

# **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO FRENTE À IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB**

**Andréa Barbosa Gouveia - NUPE/UFPR<sup>1</sup>**

andreabg@ufpr.br

**Resumo:** O artigo apresenta resultados parciais do acompanhamento dos efeitos da política de fundos na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Tal acompanhamento é desenvolvido a partir da construção de um banco de dados que tem como fontes a Secretaria do Tesouro Nacional, o Tribunal de Contas do Estado e os balanços municipais. Analisa-se período de 2001 e 2007 para dimensionar efeitos financeiros do FUNDEF e os primeiros impactos do FUNDEB na redistribuição dos recursos para educação. Apresenta-se uma avaliação do movimento da receita em subgrupos de municípios e uma análise das despesas considerando o movimento do gasto-aluno-ano, indicador que articula as despesas em MDE e a matrícula em cada uma das redes.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; Fundef/ Fundeb; gasto-aluno-ano.

## **Introdução**

Este artigo apresenta resultados parciais do acompanhamento dos efeitos da política de fundos no conjunto dos investimentos em educação na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Tal acompanhamento tem sido desenvolvido como objetivo de atualizar as informações acerca do gasto-aluno-ano, nas diferentes redes municipais de educação da região, para possibilitar análise da política educacional e das condições de oferta de educação de qualidade, objetivo do projeto mais amplo ao qual este estudo está vinculado<sup>2</sup>.

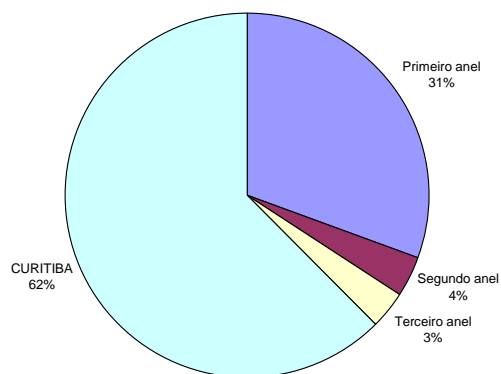
O estudo da Região Metropolitana decorre de uma preocupação com a efetividade da política educacional num contexto em que a população transita entre as divisas municipais. Este movimento da população, típico de pólos de desenvolvimento urbano, subverte, em alguma medida, a lógica do financiamento da política educacional, que está desenhada para que cada município sustente a política para os seus usuários. Este cenário pode ser redimensionado com a política de fundos, que redistribui recursos segundo a matrícula e não apenas pela arrecadação de cada ente federado. Assim, o acompanhamento do financiamento da educação na RMC tem dois sentidos: primeiro, discutir a própria lógica do financiamento e, segundo, problematizar a efetividade desta lógica num contexto metropolitano.

## 1- A Receita Vinculada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na RMC

A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 26 municípios, estes podem ser subdivididos em quatro blocos: a capital, pólo central da região que congrega quase 60% da população; o primeiro anel metropolitano formado pelos 11 municípios com divisa direta com a capital e que, de fato, apresentam características de mobilidade metropolitana; o segundo anel com 6 municípios e o terceiro anel com 8 municípios, que são mantêm menor relação com o pólo central.

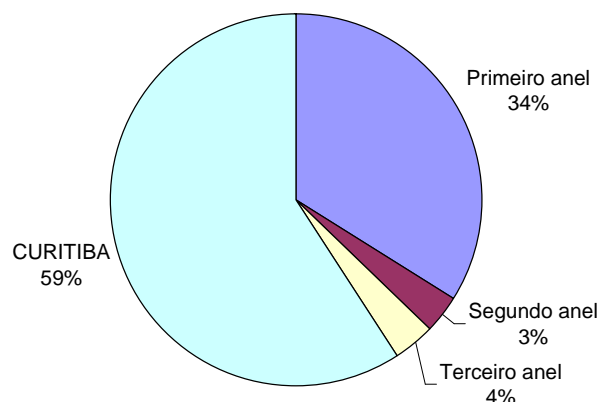
A Constituição Federal de 1988 estabelece como recursos para educação, no âmbito municipal, 25% da receita proveniente de impostos, inclusive daqueles que se constituem como transferências (artigo 212). Assim a receita disponível nos municípios para a política educacional tem uma relação direta com a riqueza do ente federado, ou seja, com sua capacidade de arrecadação. A organização dos dados da receita geral permite evidenciar a desigualdade de condições de renda na RMC, reafirmando a concentração desta no pólo central, como evidenciado nos gráficos 1 e 2:

Gráfico 1: Distribuição da receita de impostos e transferências na RMC, 2001<sup>3</sup>.



Fonte: Banco de dados do NUPE.

Gráfico 2: Distribuição da receita de impostos e transferências na RMC, 2007.



Fonte: Banco de dados do NUPE.

Os gráficos 1 e 2 permitem observar, além da evidente concentração de recursos em Curitiba, o cenário de relativo crescimento entre 2001-2007 da participação dos municípios do primeiro anel da produção da riqueza da região e certa estagnação dos municípios dos demais.

Se considerarmos o crescimento acumulado da receita no período, o melhor desempenho foi da soma de municípios dos três anéis metropolitanos (67%) e depois da capital do estado (44%). Os dados do crescimento anual, tabela 1, evidenciam maior regularidade de crescimento no 1º anel e no Pólo.

Tabela 1: Média de crescimento anual da Receita de Impostos e Transferências de municípios da RMCL – 2001-2007.

	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	Média de crescimento anual
1º anel	15	4	12	6	7	11	9
2º anel	4	3	7	14	(8)	20	7
3º anel	(11)	(1)	11	44	7	12	10
Total município RM*	12	4	12	9	6	12	9
Curitiba	9	1	4	4	12	9	6

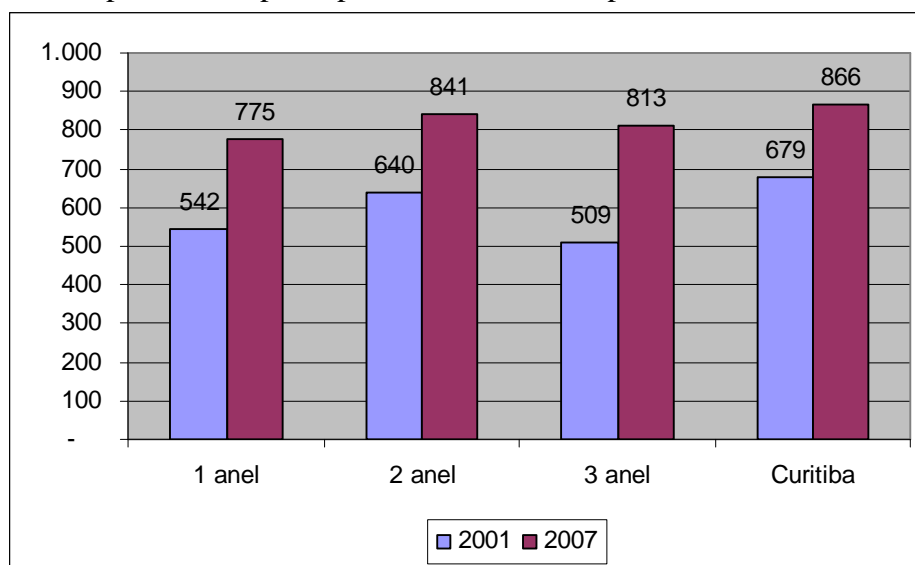
Fonte: Banco de dados do NUPE.\*exceto Curitiba.

Quando consideramos a receita de impostos per capita disponível na região é possível dimensionar melhor a questão da desigualdade de recursos para políticas públicas, pois se pode cotejar onde está o recurso e onde estão as pessoas. Para isto tomaremos apenas dois pontos na série história para poder considerar os dados do Censo de 2000

(usado aqui para o per capita de 2001) e os dados da Contagem Populacional de 2007 (usados aqui para o per capita de 2007).

Novamente os dados estão organizados por grupos de municípios. No gráfico 3 pode-se observar um crescimento do per capita receita/habitante em todos os subconjuntos, isto se explica pelo crescimento real de 53% da arrecadação, que ultrapassou o crescimento geral da população de 14%. A maior receita per capita, em 2001, era de Curitiba (R\$ 679,00), a menor estava no terceiro anel (R\$509,00). Com o crescimento constante da receita e a movimentação da população observa-se que, mesmo com crescimento de significativo da receita per capita, o 3º anel metropolitano continua com recursos menores que o da capital para o investimento municipal. O crescimento populacional do primeiro anel foi de 18%, entre 2001 e 2007, isto teve impacto evidente na receita disponível, pois este é o subgrupo que passou a apresentar a menor receita per capita em 2007 (R\$775).

Gráfico 3: Comportamento per capita da Receita de impostos e transferências 2001 e 2007



Fonte: Dados Financeiros NUPE. Dados populacionais IPARDES (Censo 2000 e Contagem Populacional 2007).

Os movimentos na composição geral da receita têm impacto imediato na disponibilidade de recursos para educação. As variações possíveis na receita específica provêm de recursos que compõem o Fundef/Fundeb e de recursos provenientes do salário educação e de transferências voluntárias (convênios e similares) entre o governo federal e os municípios ou entre governo estadual e municípios. Desta forma interessa observar também o movimento da receita para educação buscando identificar se estas fontes, fundos e transferências voluntárias, resultaram em incremento maior para MDE no período.

O período aqui analisado tem a especificidade da mudança na política de fundos. Entre 2001 e 2006 estava em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Com a aprovação da Emenda Constitucional N. 53 em 2006, passa a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Ainda que, este segundo mecanismo funcione parcialmente em 2007, incorporando na sua distribuição um terço das matrículas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, além dos 100% da matrícula em ensino fundamental que já compunham o Fundef; há também um aumento das alíquotas e dos impostos envolvidos na composição do novo fundo.

A tabela 2 apresenta o total da receita vinculada à educação por subgrupo de municípios. Observa-se que o maior crescimento da receita para educação ocorreu no 1º anel metropolitano, um aumento maior inclusive que o aumento encontrado nos recursos da capital. O total de recursos disponíveis para educação na região tem um aumento real de 56%, como já observado anteriormente no movimento da receita de impostos e transferências.

O crescimento de recursos é bastante superior ao crescimento da matrícula nas redes municipais, o total de crescimento da matrícula foi de 10% entre 2001 e 2007. Um crescimento um pouco menor que o crescimento da população registrado no período (14%). Esta diferença pode ser explicada pela faixa etária da população que migra para a RMC ou pode indicar que as redes municipais não estão incorporando toda a demanda, o que implica em considerar os movimentos da rede estadual.

Tabela 2: Total da receita vinculada à educação (25%+recursos do Fundef/Fundeb e convênios) 2001-2007

Local	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Cresc. %
1 anel	179.529.690	203.548.160	212.268.854	240.300.313	268.846.412	280.971.782	293.326.641	63
2 anel	19.958.658	21.009.984	21.456.324	24.642.902	28.655.273	26.612.668	29.315.496	47
3 anel	19.543.892	16.282.650	16.203.309	19.944.699	28.475.803	29.089.914	31.558.315	61
CURITIBA	309.567.024	349.524.089	353.936.043	385.185.981	409.135.184	436.022.412	469.502.338	52
Total RMC	528.599.265	590.364.883	603.864.530	670.073.896	735.112.672	772.696.776	823.702.789	56

Fonte: Banco de dados do NUPE.

Importa observar melhor qual é a fonte do aumento das receitas. Para isto tomar-se-á a situação de cada subgrupo de municípios separadamente. O primeiro subgrupo, municípios do 1º anel metropolitano, teve um aumento de 63% nas receitas para educação neste período como se pode constatar na tabela 2. O aumento da receita de impostos e

transferência foi de 69%, isto significa que parte dos municípios perdeu recursos com a redistribuição feita pela política de fundos. A tabela 3 apresenta os dados do movimento do Fundef/Fundeb nestas cidades.

Tabela 3: Recursos recebidos a mais ou a menos do Fundef/Fundeb, em municípios do 1º anel metropolitano, 2001-2007, valores reais. Em mil

Local	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	% cresc.
Quatro Barras	448	287	(115)	(80)	(260)	(277)	(577)	(229)
São José dos Pinhais	7.156	6.160	5.935	1.908	2.694	3.820	750	(90)
Campo Magro	1.000	708	631	693	549	873	279	(72)
Campina Grande do Sul	2.463	2.766	2.605	2.757	2.686	2.399	1.873	(24)
Piraquara	4.167	4.484	4.440	4.903	4.415	4.914	4.008	(4)
Pinhais	3.522	3.402	3.871	4.105	4.329	4.619	3.676	4
Fazenda Rio Grande	5.097	5.481	5.726	5.965	6.092	6.742	6.697	31
Colombo	12.899	13.412	14.353	15.522	17.323	16.868	17.261	34
Almirante Tamandaré	4.305	7.316	7.312	7.974	8.217	7.820	7.258	69
Araucária	(8.571)	(11.198)	(13.851)	(15.361)	(13.924)	(12.503)	(16.610)	94
Campo Largo	12	121	180	4.772	6.098	4.945	4.972	41.588

Fonte: Banco de dados do NUPE.

Observa-se que de 2001 a 2006, entre os municípios do 1º anel metropolitano, apenas Araucária perdia recursos volumosos devido à redistribuição do Fundef. A partir de 2003, Quatro Barras passa a perder recursos também, entretanto num volume menor que a primeira. A implantação do Fundeb ainda que amplie um pouco as perdas em Araucária, tem um impacto muito maior em Quatro Barras. Além destas duas cidades que de fato contribuem mais com o fundo do que recebem de volta, com a mudança da base de matrículas no Fundeb mais quatro municípios têm diminuição da receita líquida do fundo em 2007.

Este movimento implica problematizar o perfil da rede nestas cidades, a incorporação das matrículas na educação infantil no Fundeb pode revelar um baixo atendimento destas faixas etárias nestas cidades, fazendo com que os recursos estejam migrando para a rede estadual ou para outras redes municipais. As redes de Araucária, Quatro Barras, São José dos Pinhais, Piraquara e Campina Grande do Sul apresentaram decréscimo da matrícula total em suas redes na passagem 2006/2007<sup>4</sup>.

Este subgrupo tem um crescimento significativo dos recursos provenientes de transferências voluntárias e recursos do salário educação, esta fonte passa de pouco mais de R\$8.046 milhões em 2001, para R\$ 28.148 milhões, em 2007. A tabela 4 apresenta os dados organizados por ordem de percentual de crescimento dos recursos no período, vale a pena destacar que em todas as cidades encontra-se aumento desta fonte, em especial, devido a criação da quota municipal do salário educação, com repasse automático a partir

de 2006. A cidade com maior aumento foi Quatro Barras, nesta a participação das receitas de convênios e outros frente à receita vinculada passa de 2,6% em 2001, para 10% em 2007.

Tabela 4: Recursos provenientes de convênios e outros em municípios do 1º anel metropolitano, 2001-2007, valores reais. Em mil

Local	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	% cresc.
Quatro Barras	73	193	211	369	550	742	605	725
Campina Grande do Sul	212	359	240	975	872	878	1.226	479
Almirante Tamandaré	612	1.272	1.534	848	2.617	3.510	3.507	473
São José dos Pinhais	-	-	1.116	2.078	6.162	5.233	5.388	383
Araucária	1.072	1.039	1.399	2.566	3.291	5.149	4.049	278
Fazenda Rio Grande	537	623	683	1.493	3.534	2.907	1.939	261
Pinhais	359	699	785	1.229	2.351	1.254	969	170
Campo Magro	348	981	429	505	554	518	877	152
Piraquara	-	-	896	1.762	2.286	1.703	1.869	109
Colombo	3.007	2.791	2.989	4.652	5.049	3.515	4.976	65
Campo Largo	1.825	2.167	3.324	3.187	5.162	2.706	2.743	50

Fonte: Banco de dados do NUPE.

O segundo anel metropolitano é composto por apenas 6 municípios, neste grupo a receita de Convênios e outros, também tem aumento considerável. Esta passou de R\$ 137 mil, em 2001, para pouco mais de R\$ 3 milhões em 2007, ainda que neste ano faltem os dados de Itaperuçu. O maior crescimento deu-se em Contenda, ainda que faltem dados de 2001, a participação desta fonte frente à receita vinculada à educação foi de 10%.

Tabela 5: Recursos provenientes de convênios e outros em municípios do 2º anel metropolitano, 2001-2007, valores reais. Em mil

Local	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	% cresc.
Contenda	-	9	119	525	493	-	298	3.046
Balsa Nova	27	-	57	189	175	496	364	1.260
Bocaiúva do Sul	-	93	130	438	580	667	610	559
Rio Branco do Sul	-	472	502	90	758	935	945	100
Mandirituba	52	190	107	775	1.054	921	826	1
Itaperuçu	58	202	234	527	581	699	-	

Fonte: Banco de dados do NUPE.

Neste subconjunto os recursos do Fundef/Fundeb aumentaram significativamente em Bocaiúva do Sul e em Rio Branco do Sul. No caso do primeiro município isto tem relação com o aumento acumulado da matrícula no período que foi de 11%. Em Rio Branco do Sul a matrícula não corresponde a expansão dos recursos, pois neste caso o aumento acumulado entre 2001-2007 foi de apenas 0,3%. Em Balsa Nova a perda de recursos da rede municipal aumentou consideravelmente ao longo foi período ainda que a matrícula tenha um saldo de 11% de aumento no período. Nos demais, apesar de flutuações entre 2001 e 2002, as perdas ou ganhos não foram tão expressivas.

Tabela 6: Recursos recebidos a mais ou a menos do FUNDEF/FUNDEB, em municípios do 2º anel metropolitano, 2001-2007, valores reais. Em mil

Local	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	% cresc.
Bocaiúva do Sul	281	447	457	681	821	936	814	190
Rio Branco do Sul	461	646	768	858	1.078	1.200	1.170	154
Balsa Nova	(387)	(322)	(636)	(618)	(667)	(602)	(752)	95
Mandirituba	886	1.047	1.033	1.247	1.373	1.121	870	(2)
Contenda	289	329	283	335	328	-	251	(13)
Itaperuçu	2.503	1.527	1.585	1.704	1.713	1.589	1.952	(22)

Fonte: Banco de dados do NUPE.

No terceiro anel metropolitano apenas um município teve ampliação de recursos com a implantação do FUNDEB em 2007, Tunas do Paraná. Todos os outros ampliaram as perdas ou diminuíram os recursos adicionais do FUNDEF, o que demonstra que ao considerar o conjunto das matrículas na educação básica, estes municípios têm participação menor na oferta de vagas.

Tabela 7: Recursos recebidos a mais ou a menos do Fundef/Fundeb, em municípios do 3º anel metropolitano, 2001-2007, valores reais. Em mil

Local	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	% cresc.
Adrianópolis	86	23	(76)	(42)	(27)	(54)	(12)	(114)
Agudos do Sul	346	350	392	465	474	496	258	(25)
Cerro Azul	957	-	-	-	1.200	1.392	892	(7)
Dr Ulisses	305	187	-	-	312	252	211	(31)
Lapa	2.069	1.733	1.804	1.785	1.396	1.214	896	(57)
Quitandinha	746	578	523	573	640	550	363	(51)
Tijucas do Sul	526	498	621	715	603	662	318	(39)
Tunas do Paraná	74	-	48	147	289	257	97	31

Fonte: Banco de dados do NUPE.

Com relação aos recursos provenientes de convênios e outros, inclusive salário educação, os municípios do terceiro anel metropolitano mantém a característica dos demais de ampliação volumosa de recursos. Esta fonte passa de R\$497 mil reais em 2001 para R\$5.141 milhões em 2007. O município com maior aumento é novamente é Tunas do Paraná, este município teve um aumento de 56% na matrícula na rede municipal entre 2001 e 2007, o que pode explicar a ampliação tanto das fontes de recursos transferidos via convênio quanto dos ganhos em relação aos recursos dos fundos.

Tabela 8: Recursos provenientes de convênios e outros em municípios do 3º anel metropolitano, 2001-2007, valores reais. Em mil

Local	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	% cresc.
Tunas do Paraná	19	-	59	191	42	-	975	5.031
Tijucas do Sul	42	54	132	308	422	305	683	1.541
Cerro Azul	65	-	-	-	364	404	988	1.416
Dr Ulisses	15	54	-	-	189	156	218	1.341



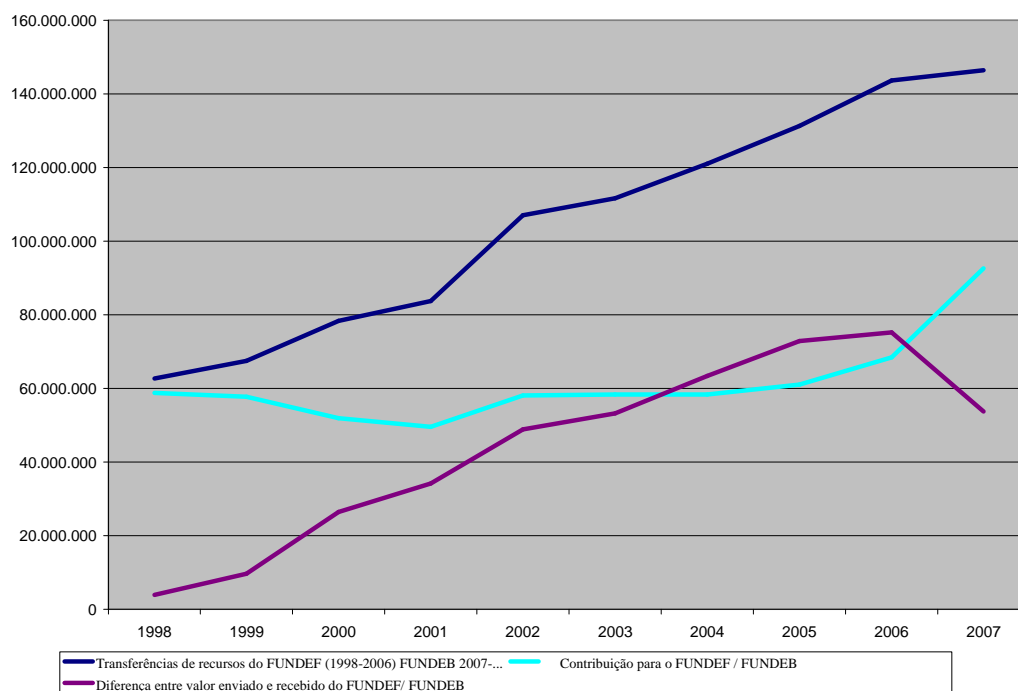
Quitandinha	-	70	-	385	656	323	765	986
Adrianópolis	-	-	30	80	161	212	264	775
Agudos do Sul	44	71	79	282	333	357	269	511
Lapa	312	313	379	1.499	1.910	1.606	979	214

Fonte: Banco de dados do NUPE.

No caso da cidade pólo da RMC, é possível observar uma série histórica um pouco maior. O gráfico 3 apresenta o movimento de contribuição e retorno dos recursos do fundo entre 1997 e 2007. Observa-se que a contribuição da cidade ao fundo cai até 2001, no mesmo ritmo que cai a arrecadação do ICMS e depois a contribuição volta a crescer. A receita transferida pelo fundo, entretanto mantém crescimento constante, acompanhando o crescimento da matrícula no período. Assim, no primeiro ano de vigência do Fundef os recursos recebidos a mais do que a contribuição da cidade ao fundo representava 0,4% da receita total de impostos; em 2006 a diferença de recursos recebidos a mais chegou a 5,9% do total da receita de impostos.

Com a implantação do Fundeb, em 2007, o cenário se altera um pouco, ainda que os recursos repassados pelo novo fundo tenham crescido, cresceu também o número de matrículas cobertas pelo mecanismo, o percentual de recursos extras para o investimento na educação diminuiu. Em 2007, os recursos do Fundeb significam 3,7% da receita total de impostos. Esta queda tem relação com a distribuição da matrícula na educação básica no estado; quando considerada toda a educação básica, como já indicamos anteriormente, a capital participa com 40% da oferta, principalmente com a oferta de educação infantil e ensino fundamental séries iniciais, inclusive nas modalidades EJA e educação especial. Ainda que as duas redes na cidade dividam em 2007 praticamente ao meio a oferta de ensino fundamental, a oferta estadual de ensino médio é o triplo da oferta de educação infantil na cidade. O crescimento contínuo da educação infantil e a pressão pela continuidade de tal oferta, entretanto, fazem este cenário de 2007 ser ainda muito provisório.

Gráfico 4: Recursos do FUNDEF em Curitiba, contribuição e retorno, 1998-2007, valores atualizados.



Fonte: Banco de dados do NUPE. \* os valores foram atualizados com base no INPC.

O movimento da receita do FUNDEF, 1998-2006, na capital foi de ampliação da participação de ganhos em mais de três mil por cento, em valores nominais e em 1800% em valores atualizados. Esta ampliação deve-se principalmente ao aumento da arrecadação de ICMS no conjunto do estado que possibilitou a redistribuição de um volume crescente de recursos ao longo do período. Como a base de redistribuição é a matrícula, o aumento das vagas de ensino fundamental na capital em 26% possibilitou um cenário altamente favorável ao desenvolvimento do ensino. Com a implantação do Fundeb ainda que os recursos deste novo fundo apresentem crescimento em relação a 2006; cresce a base de matrículas cobertas, portanto, cai a receita líquida do fundo.

A cidade conta também com significativos recursos de convênios e outros (principalmente salário educação), ainda que no período de 2001-2007 apresente certa descontinuidade, estas fontes cresceram em média 100 ao ano, acumulando um crescimento de 320% no período.

Em síntese, é possível afirmar que a receita para educação na RMC no período analisado teve um aumento real de 56% , o crescimento econômico da região explica o crescimento especialmente do primeiro anel metropolitano. Além disto, contribuiu para uma maior disponibilidade de recursos na região o crescimento de 22% da receita líquida do Fundef/Fundeb, ainda que neste caso isto tenha representado perda de recursos no primeiro e no terceiro anel. Todos os municípios tiveram aumento de recursos de convênios com o FNDE ou recursos do

salário educação. Os municípios do segundo anel metropolitano foram os mais beneficiados por estas fontes.

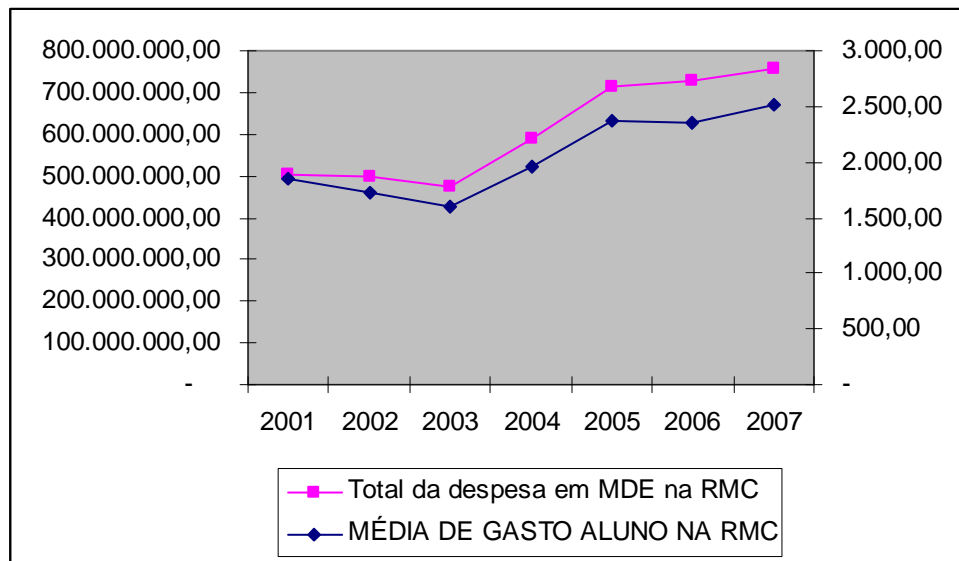
## 1.2 As despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na RMC.

A análise das despesas apresenta mais problemas que a análise das receitas. Isto se deve à diferença no grau de detalhamento apresentados pelos balanços municipais, quando trabalhamos diretamente com esta fonte. E, mais ainda, pelo nível de agregação dos dados quando trabalhamos com as bases de dados indiretas de execução orçamentária como as do FINBRA /STN e informativos resumidos da Lei de Responsabilidade Fiscal disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR).

Na elaboração do banco de dados do NUPE<sup>5</sup> estas três fontes foram utilizadas, primeiro o FINBRA<sup>6</sup>, seguido de complementação de informações com os relatórios do TCEPR e, finalmente, com os balanços anuais solicitados diretamente aos municípios<sup>7</sup>. Assim os dados apresentados aqui são os melhores dados possíveis até o momento.

Pode-se começar observando o movimento geral das despesas em educação e o gasto-aluno-ano no total da RMC, o gráfico 5 apresenta no eixo à esquerda o movimento total da despesa em MDE entre 2001-2007, observa-se um crescimento contínuo de 2004 a 2007. Parte da queda entre 2001 e 2003 pode ser ocasionada pelo tipo de dado disponível, para alguns municípios estão informados nos primeiros anos da série, os gastos totais com a função educação e, depois de 2004, as informações são àquelas oficialmente declaradas como MDE. O segundo eixo do gráfico apresenta o gasto-aluno-ano médio na região nas redes municipais, observa-se a mesma tendência, entretanto enquanto o total da despesa cresceu perto de 50%, o total do gasto-aluno-ano cresceu perto de 30%, o que pode ser explicado pelo crescimento da matrícula.

Gráfico 5: Movimento da despesa total em MDE na RMC, 2001-2007.

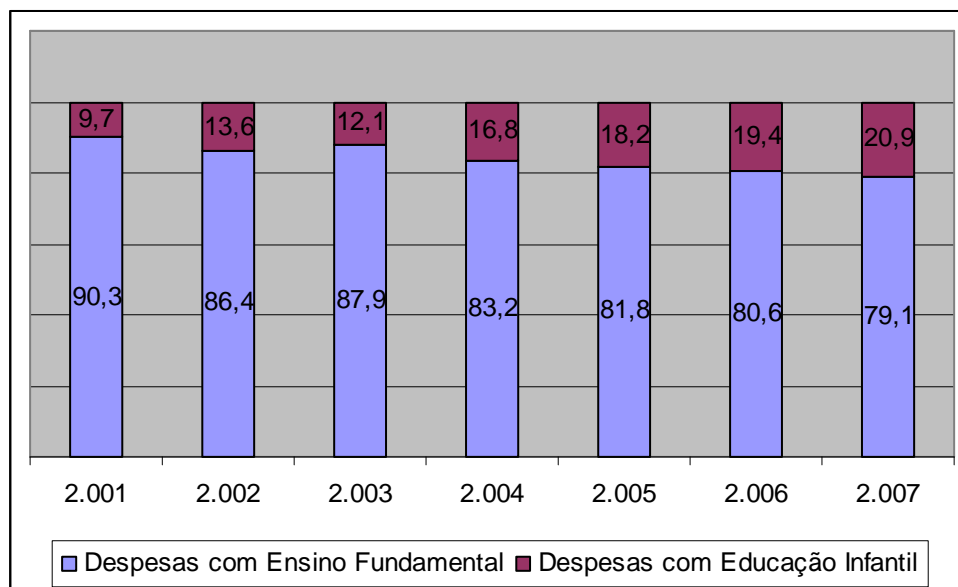


Fonte: Banco de dados do NUPE.

Outra informação inicial que ajuda a caracterizar os gastos na RMC é a distribuição destes recursos entre as etapas da educação básica atendidas pelas redes municipais, quais sejam: ensino fundamental e educação infantil. O Gráfico 6 evidencia o aumento dos recursos destinados à Educação Infantil, novamente neste caso, à medida que a série histórica avança a qualidade dos dados é melhor. Isto deixa dúvidas quanto ao movimento na educação infantil, não é possível afirmar com segurança que realmente cresceu o investimento nesta etapa, pois pode ser que o que tenha melhorado seja a discriminação dos dados.

De toda forma o investimento informado em educação infantil passa de 9,7% em 2001, para 20,9% em 2007. Pode-se analisar que a crescente demanda por educação infantil e o maior aporte de recursos municipais para esta etapa, aliado a todo o movimento em favor da educação infantil expresso nos últimos anos, contribuiu para a inclusão desta etapa no novo fundo. Assim como é de se esperar que a inclusão das matrículas da educação infantil no Fundeb continue interferindo na distribuição destes recursos nas diferentes redes. De toda forma, os recursos destinados ao ensino fundamental continuam representando a maior parte do investimento das cidades, pois estas matrículas também continuam sendo as mais numerosas.

Gráfico 6: Percentual de gastos em Educação Infantil e Ensino Fundamental na RMC, 2001-2007.



Fonte: Banco de dados do NUPE.

Vale a pena observar como as despesas em MDE comportaram-se nos diferentes subgrupos de municípios que compõem a RMC. Para esta análise tomar-se-á exclusivamente o gasto-aluno-ano. Entende-se aqui que o gasto-aluno-ano é uma medida do esforço municipal para o financiamento da educação já reconhecida no campo de avaliação de política educacional, este indicador é calculado considerando o total da despesa em MDE dividido pelo total da matrícula na rede municipal em questão.

Os dados da tabela 10 apresentam o movimento da matrícula e do gasto-aluno-ano por grupo de municípios. Estes dados evidenciam um aumento médio anual pequeno em todos os subgrupos no caso da matrícula e um aumento maior no gasto-aluno-ano.

Tabela 10: Movimento da Matrícula e do Gasto-aluno-ano na RMC, 2001-2007.

Local	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Cresc.anual médio
<b>Municípios 1º anel</b>								
Matrícula	130.662	135.373	138.186	139.058	139.900	143.322	140.434	1,2
Média de gasto-aluno-ano	1.506	1.562	1.652	1.883	1.933	2.137	2.238	6,9
<b>Municípios do 2º anel</b>								
Matrícula	13.954	14.275	14.472	14.845	14.727	14.949	14.476	0,6
Média de gasto-aluno-ano	2.166	1.711	1.894	1.960	2.144	1.931	2.413	2,9
<b>Municípios do 3º anel</b>								
Matrícula	13.913	14.475	15.074	15.296	14.633	14.301	14.301	0,5
Média de gasto-aluno-ano	1.814	1.321	1.252	1.371	2.042	2.222	2.535	8,2
<b>Curitiba</b>								
Matrícula	114.110	123.625	130.343	132.053	133.435	135.824	131.505	2,5
Média de gasto-aluno-ano	2.063	1.926	1.467	1.999	2.721	2.585	2.755	7,2

Fonte: Banco de dados do NUPE.

Considerando o movimento dos subgrupos em blocos observa-se um efeito mais equalizador da política de fundos e dos recursos adicionais no conjunto da RMC. Enquanto em 2001, a diferença entre o maior gasto-aluno-ano (Curitiba) e a menor média de gasto-aluno-ano (Primeiro anel) era de 36%, em 2007 esta diferença cai para 25%. Entretanto, cabe considerar o que aconteceu em cada subgrupo.

No primeiro anel metropolitano está a maior concentração de alunos, seguida pela rede municipal de Curitiba. O crescimento médio anual foi 1,2% entre 2001 e 2007 e foi contínuo, sofrendo pequeno recuo apenas em 2007, o que coincide com a mudança na metodologia do Censo Escolar, portanto, tal recuo precisará ser confirmado com a continuidade da série histórica. O crescimento médio anual do gasto-aluno-ano é maior que o crescimento médio da matrícula e é constante, este é o subgrupo de municípios que teve o maior aumento na receita vinculada a MDE.

A tabela 11 apresenta o movimento do gasto-aluno-ano em cada município do primeiro anel e da capital. Os dados explicitam duas tendências já indicadas na literatura e que são reafirmadas na análise de casos singulares. A primeira é que a redistribuição de recursos feita pela política de fundos, ainda que seja importante para enfrentar as desigualdades de condições de manutenção da educação brasileira, são insuficientes visto que não tomam como parâmetro o recurso necessário, mas os recursos disponíveis para educação (DAVIES, 2006; ARELARO, 2006; CARREIRA e PINTO, 2007).

Tabela 11: Gasto-aluno-ano em municípios do 1º Anel da RMC, inclusive Curitiba -2001-2007.

Municípios	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007
Fazenda Rio Grande	369,68	257,57	385,66	569,58	572,75	713,23	836,40
Colombo	1.270,82	1.230,39	1.275,00	1.428,47	1.608,34	1.611,89	1.704,22
Almirante Tamandaré	1.185,14	1.266,60	1.306,41	1.429,16	1.601,59	1.797,07	1.828,08
Campina Grande do Sul	1.324,33	1.256,01	1.549,19	1.586,02	1.620,68	2.049,26	2.015,33
Campo Largo	1.251,63	1.278,08	1.610,29	1.628,45	1.773,91	2.057,21	2.052,29
Campo Magro	1.423,75	1.627,33	1.603,84	1.782,84	1.901,24	2.117,03	2.066,69
Piraquara	1.423,22	1.705,61	1.803,95	1.914,91	1.900,48	2.008,35	2.123,16
Pinhais	1.642,32	2.034,16	2.097,30	2.095,51	2.105,52	2.441,02	2.311,37
CURITIBA	2.063,49	1.925,75	1.467,15	1.999,36	2.720,65	2.584,70	2.754,65
São José dos Pinhais	1.882,76	1.734,00	2.022,59	2.611,24	2.616,23	2.795,30	2.931,65
Quatro Barras	1.645,66	2.061,01	1.740,45	2.471,21	2.165,98	2.878,73	3.252,65
Araucária	3.150,37	2.729,04	2.772,86	3.192,24	3.395,46	3.037,67	3.497,38

Fonte: Banco de dados do NUPE.

No caso dos municípios do 1º anel metropolitano, em 2001, a diferença entre os recursos disponíveis por aluno era de 8 vezes quando consideramos, por exemplo, a Fazenda Rio Grande - município que ganha anualmente recursos volumosos com o

Fundef/Fundeb - e Araucária – município que perde recursos com a política de fundos. Se considerarmos 2007, tal situação é melhor, visto que a diferença entre estes dois municípios cai para 4 vezes.

Outra questão a ser considerada quando se analisa o gasto-aluno-ano realizado nas redes municipais refere-se ao patamar do custo-aluno-ano qualidade inicial, conforme proposto por Carreira e Pinto (2007). Os autores sistematizaram as discussões organizadas pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação e a proposta de custo-aluno-ano qualidade inicial (CAQUI) para as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Neste caso, ao invés de considerar-se o recurso aplicado pelo número de matrícula, os autores calcularam o custo a partir de um patamar inicial de condições de qualidade que incorporam diferentes insumos fundamentais à manutenção das diferentes etapas da educação básica.

Como neste artigo não é possível analisar os gastos com o grau de especificação proposto no trabalho com o CAQUI, tomaremos como critério de comparação dois pontos do CAQUI proposto para o ano de 2005. O CAQUI - anos iniciais do ensino fundamental de R\$1.734,00 e o CAQUI-creche de R\$ 4.139,00.

Considerando estes valores, observa-se que no ano de 2007 dois municípios do 1º anel metropolitano não chegaram a aplicar na média do gasto-aluno-ano o CAQUI para os anos iniciais do ensino fundamental e nenhum município do primeiro anel chega ao CAQUI para a creche<sup>8</sup>. Reafirma-se com isto a perspectiva de que a política de fundos ainda que redistribua recursos não tem conseguido garantir um patamar mínimo de desenvolvimento educacional para o conjunto das redes.

No segundo anel, o crescimento da matrícula é pequeno (0,6) com oscilação para baixo em 2005, e novamente em 2007, este último pode também ter relação com a metodologia do Censo, entretanto o anterior não (tabela 10). O crescimento do gasto-aluno-ano também apresenta oscilação, ainda que o crescimento médio do investimento seja maior que a matrícula. No caso do segundo anel a situação entre os municípios (tabela 12) é bem mais equitativa, entretanto ainda há é possível flagrar uma diferença de 1,9 vezes o maior gasto-aluno-ano (Balsa Nova) e o menor (Contenda) no ano de 2001; tal diferença praticamente continua a mesma em 2007 quando o maior gast-aluno-ano (Balsa Nova) é quase o dobro do menor (Itaperuçu). Considerando como padrão o CAQUI, todos os municípios em 2006 e 2007 aplicaram mais que o CAQUI séries iniciais do ensino fundamental em média na sua rede.

Tabela 12: Gasto-aluno-ano em municípios do 2º Anel da RMC -2001-2007.

Município	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contenda	1.512,63	1.408,14	1.359,42	1.827,36	1.897,94	-	2.265,19
Itaperuçu	1.772,33	1.355,19	1.529,53	1.510,49	1.501,63	1.765,27	1.801,84
Bocaiuva do Sul	2.019,86	1.620,17	1.734,22	1.795,48	1.805,95	2.328,73	2.117,21
Rio Branco do Sul	2.104,43	1.413,04	1.819,83	1.772,59	2.340,16	2.388,94	2.505,96
Mandirituba	2.715,96	1.637,18	1.719,04	1.987,44	2.014,46	2.148,03	2.177,67
Balsa Nova	2.872,26	2.831,75	3.203,22	2.867,32	3.301,25	2.957,48	3.612,61

Fonte: Banco de dados do NUPE.

No caso do terceiro anel encontra-se a menor média anual de incremento da matrícula e por outro lado, a maior média de crescimento de recursos gastos por aluno-ano (tabela 10). Este aumento, entretanto não é regular, a matrícula sobe até 2004 e depois cai consideravelmente; o gasto aluno cai também com o aumento da matrícula e depois se inverte com o decréscimo de matrícula. Este movimento parece indicar certa inconsistência na continuidade da política municipal de investimento em municípios deste grupo. Aprofundar as explicações para este quadro requer uma análise das políticas municipais específicas, um primeiro olhar possível é o movimento do gasto-aluno-ano em cada cidade.

No terceiro anel metropolitano estão alguns dos municípios mais pobres da RMC, mas neste caso temos a melhor equalização dos gastos, enquanto em 2001 a diferença entre o maior gasto-aluno-ano (Adrianópolis) e o menor (Lapa) foi de quase duas vezes; em 2007 esta diferença cai para 1,6 considerando o maior gasto-aluno-ano realizado (Adrianópolis) e o menor (Tunas do Paraná). Em 2007 todos os municípios aplicaram, na média, mais por aluno-ano que o proposto para o CAQUI séries iniciais do ensino fundamental.

Tabela 13: Gasto-aluno-ano em municípios do 3º Anel da RMC -2001-2007.

Município	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tunas do Paraná	1.868,32	-	1.329,16	1.591,57	1.781,35	1.693,53	2.218,94
Lapa	1.342,36	1.507,76	1.397,66	1.947,15	2.030,95	2.242,99	2.342,51
Agudos do Sul	1.674,60	1.757,33	1.448,51	1.978,65	2.625,62	2.124,91	2.355,76
Tijucas do Sul	1.876,75	1.620,90	1.761,11	1.709,88	1.993,52	2.492,81	2.413,89
Quitandinha	1.416,25	1.718,83	1.677,59	1.934,29	1.977,62	2.129,52	2.462,25
Cerro Azul	1.615,01	-	-	-	1.278,26	2.112,35	2.464,55
Dr Ulisses	2.074,67	1.350,56	-	-	2.148,42	2.774,95	2.540,12
Adrianópolis	2.645,56	2.613,79	2.400,03	1.803,61	2.503,64	2.205,84	3.485,17

Fonte: Banco de dados do NUPE.

### 3- Uma tentativa de síntese:

Os dados apresentados são parte de uma pesquisa em desenvolvimento e, principalmente, são parte do acompanhamento da política de fundos na RMC que está em



transição. Desta forma foi possível uma abordagem muito descritiva dos movimentos da matrícula e do investimento em educação. Desta forma, não é possível apresentar conclusões sobre a política educacional, mas indicar sínteses provisórias que podem ajudar no debate.

Em geral, trata-se de uma região com ampla expansão da população, segundo os dados da última Contagem Populacional (IBGE, 2007), a RMC cresceu 14% entre 2000 e 2007. Uma das conseqüências do movimento populacional é a demanda por expansão da educação. É possível constatar, pelos dados disponíveis, que em geral há esforço das administrações municipais em ampliação da oferta dos serviços educacionais, no conjunto da RMC a matrícula cresceu 10% no período, ainda que o ritmo seja muito diverso em cada caso particular.

Por outro lado, a RMC é uma região com crescimento econômico contínuo o que se expressa no crescimento geral da receita de impostos, que foi de mais de 50% em valores reais, entre 2001 e 2007. Este crescimento é maior que o crescimento do investimento em educação, o que permite problematizar se, de fato, o ritmo para o atendimento a demanda educacional não poderia ser acelerado?

Importa destacar que, no caso das receitas para educação, os recursos líquidos do Fundef/Fundeb cresceram em média 22% na RMC, ainda que neste caso os municípios do 1º anel e do 3º anel metropolitanos tenham tido resultado negativo com os repasses dos fundos, especialmente nos casos de Araucária, Quatro Barras e Adrianópolis. Os recursos do salário educação e de convênios diversos também tiveram papel importante neste período, apresentando um aumento de perto de 300% na RMC. Neste caso cabe destacar que a maior parte destes recursos deve-se a mudança na legislação do salário educação que passou a ser obrigatoriamente dividido com os municípios.

Finalmente, considerando o problema inicial proposto neste artigo, qual seja a política de redistribuição de recursos via constituição do Fundef/Fundeb numa área metropolitana, tomou-se o movimento do gasto-aluno-ano nos municípios como indicador para discutir a questão da equidade de investimento por aluno na região. Assim como, estabeleceu-se como indicador de comparação da suficiência de tal investimento a proposta do CAQUI séries iniciais do ensino fundamental.

O que os dados até aqui permitem sugerir é que para os anéis metropolitanos com menor intersecção com a capital (2º e 3º anéis), a política de financiamento e o crescimento da receita da região permitiram certa equalização dos gastos entre as cidades no período

considerado. E, observou-se também a aproximação na média dos gastos-aluno-ano de um investimento consistente com a proposta do CAQUI, o que pode significar condições para o incremento da qualidade de ensino.

No caso do 1º anel metropolitano, observa-se que, ainda que haja uma melhora no patamar de investimento por aluno-ano na região, mantém-se uma disparidade alarmante entre o pólo (Curitiba), algumas cidades mais desenvolvidas (por exemplo, Araucária e São José dos Pinhais) e cidades pobres como Fazenda Rio Grande. Neste último caso, a política de redistribuição, ainda que quase dobre os recursos disponíveis por aluno, não chega a garantir em 2007, na média desta rede, o investimento proposto pelo CAQUI séries iniciais do ensino fundamental.

Desta forma, cabe considerar que a política de fundos têm sido importante mesmo num contexto de crescimento econômico como o da RMC. Entretanto, sem um patamar mínimo de investimento, continuamos tendo redes com possibilidades muito diferentes de desenvolvimento, o que, no limite, leva a permanência de condições desiguais de realização do direito à educação.

---

<sup>1</sup> O trabalho contou com a colaboração de Alliana José Maria, bolsista de Iniciação Científica – UFPR.

<sup>2</sup> Este trabalho é parte de uma pesquisa maior 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”/ Programa Observatório da Educação/CAPES/INEP.

<sup>3</sup> Todos os valores estão atualizados para dezembro de 2007, usando como índice o INPC que apresentou os seguintes valores: 1,537948 (2001); 1,3664547(2002); 1,2118754(2003); 1,1454779(2004); 1,0854663(2005); 1,0580767(2006); 1,0097(2007).

<sup>4</sup> Parte deste decréscimo pode ser explicado pela mudança de metodologia no Censo Escolar, o acompanhamento da série histórica poderá esclarecer o movimento.

<sup>5</sup> Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação do Setor de Educação/UFPR.

<sup>6</sup> Para uma explicação maior sobre a qualidade dos bancos de dados ver Tavares, T M et all , 2007.

<sup>7</sup> Este é um trabalho contínuo realizado pela bolsista de iniciação científica. A maioria dos municípios ainda não forneceu as informações e os balanços já coletados apresentam diferenças substantivas de informações.

<sup>8</sup> Neste caso, evidentemente a média não poderia ser o CAQUI da creche já que este é o custo mais alto da proposta. Entretanto, vale problematizar a distância entre estes gastos.

Referências bibliográficas:

ARELARO, L. Fundef: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: *ANPED 30ª Reunião Anual*. Caxambu, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/index.htm> consultado em: julho de 2008.

CARREIRA, D. e PINTO, J. M. R. *Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

DAVIES, N. *Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?* In: GOUVEIA, A B; SOUZA, Â R de; TAVARES, T M (orgs.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

TAVARES, T. M. et al *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*. Relatório 2007. Curitiba: UFPR, 2008, mimeo.

TAVARES, T. M. et al *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*. Relatório 2008. Curitiba: UFPR, 2009, mimeo.