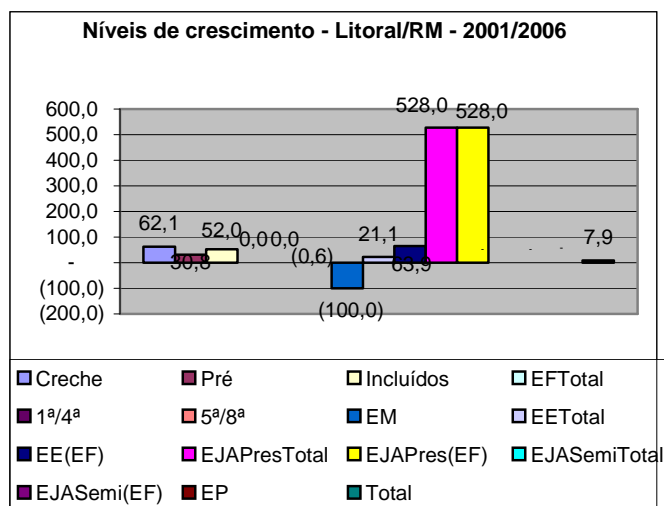
Quanto ao crescimento do número de matrículas, o litoral apresenta no conjunto de seus municípios uma taxa de 11,7%, sendo que este crescimento é desigual quanto às dependências administrativas: 14% para a rede estadual, 7,9% para a rede municipal e de 15,6% para a rede particular entre 2001 e 2006.

Por modalidade de ensino o ensino profissionalizante recebe destaque, tendo em vista o crescimento na ordem de 737,5% (750 matrículas), todas em escolas estaduais, nas cidades de Antonina (2005 e 2006) e de Paranaguá em 2006. É possível que este incremento de matrículas do Ensino Profissionalizante tenha ocorrido devido a políticas de incentivo e desenvolvimento da atividade portuária.

Para fins deste estudo a análise recai apenas no crescimento das matrículas da rede municipal no conjunto dos municípios desta investigação (GRÁFICO 5). Constatou-se que na medida em que se retrai a oferta pelo Estado, vai-se incrementando o número de matrículas na rede municipal e, sobretudo na rede privada, onde as taxas de crescimento são mais bem distribuídas entre os níveis e modalidades de ensino.

Seguindo a tendência do Estado, os índices da rede municipal revelam crescimento no atendimento da Educação Infantil, no caso do Litoral (creche: 62,1% e pré-escola 30,8%), bem superior à média de crescimento estadual “(creche: aumento de 21%; pré-escola: aumento de 20%), o que condiz com a definição sobre as responsabilidades acerca desta etapa da educação básica” (Relatório – UFPR/Nupe,2008 – p.11). Além disso, há um sentido aumento na modalidade de EJA (528%), o que poderia sugerir uma tendência nas políticas de escolarização do litoral já que as matrículas no Ensino Fundamental regular estão estacionadas e como veremos ainda, a cobertura de 1ª a 4ª séries está realizada.

GRÁFICO 5 – NÍVEIS DE CRESCIMENTO DA MATRÍCULA NA REDE MUNICIPAL DO LITORAL DO PR (2001-2006)



FONTE: MEC/INEP (WWW.INEP.GOV.BR, ACESSADO EM MAIO DE 2007).

Quanto às ofertas do Ensino Fundamental nas redes municipais, elas tiveram um crescimento de 3,8% durante o período de 2001-2006 e de 6,9% se considerarmos o período entre 2001 e 2005. Entretanto, como será visto mais adiante, as diferenças de crescimento existentes entre os municípios estudados tem impacto direto nas análises efetuadas sobre os rumos da política educacional do litoral paranaense.

Cobertura⁷

Cotejar os dados de cobertura influi num limite acentuado em relação aos dados disponíveis, uma vez que os dados de população são estáticos enquanto os movimentos de matrículas possuem uma dinâmica de crescimento e retração durante o período estudado. Há também a questão da amplitude do nível de ensino, tendo em vista que o Ensino Fundamental pode ser classificado nas modalidades Educação Especial e também de EJA. Nas análises que seguem, somente foram consideradas as matrículas do Ensino Regular cuja natureza, em teoria, expressa a dimensão da coorte etária.

Outro ponto analisado foi a questão da distribuição das matrículas do Ensino Fundamental sob a responsabilidade da rede municipal, dado este que aproxima mais imediatamente as questões abordadas neste estudo em sua relação com o financiamento. E, apesar de entender que a questão da qualidade não se reduz à oferta ou cobertura é possível traçar um quadro comparativo entre financiamento e cobertura nesta perspectiva em vias de significar relativo

avanço na análise do panorama litorâneo e por sua vez, aprofundar em certa medida o panorama estadual inicialmente delineado pelo grupo de pesquisa ao qual este trabalho está inserido.

Deste modo, tomou-se a faixa etária correspondente ao primeiro ciclo do Ensino Fundamental (responsabilidade primeira das administrações municipais) e o número de matrículas das redes municipais deste ciclo, para calcular a taxa de cobertura de cada um dos municípios, bem como, a média litorânea. Mais uma vez, como não se tem disponível os dados de população em cada período, reconhece-se para os dados de matrícula a média entre os anos de 2001 a 2005. É pertinente ressaltar que esta metodologia pode esconder diferenças ainda mais significativas nas taxas de cobertura se considerarmos um crescimento demográfico da coorte etária.

TABELA 6 – POPULAÇÃO 6 A 10 ANOS E ENSINO FUNDAMENTAL 1ª A 4ª SÉRIES NO LITORAL PR

Cidade	População 6 a 10 anos		
	População	Matr. RM	Taxa Cobertura
Antonina - PR	1.871	2.121	113
Guaraqueçaba - PR	1.019	1.037	102
Guaratuba - PR	2.957	3.423	116
Matinhos - PR	2.576	2.622	102
Morretes - PR	1.619	1.967	122
Paranaguá - PR	13.265	11.661	88
Pontal do Paraná - PR	1.569	1.542	98
Total	24.876	24.374	106

FONTES: MEC/INEP (WWW.INEP.GOV.BR, ACESSADO EM MAIO DE 2007); IBGE - CENSO 2000

Qualidade

A questão da qualidade, neste trabalho, é discutida a partir das relações estabelecidas entre financiamento, cobertura, rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências). Para esta finalidade, portanto, tomou-se o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, lançado em 2007, pelo Ministério da Educação do Brasil, como o instrumento privilegiado de verificação do cumprimento das metas fixadas para a política educacional brasileira contemporânea e que pode, em certa medida, avaliar sua efetividade quanto ao quesito qualidade de ensino.

Tomando-se como referência o litoral paranaense, observa-se o seguinte quadro:

TABELA 7. IDEB 2005, IDHM 2000 E TAXA DE POBREZA NO LITORAL PR -

Município	IDEB anos iniciais	IDH – M	taxa de pobreza %
Antonina	3,3	0,77	33,88
Guaraqueçaba	3	0,659	49,05
Guaratuba	3,4	0,764	21,89
Matinhos	3,9	0,793	18,47
Morretes	3,6	0,755	23,78
Paranaguá	4	0,782	19,06
Pontal do Paraná	4	0,788	20,2
Litoral	3,6	0,759	26,62

FONTE: IBGE; MEC-INEP; BANCO DE DADOS NUPE-UFPR.

A tabela 7 mostra que para além dos dados educacionais, sejam de matrícula ou de financiamento, a questão do desempenho e proficiência dos alunos possui alguma correlação com o contexto de desenvolvimento dos municípios do litoral paranaense. Esta conclusão permite uma análise desprovida de “simplismos” nas correlações entre gasto-aluno e o IDEB bem como, do movimento das matrículas e cobertura em relação a este índice. É possível estabelecer, mesmo que em parte, uma consonância entre qualidade de vida e qualidade de educação.

É, portanto, sem desconsiderar as questões de contexto intramunicipais que se verificam nem sempre a questão do gasto ou investimento relacionar-se diretamente com o IDEB, como, por exemplo, o município de Guaraqueçaba, que apresentou o gasto-aluno-médio no período de 2001 a 2005, maior no conjunto destes sete (7) municípios e em contrapartida o menor IDEB. No entanto, ainda que mínima observa-se alguma relação entre estes dois indicadores.

Bem como a relação entre IDEB e o movimento do crescimento das matrículas, porém neste caso, podemos destacar o município de Matinhos que aponta uma relação inversamente proporcional entre o IDEB e o número de matrículas nas séries iniciais do EF e Paranaguá e Pontal do Paraná que apresentam o movimento destas taxas de maneira justaposta.

GESTÃO DE RECURSOS E O IDEB

No sentido de estabelecer as primeiras aproximações da relação entre financiamento e qualidade da educação no litoral, verificou-se que as diferenças intramunicipais de gestão de recursos podem ser analisadas na sua relação com a cobertura, o gasto-aluno e o IDEB, mas não em suas interdependências.

A correlação entre os dados analisados (IDEB, Gasto-aluno, Taxa de Cobertura, Crescimento das matrículas e taxa de pobreza), conforme mostra o gráfico 6, indica os seguintes pontos de destaque:

Primeiro, há uma relação direta entre o IDEB e as taxas de pobreza, ou seja, quanto maior o IDEB, menores são as taxas de pobreza, levantando a hipótese de que as políticas públicas que preconizam uma melhor qualidade de vida da população têm seus resultados refletidos também no âmbito da educação.

Segundo, nos municípios com maior gasto-aluno há relação positiva entre investimento e IDEB, com exceção para o município de Guaraqueçaba (que possui gasto aluno mais alto do que a média dos municípios estudados, mas não apresenta resultados correlatos no IDEB). Contudo, os municípios que possuem esta relação positiva entre gasto-aluno e IDEB, apresentam menores índices de cobertura nas matrículas, o que pode indicar um foco na qualidade do ensino. Paranaguá e Pontal do Paraná, entretanto, são exemplos claros de esforço no crescimento das matrículas. Faz parte ainda da categoria “foco na qualidade” o município de Matinhos.

Terceiro, os municípios com maior taxa de cobertura apresentam os IDEBs mais baixos, o que pode sugerir um foco de aplicação dos recursos na expansão do ensino em detrimento da qualidade, tendo em vista os resultados de IDEB.

Entretanto, uma maior taxa de cobertura não corresponde no período estudado ao crescimento das matrículas, pelo contrário, nos casos de Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos e Morretes, há inclusive a retração.

Quarto, Matinhos apresenta uma relação positiva, na correlação entre gasto-aluno e IDEB. Os demais municípios citados acima constituem uma categoria de “estagnação” do investimento em educação.

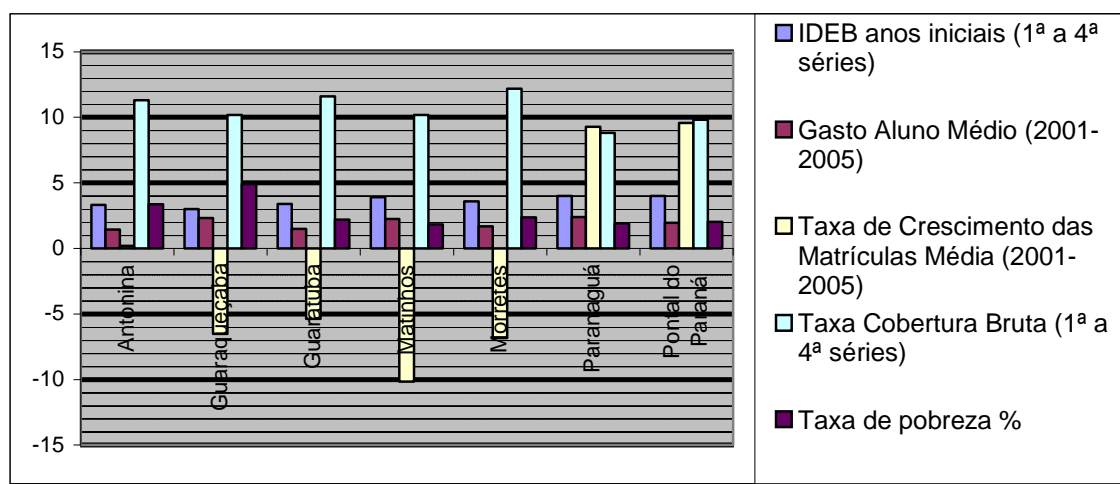
Nesta direção, esta estagnação pode ser observada do ponto de vista da qualidade (aqui representada pelo IDEB), em dois casos:

a) O município de Morretes, que apresenta índices relativamente satisfatórios em suas correlações com gasto-aluno, cobertura, IDEB e taxa de pobreza, o que pode indicar falta de demanda e, portanto uma possível priorização do atendimento de outros serviços sociais de maior urgência, para poder manter seus índices medianos;

b) Os municípios de Antonina, Guaraqueçaba e Guaratuba, que apresentam este quadro de estagnação da expansão (observada pela relação entre crescimento da matrícula e

cobertura), não apontam em contrapartida, bons resultados no IDEB e por sua vez, também apresentam os maiores índices de pobreza na região.

GRÁFICO 6 – COMPARATIVO POR MUNICÍPIO DOS ÍNDICES ESTUDADOS (TAXA DE POBREZA, COBERTURA, CRESCIMENTO DE MATRÍCULAS, GASTO-ALUNO MÉDIO E IDEB)



Perspectivas de aprofundamento

Na análise das relações e determinantes entre a política educacional e a qualidade de ensino, que partiu da necessidade de aprofundamento do conhecimento sobre a efetividade das políticas educacionais, buscou-se compreender as mediações entre o investimento financeiro em educação, o IDEB, o crescimento e cobertura das matrículas e a taxas de pobreza dos municípios do litoral.

Mediante estas análises a questão torna-se, portanto, buscar compreender, em novas pesquisas, como estas prioridades e não prioridades constatadas no conjunto destes sete municípios, traduz-se no âmbito da formulação e execução das políticas sociais e especialmente das políticas educacionais.

Num dos exemplos mais negativos, o caso de Guaratuba, um estudo recente feito por JAMAL (2008), denuncia o descaso e a histórica corrupção que marcam os “jogos políticos” desta cidade e que dão profundo sentido contextual aos dados analisados neste trabalho.

No entanto, não é possível afirmar de pronto, se nos outros exemplos mais “negativos” o problema resume-se à questão do gerenciamento de recursos. Especialmente, por ser o ano de 2005, conforme visto, um ano que houve queda nos investimentos em educação no conjunto dos sete municípios estudados, cuja situação conflui com uma tendência estadual.

Por outro lado, esta análise gera, sobretudo, uma demanda de investigação sobre os exemplos mais “positivos” (Paranaguá e Pontal do Paraná), pois delas certamente sairão bons exemplos de gestão e aplicação de recursos tanto nos casos em que o foco é de expansão como nos casos de foco na qualidade do ensino.

NOTAS

¹ Conforme os autores, a efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa. O critério de avaliação efetividade subjetiva têm sido cada vez mais usado na medida em que o conceito de Bem-Estar Social tem sido desdobrado em suas dimensões materiais, psicológicas e culturais. Nesse sentido a efetividade subjetiva torna-se o critério de aferição de mudanças psicológicas, de mudanças no sistema de crenças e valores, notadamente, tem a função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p.116)

² Espaço de concentração é entendido como o recorte formado pelo conjunto de municípios contíguos que apresentam indicadores expressivos na dinâmica populacional, econômica e complementaridade quanto às funções urbanas. Nestas espacialidades, a ocupação do solo se dá em continuidade e/ou descontinuidade, com forte articulação entre áreas internas de municípios, entre municípios, estados e/ou até entre países. (MOURA & WERNEK, 2000, p.62)

³ Este termo “subordinado”, refere-se àquele que não exerce polaridade, no caso de Paranaguá, situando-se na área de influência de Curitiba.

⁴ Todos os dados foram atualizados pelo INPC de julho de 2007 (calculadora do Banco Central), com os seguintes índices: 2001 (1,4994973); 2002 (1,3322916); 2003 (1,181577); 2004 (1,11684); 2005 (1,0583283)

⁵ Apesar deste estudo não ter contemplado a fundo o âmbito da responsabilidade estadual sobre a educação, vale ressaltar que no conjunto dos municípios do Estado estão inseridas as mesmas pessoas que habitam no município. Porém, esta diferenciação, sobre a origem das receitas, pode auxiliar nas verificações do cumprimento das responsabilidades de cada esfera (municipal ou estadual) com políticas públicas diferentes.

⁶ 2004: Guaratuba, Morretes e Paranaguá; 2005: Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná.

⁷ Para efeitos da descrição e breve análise dos dados neste texto, compreende-se cobertura como a amplitude do atendimento educacional em relação às demandas da coorte etária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DESCHAMPS, M. V.; KLEINKE, M. L. *Os fluxos migratórios e as mudanças sócio-espaciais na ocupação contínua litorânea do Paraná*. In: Rev. Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, jul/dez 2000, n.99, p.45-59

DOURADO, L. F. *Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores*. In: Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. GOUVEIA, et all. (Orgs.), Curitiba: Ed. Da UFPR, 2006, p.27-40

GODOY, A. M. G. *Reestruturação produtiva e polarização do mercado de trabalho em Paranaguá-PR*. In: Rev. Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, jul/dez 2000, n.99, p.5-25

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (IPARDES). *Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Metropolitana de Curitiba*, Curitiba: IPARDES, 2004, 219p.

JAMMAL, R. de F. S. *A democratização do ensino fundamental no município de Guaratuba*. [100 f.]. Dissertação. (Mestrado em Educação) na área de Educação, Cultura e Tecnologia, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

MOURA, R; WERNEK, D. Z. *Ocupação contínua litorânea do Paraná: uma leitura do espaço*. In: Rev. Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, jul/dez 2000, n.99, p.61-82

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE). Relatório 2007: *Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino*: as relações entre investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná, 2008, disponível em <http://www.nupe.ufpr.br/observ3.pdf> , acessado em 20/08/2008.