

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A QUESTÃO METROPOLITANA

GOUVEIA, Andrea Barbosa – UFPR

SOUZA, Ângelo Ricardo de – UFPR

GT: Estado e Política Educacional

Agência Financiadora: Não contou com financiamento

Introdução

A constituição de 1988 consagra a idéia do controle social sobre a ação do Estado, especialmente do poder executivo, como resultado das lutas pela democratização construídas pelos movimentos sociais, a partir do final dos anos 70, do século XX (DOIMO, 1995). Entre os instrumentos criados na Constituição como formas de ampliação da transparência e da possibilidade de intervenção da sociedade civil na ação do Estado estão os conselhos de gestão e/ou acompanhamento de políticas públicas onde o debate sobre o conteúdo das políticas, definição de prioridades, modelos de atendimento e garantia de direitos universais, é necessariamente perpassado pelas condições de financiamento público, o que implica a democratização do debate sobre o orçamento.

Neste contexto o controle social do orçamento público torna-se prioritário, posto que, *“muito mais que uma peça financeira burocrática, o orçamento – seja do município, do Estado ou da União – é o resultado de uma articulação essencialmente política”* (BALCÃO e TEIXEIRA, 2003, p.11). Apesar de expressar decisões políticas, a definição do orçamento e sua execução ainda estão sob a neblina da tecnocracia. A constituição prevê instrumentos de controle sobre o orçamento, internos – exercidos pelos próprios órgãos para garantir a legitimidade das contas (idem, p.17) e externos - exercidos pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pelo poder legislativo.

A década de 90, próxima passada, foi palco da expansão de uma série de experiências bem sucedidas de acompanhamento social do controle externo, é o caso, por exemplo, do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro (BALCÃO e TEIXEIRA, 2003), e também, de experiências de compartilhamento do controle interno, como nas experiências de orçamento participativo onde os Conselhos do Orçamento acompanham a execução por dentro do executivo (AVRITZER, 2003).

Certamente estes processos representam avanços em termos de publicização do Estado brasileiro que historicamente foi eivado por interesses oligárquicos:

Martins (1994), na sua sociologia da história lenta, ao examinar o poder do atraso na estruturação da sociedade brasileira, refere-se à permanente interpenetração do público e do privado na trama do tecido social e revela como são tecidas essas relações de delegação de poderes que vão assentando as bases do poder patrimonial no Brasil. (...) A dominação patrimonial não se constituiu em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. (...) As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação políticas, submetendo ao seu controle todo o aparelho do Estado (RAICHELIS, 2000, p.69).

Frente a este processo de privatização do Estado, é preciso considerar que o desenvolvimento do controle social sobre a coisa pública que se assente numa perspectiva democrática e rompa as barreiras da tradição patrimonialista, se constrói de forma processual e com dificuldades. DAGNINO (2002) destaca o caráter contraditório da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas que tem sido marcado pelo que a autora denomina de “*confluência perversa*” posto que, tanto as propostas pautadas em “*práticas participatórias*” quanto às propostas de reorganização do Estado “*que se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos*” precisam de uma “*sociedade civil ativa e propositiva*” (p.153).

Compreende-se que este processo mais geral pode ser analisado a partir da política de financiamento da educação pós-constituente. A partir daí, temos reafirmado a vinculação de recursos nas três esferas de governo e instituído o princípio da gestão democrática no ensino público; na metade da década de 90, a LDB 9394/96 disciplina o que são gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, facilitando o controle externo e interno sobre a execução do orçamento da educação. Em 1996, a Emenda Constitucional 14, ainda que sob uma perspectiva específica, reorganiza o investimento no ensino fundamental através do FUNDEF e estabelece o controle destes recursos por um Conselho de Acompanhamento e Controle Social em cada unidade da federação.

Segundos dados apurados pelo Ministério Público de três estados, em diferentes regiões do Brasil, indicados na pesquisa de BALCÃO e TEIXEIRA (2003) sobre o controle externo do orçamento, encontram-se entre os casos mais comuns de improbidade administrativa: a falta de cumprimento da vinculação constitucional e problemas com os limites de gastos com recursos do FUNDEF. Os problemas com a execução do orçamento da educação são amplamente indicados em estudos de DAVIES (1999), PINTO (2000) e outros. Tais estudos além de indicar que se mantêm lacunas na legislação sobre questões polêmicas como o pagamento de inativos com recursos vinculados à MDE, ainda indicam

as dificuldades das instâncias oficiais de controle externo, posto que os Tribunais de Contas apesar de disporem de um corpo de técnico, é composto de conselheiros indicados pelo executivo o que interfere na votação dos pareceres (DAVIES, 2004). Frente a isto ganham maior relevância os espaços de controle externo com participação da sociedade civil.

Na educação, o conselho do FUNDEF é o espaço de encontro entre representantes da sociedade civil e do Estado, mas, segundo a legislação nacional, apenas para o controle dos recursos subvinculados ao fundo. Ainda assim, considerando o volume de recursos envolvidos e o fato de que no âmbito municipal, o ensino fundamental é o principal foco da política, este controle pode ser insuficiente, porém não é indiferente. A literatura da área, nestes casos, tem indicado os limites na atuação destes conselhos relacionados à falta de paridade, à falta de independência e representatividade e a dificuldades de ordem técnica (RODRIGUES, 2001; DAVIES, 1999; GOUVEIA e SOUZA, 2002). Tais dificuldades, não são exclusivas deste conselho:

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento medido, (...) há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõem, o que diz respeito ao conhecimento do funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos (DAGNINO, 2002, p 148).

Frente a isto o conhecimento da legislação sobre orçamento e, sobretudo, da lógica de apresentação das prestações de contas e do perfil da aplicação de recursos ao longo do tempo, são instrumentos para exercer o controle social que podem dar certa unidade à atuação da sociedade civil que se vê frente às contingências das especificidades das políticas a serem acompanhadas.

Neste artigo, interessa discutir mais um complicador para o desafio do controle externo. Este tem sido discutido em estudos de outros campos e ainda não ganhou muita visibilidade nas pesquisas no campo da educacional. Trata-se do desafio do controle social frente à vida em espaços metropolitanos.

A política de financiamento da educação atual está pautada em um processo de descentralização que tem como foco os municípios e o controle social tem se desenvolvido a partir deste foco. No caso do FUNDEF, especialmente, a perspectiva é que o mecanismo possibilitasse a equalização da oferta de ensino fundamental no país, “*apesar de se ter uma*

possibilidade de diminuição da desigualdade internamente a cada estado, a omissão do governo federal, neste caso, é amplificadora das desigualdades regionais. São Paulo, por exemplo, já apresenta um gasto aluno superior a R\$ 1.000,00, enquanto estados que estão recebendo complementação (...) ficaram próximos do valor mínimo nacional” (OLIVEIRA, 2003, p.150).

Se em termos nacionais pode-se contestar o efeito equalizador, a pesquisa na Região Metropolitana de Curitiba – RMC problematiza as possibilidades de equalização no âmbito do próprio estado. Há indícios na literatura que tal problema se repetirá em outros espaços metropolitanos:

(...) enquanto em Niterói a disponibilidade contábil, ou gasto hipotético, era de 1863 reais por matrícula na rede municipal, no município vizinho de Itaboraí a disponibilidade contábil, ou gasto hipotético, era cinco vezes menor (325 reais) (DAVIES, 2004, p.51).

Isto possivelmente pode ser encontrado se comparamos outros municípios em cada estado, independente de comporem a região metropolitana. A diferença no que diz respeito aos desafios do controle social, que nos interessa aqui, está no fato de que os problemas metropolitanos não são exatamente soma dos problemas de cada cidade, mas se complexificam frente à organização da vida urbana num contexto regional, via de regra, de crescimento desigual em termos de direitos sociais e condições de vida. BADIA (2004) indica isto de forma interessante: *“el gobierno de la región é, (...), uma ciudad sin gobierno em tanto que tiene muchos gobiernos (...) és decir, la ciudad metropolitana em tanto tal no se gobierna, sino que se gobiernan algunos de sus segmentos territoriales”* (p.93).

Se o desenho da política ainda não dá conta de governar a metrópole, parece importante pensar a avaliação das políticas e a capacitação da sociedade civil para compreender os meandros do orçamento e do funcionamento do Estado, incorporando problemas regionais que podem, no caso da educação, especialmente, redimensionar as definições de qualidade de ensino não apenas frente ao possível na esfera local, mas na esfera regional. Nesta perspectiva, analisamos a expansão da oferta do ensino fundamental e da educação infantil na RMC e os investimentos municipais na manutenção do ensino, de forma a construir um mapa que permita problematizar a democratização do ensino em termos regionais.

A pesquisa

A RMC é formada por 26 municípios, a pesquisa ora em discussão analisou as contas de uma amostra intencional de onze destes municípios que apresentavam diferentes perfis de renda, desenvolvimento econômico, população e matrícula, de forma a que pudéssemos abranger os diferentes tipos de municípios presentes na região¹. A maioria dos casos investigados são municípios que fazem divisa direta com a capital e tem crescimento populacional maior que Curitiba. Apenas três cidades não têm divisa direta com a capital, entretanto, estão no anel metropolitano que teve alto incremento populacional no período (IMAP, 2004). De modo geral, a capital detém os melhores indicadores sociais e econômicos, margeada por dois municípios com alto desenvolvimento econômico e os demais com alto grau de exclusão social e limitações de desenvolvimento independente.

A análise dos balanços no período de 1996 a 2003 revelou uma progressiva melhora, na maior parte dos casos, na qualidade dos dados apresentados. Entretanto, isto ainda não significa que os balanços tenham se tornado de fácil interpretação e menos ainda o cumprimento integral da legislação sobre financiamento da educação. É interessante destacar, de pronto que os números do ano de 1998 são significativamente atípicos na região. A hipótese explicativa é de que isto tenha relação com a implantação do FUNDEF que, posteriormente, foi sendo incorporado à rotina de gastos com impacto negativo no conjunto, posto que após 98 há um crescente descumprimento da vinculação constitucional. Para explicar melhor tal cenário, a seguir construímos um mapa comparativo. Os municípios foram agrupados em quatro blocos que revelam perfis diferentes quanto à: capacidade de arrecadação, investimento em MDE e impactos do FUNDEF.

A) Curitiba e Araucária: alta arrecadação; alto investimento em MDE; impacto pequeno ou negativo do FUNDEF.

Araucária, a sudoeste de Curitiba, e é o município da RMC que mais possui recursos públicos disponíveis per capita. A taxa de crescimento da receita vinculada à educação chega a 72% no período de 1996 a 2003. Toda a RMC teve crescimento nessas receitas, especialmente por conta dos impactos do FUNDEF, entretanto em Araucária, há perdas com o FUNDEF, mas mesmo assim o município teve incremento nos recursos vinculados, pois sem o FUNDEF o incremento das receitas passaria dos 82%. A situação desta cidade deve-se, particularmente, às transferências do ICMS decorrentes do Pólo Petroquímico ali instalado, e com um número de matrículas no ensino fundamental que não

é tão elevada, acaba “perdendo” muitos recursos com a implantação do FUNDEF. O total dessas perdas passa dos 31 milhões de reais no período de 1998 a 2003. Tal perda provoca uma situação inédita na RMC: Araucária é o município que tem menos recursos brutos por habitante do que líquidosⁱⁱ.

A Rede Municipal de Ensino de Araucária cresceu quase 8% no período 1999 a 2003ⁱⁱⁱ. O crescimento na Educação Infantil foi superior a 13%, todavia, houve queda de quase 2% no número de alunos matriculados nas creches no mesmo período. O ensino fundamental cresceu 3,6% e a EJA cresceu 2,3%. Araucária tem muitos recursos disponíveis por habitante e isto também se expressa na avaliação das despesas realizadas, uma vez que em 1997 a cidade investiu R\$ 2.015,50 por aluno matriculado/ano e em 2003 chegou a R\$ 2.766,69/aluno/ano^{iv}.

Araucária é um dos dois únicos municípios da região (o outro é Piraquara) que cumpriram sistematicamente a Constituição Federal e a LDB ao investir pelo menos 25% das receitas vinculadas em MDE, durante todos os anos analisados, tendo atingido, em 1998, quase 33% de investimento.

A capital – Curitiba, ao contrário, sistematicamente fica abaixo da exigência legal dos 25%. A administração pública advoga que há uma lei municipal que propõe uma interpretação diferente da LDB para os gastos com MDE e, com base nesta legislação municipal, talvez Curitiba atingisse o percentual mínimo exigido pela Constituição, mas em acordo com a Constituição e, especialmente, com a LDB, a cidade deveria ter aplicado mais recursos em MDE. O investimento em MDE, se consideradas as pontas do período analisado (1996 e 2003), cresceu 11,2%, porém foram apenas nestes anos que a capital conseguiu suplantar o investimento mínimo constitucional, tendo inclusive aplicado apenas 18,8% em 2001. O investimento por aluno/ano, mesmo sendo dos maiores na região, também caiu 22,9% entre 1997 e 2003 e, como houve uma sentida recuperação em 2003, ano em que o município cumpriu com as exigências legais, há evidências contundentes de que a capital poderia ter investido bem mais do que o fez.

Curitiba é o município mais populoso e rico da região, em valores absolutos, tem bons indicadores sociais e econômicos, se tomada como referência a média da região. No período analisado, todavia, é única cidade da RMC que não teve incremento de receita. Com os valores atualizados, vemos que Curitiba teve um decréscimo de 2,4% nas receitas

vinculadas de 2003 em relação às de 1996. Se retirarmos os recursos do FUNDEF, o quadro ainda piora, pois Curitiba é um dos municípios que “ganhou” recursos com a implantação do Fundo: o índice de decréscimo aumenta para 6,8%. Apesar disto a receita da capital é a maior da RMC, chegando a ser mais de 100 vezes maior que dos municípios mais pobres.

Na rede de ensino da capital houve grande incremento de matrículas entre 1999 e 2003, atingindo 18,6% (e 66,5% entre 1997 e 2003), o que coloca a capital entre os municípios que mais ampliaram o atendimento na rede própria. Isto se deve à ampliação do processo de municipalização do ensino das séries iniciais do ensino fundamental a partir de 1999, elevando em 28,3% as matrículas nesta etapa. Houve também significativa ampliação nas matrículas em creches entre 1999 e 2003 (38,5%), porém consta decréscimo no ensino pré-escolar (37,3%), decorrente, dentre outros fatores do processo de incorporação do pré-escolar no ensino fundamental de nove anos, através da implantação de um programa de promoção automática, denominado “Ensino por Ciclos de Aprendizagem”.

Araucária e Curitiba são municípios que nos anos estudados apresentaram o maior gasto per capita em MDE, por matrícula, via de regra, com aplicação na maioria dos anos de pelo menos mais que uma vez o valor médio de aplicação da região, conforme apresentado na tabela 1.

B) São José dos Pinhais, Pinhais, Campo Largo, Quatro Barras e Campo Magro: arrecadação significativa; investimento em MDE variável e sempre próximo ou maior que 70% do valor médio da região; têm impacto discreto e positivo do FUNDEF.

O município de São José dos Pinhais, ao sul-sudeste de Curitiba, é um dos mais ricos e mais populosos de toda a região. Pólo industrial recente, São José dos Pinhais aplica mais de R\$ 115,00 por habitante/ano em MDE e o faz levando em conta uma razoável aplicação na educação infantil, em consideração à média da região.

O município está entre os quatro com maior incremento populacional e mesmo com sentida queda no número de matrículas em creches (63,6%) entre 1999 e 2003, conseguiu ampliar o número de matrículas na Rede Municipal, decorrente do significativo aumento de 234% nas matrículas na pré-escola, o que se acrescidos aos 2% de aumento nas matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental, provoca um incremento geral de 11,8% no período.

A demonstração da riqueza recente do município fica evidente no crescimento de mais de 100% da receita vinculada entre 1996 e 2003, a qual mesmo sem o FUNDEF atinge índices elevados (96,1%), pois o município não depende diretamente dos recursos do Fundo para o desenvolvimento das políticas educacionais.

Com exceção a 2002, em todos os demais anos, o município cumpriu com o dispositivo legal da vinculação orçamentária, tendo inclusive aplicado nos anos de 1999 e 2001 mais de 30% da receita vinculada em MDE, ainda que, ao final do período encontrasse uma diminuição de 11,8% na aplicação em MDE. Apesar disto, o investimento por aluno/ano cresceu 41% entre 1997 e 2003, mesmo estando os valores de 2003 abaixo dos praticados em 1998, pico de investimentos na região toda.

O município de Pinhais, a nordeste da capital, tem se desenvolvido muito industrialmente nos últimos anos, incrementando assim os recursos para as políticas públicas. Não está entre os municípios de grande incremento populacional, mas possui mais de 100 mil habitantes, o que demanda um investimento razoável em educação pública, pois mesmo com as matrículas no ensino fundamental em recuo de 3% entre 1999 e 2003, ampliaram-se significativamente as matrículas na creche (118,8%) e na pré-escola (66,4%), levando ao aumento de 9,2% em toda a rede municipal de ensino.

O FUNDEF teve o seu papel no aumento dos recursos da educação neste município, pois as receitas vinculadas cresceram 61,2% entre 1996 e 2003, mas se retirarmos os recursos do Fundo este índice cai para 51,7%. Mesmo com um investimento acima dos 30% em MDE durante os anos de 1996, 1997 e 1998, Pinhais não cumpriu com a exigência dos 25% no ano de 2001. Além disso, percebe-se um decréscimo proporcional na aplicação dos recursos em MDE da ordem de 24,2%. O investimento por aluno/ano, por outro lado, cresceu 12,7% quando cotejamos os anos de 1997 e 2003.

Campo Largo, à oeste de Curitiba, é um dos municípios que também recebeu investimentos industriais na última década. A receita foi incrementada, entre 1996 e 2003, em 45,5%, mas se retirarmos os recursos recebidos do FUNDEF, este índice recua para 31,3%.

O município de Campo Largo possui uma rede de ensino com pouco mais de 12.200 alunos em 2003, que é 4,5% maior que 1999, decorrente certamente do incremento de

33,3% da pré-escola neste período. Já as matrículas nas creches e no ensino fundamental municipal recuaram 7,8% e 1,7% respectivamente, no mesmo período.

Mesmo sendo o município da amostra que menos recursos investiu por habitante/ano em MDE, não é necessariamente dos mais pobres, pois se descontar os recursos recebidos do FUNDEF, ele passaria a ser o 7º. município de maior investimento na RMC. Além disso, apenas em 2002 deixou de cumprir com as exigências da vinculação orçamentária com MDE, tendo investido mais de 40% em duas ocasiões (1996 e 2000). O alto investimento em 1996, inclusive, é parcialmente responsável pela queda proporcional da aplicação em MDE quando cotejadas as duas pontas do período analisado, pois em 2003 a aplicação foi de 25%, provocando uma queda proporcional de 37,8%.

O tamanho razoável da população ajuda a equilibrar as contas perante o FUNDEF, fazendo com que o incremento de recursos do Fundo seja de apenas 3% nas receitas vinculadas. Ademais, o investimento por aluno/ano é quase constante. A exceção fica por conta do ano de 1998, no qual houve grande inversão de recursos, e do ano de 1999, no qual se registra a maior aplicação, mas ao final do período o investimento se manteve quase linear com pequeno incremento de 5% ao final do período analisado.

Quatro Barras, ao norte da capital e sem divisa direta com esta, é o menor município e o segundo com melhores índices sociais. Apesar de possuir uma população pequena, dispõem de R\$ 120,00 por habitante/ano, pouco mais da metade dos recursos de MDE disponíveis por ano em Araucária, por exemplo.

A Rede Municipal apresenta decréscimo no ensino fundamental (6,5%) e nas matrículas nas creches (16,2%), mas há um aumento forte na pré-escola (45,8%) entre os anos de 1999 e 2003, todavia o impacto no aumento das matrículas em geral é pequeno, pois a variação entre 1999 e 2003 em toda a rede é de apenas 2,9%.

O município apresenta uma uniformidade no investimento em educação infantil, dedicando normalmente mais de 10% dos recursos vinculados a este nível de ensino. Todavia, em apenas dois dos oito anos da amostra (1998 e 2002), Quatro Barras conseguiu cumprir com a exigência legal dos 25%, o que demonstra que apesar da inversão financeira per capita realizada, o município deveria investir ainda mais. E, mesmo com o aumento proporcional de 5,8% na aplicação em MDE, Quatro Barras concluiu o período analisado abaixo dos 25%.

As receitas vinculadas cresceram mais de 48% entre 1996 e 2003 e por ser o município da RMC para o qual o FUNDEF trouxe menos efeitos, as receitas com ou sem os recursos do Fundo pouco se alteram. Isto se confirma pela pequena variação nos dados da aplicação de recursos por aluno/ano, a qual não atinge 5% a menor entre 1997 e 2003 (mesmo com o pico em 1998, típico em toda a região).

Campo Magro é o mais novo município da amostra, criado em 1997 está a noroeste de Curitiba. É o segundo menos populoso e o terceiro pior município da amostra quanto aos índices de exclusão social e sócio-econômicos. A receita vinculada cresceu 88,8% no período de 1996 a 2003, e mesmo sem contar com os recursos do FUNDEF este índice continua alto (80,1%), o que mostra o verdadeiro esforço fiscal do município.

As matrículas no ensino fundamental municipal têm crescido pouco (4%) entre 1999 e 2003, mas a educação infantil cresceu muito com índices de 215% para a creche e 115% para a pré-escola, o que gerou o impacto de 21% de crescimento na Rede Municipal.

Por ser o município mais pobre em termos absolutos, acaba contribuindo menos com o FUNDEF do que recebe recursos do Fundo e isto incrementa suas receitas vinculadas à MDE, conseguindo aplicar quase R\$ 100,00/habitante/ano. O investimento por aluno/ano é crescente, com exceção dos anos de 1998 e 1999, nos quais há grande investimento, após o ano de 2000 mantêm-se uma constância nessa aplicação, atingindo um crescimento de pouco mais de 17%.

Com exceção ao ano de 2002, Campo Magro conseguiu cumprir em todos os demais anos a exigência da vinculação orçamentária dos 25% com MDE. Porém, parece haver uma tendência de queda deste investimento, mesmo com os crescentes recursos do FUNDEF, pois em 2003 a cidade investiu proporcionalmente 25% a menos em MDE do que o fez em 1997.

C) Colombo e Piraquara: municípios onde o investimento em MDE está próximo à metade da média de aplicação por aluno/ano na região, com arrecadação variável e impacto significativo do FUNDEF.

Colombo, ao norte de Curitiba, é o terceiro mais populoso município da RMC. Este aspecto somado ao fato de não ser um município rico, fez com que na implantação do FUNDEF houvesse uma ampliação muito grande nos recursos disponíveis para a educação, garantido um incremento de mais de 100%, no investimento em MDE que se aproxima dos

R\$ 100,00 por habitante/ano. O impacto do FUNDEF é tamanho que as receitas do município variam mais de 63% entre 1996 e 2003 e, se retiramos os valores provenientes do Fundo, este indica despenca para menos da metade (24,3%).

A Rede Municipal de Colombo cresceu 5,1% no período, principalmente, na educação infantil: 17,8% nas matrículas em creches e 15,2% na pré-escola. E muito pouco no ensino fundamental: menos de 1% entre 1999 e 2003.

Em dois anos (1996 e 1997), Colombo aplica mais de 30% em MDE. É o município que proporcionalmente mais investe em educação infantil e, com exceção do ano de 2000, cumpriu com as exigências da vinculação orçamentária. Em 2000, Colombo registrou 24,71% de aplicação em MDE, ficando bastante próximo da exigência legal^V. Apesar disso e da não ampliação das matrículas de maneira tão significativa, o investimento por aluno/ano decaiu com o passar do tempo: em 2003, investiu 12,7% menos do que em 1997 e o percentual aplicado em MDE caiu proporcionalmente 15,2% em relação a 1996.

Piraquara, à nordeste da capital e sem divisa direta, é o município que mais cresceu em população na região nos últimos anos (38,9%) e, talvez por isto, é o que apresenta os piores índices quanto à exclusão social e indicadores sócio-econômicos. Depois de Cuiutiba, é o município que menos teve incremento na receita vinculada (36,1%), sendo que a maior parte deste incremento se deveu aos impactos do FUNDEF no orçamento municipal, pois sem ele a receita teria crescido apenas 16,4%.

O crescimento populacional, como não poderia ser diferente, teve impacto no aumento das matrículas, tornando Piraquara um dos municípios com os mais altos índices neste tema (60,3% entre 1997 e 2003), atingindo 66% de aumento nas creches entre 1999 e 2003, 172,5% na pré-escola e 9,6% nas séries iniciais do ensino fundamental no mesmo período.

Como é um município pobre e que cresceu muito, recebe muitos recursos do FUNDEF. Mas, mesmo antes do FUNDEF, Piraquara já priorizava a educação, pois em seis dos oito anos que compõem a pesquisa, o município investiu mais de 29% em MDE, atingindo, inclusive mais de 40% em 1996 e é um dos únicos, juntamente com Araucária, que em todo o período cumpriram a exigência legal dos 25% mínimos a serem investidos em MDE. Apesar disto, talvez pelo alto crescimento nas matrículas, houve queda proporcional no investimento em MDE, da ordem de 18,3%, mas mesmo com a queda o

investimento em 2003 foi superior a 35%. Esta prioridade para com a educação no município também se expressa no percentual de crescimento do investimento por aluno/ano, o qual quase atinge os 18% entre 1996 e 2003. Todavia, as dificuldades econômicas do município são evidentes, pois com toda essa priorização dos investimentos em educação, a aplicação por aluno/ano na cidade fica sistematicamente abaixo da média da região, o que reforça a tese de que, mesmo com mecanismos de redistribuição financeira como o FUNDEF, há grandes desigualdades na RMC.

D) Campina Grande do Sul e Fazenda Rio Grande: municípios com baixa arrecadação, onde o FUNDEF tem alto impacto e o investimento em MDE é próximo à metade da média da região ou menor que isto.

O município de Campina Grande do Sul, ao norte de Curitiba, não possui divisa direta com a capital. É uma localidade pobre com baixos índices sociais e econômicos. O crescimento da receita do município no período 1996 a 2003 chega a 70%, mas isto é decorrente particularmente dos impactos do FUNDEF nas contas do município, pois sem esses recursos o crescimento seria de 48%, o que por si só já representa um bom esforço fiscal do município.

A Rede Municipal de Ensino teve um crescimento de 10,5% entre 1999 e 2003, sendo que a educação infantil é a grande responsável por isto, pois as matrículas em creche cresceram 15% e na pré-escola 18,5%, enquanto que no ensino fundamental houve queda de matrículas da ordem de 0,7%.

O impacto do FUNDEF em suas contas, praticamente dobra os recursos disponíveis por habitante/ano quando se soma a receita proveniente do Fundo. Isto permite que Campina Grande do Sul aplique mais de R\$ 100,00 por habitante/ano em MDE. O investimento aluno matriculado/ ano parte de quase R\$ 900,00 em 1997, praticamente dobra em 1998 e depois entra em queda, mas mesmo assim termina o período analisado (2003) com alta de quase 50% de investimento por aluno/ano em relação a 1996.

Porém, em três dos oito anos da série analisada (1998, 2001 e 2002), Campina Grande do Sul não conseguiu cumprir com a exigência dos 25% em MDE e terminou 2003 com uma queda de 16% em relação a 1996. Isto é, em 2003, mesmo tendo cumprido com as exigências legais, o município investiu proporcionalmente menos 16% em MDE do que em 1996.

Fazenda Rio Grande, ao sul de Curitiba, é o segundo município que mais cresceu em toda a região em aspectos populacionais e é, em termos relativos, o mais pobre da RMC, além de possuir indicadores sócio-econômicos e de exclusão social frágeis.

É de fato um município que depende do FUNDEF para o atendimento da educação pública, pois apesar do incremento de 20,6% nas receitas vinculadas entre 1996 e 2003, ao adicionarmos os recursos provenientes do Fundo, este índice salta para 70,8%. Como as matrículas cresceram no município quase 20% entre 1999 e 2003 e 58,2% entre 1997 e 2003, só o incremento das receitas vinculadas seria insuficiente para todo o atendimento. A população crescente e as dificuldades econômicas do município são determinantes para que o FUNDEF seja responsável pelo incremento de mais de 100% nas receitas vinculadas do município. Isto também é sentido no investimento por aluno/ano, o qual cresceu quase 72% entre 1997 e 2003.

O aumento da matrícula concentra-se no crescimento da oferta de pré-escola (57%) e nas séries iniciais do ensino fundamental (8,2%). Todavia, registra-se queda de 19,7% nas matrículas nas creches, decorrente possivelmente de uma escolha política, posto que a educação infantil é onerosa, especialmente nas primeiras etapas, para as quais normalmente o período integral (mais de seis horas diárias) de educação e cuidado é necessário. A ampliação do pré-escolar e a diminuição da creche podem ter origem em uma racionalidade de política econômica do município.

Com uma política de financiamento bastante inconstante para a educação infantil, a Fazenda Rio Grande deixou de cumprir com o mínimo constitucional em MDE durante dois anos (1998 e 2002). A confirmação das dificuldades financeiras do município ficam evidentes em 1997 quando foram investidos mais de 34% em MDE e, ainda assim, os valores por aluno/ano ficaram muito abaixo da média daquele ano na região, que era de R\$ 2.576,00.

A Título de Síntese: questões para repensar o controle social

Esses dados todos permitem observar algumas similitudes na região ao longo desses anos. A primeira decorre do grande incremento populacional na área, fruto do crescimento industrial nos anos 90, o qual promoveu impactos nas receitas, especialmente, de São José dos Pinhais, Pinhais, Campo Largo e Araucária, mas que também foi o responsável pelo aumento das demandas de políticas sociais nesses municípios e nos vizinhos, pois muitos

destes tornaram-se “dormitórios” para os trabalhadores que chegaram à RMC em busca de emprego nas indústrias recém implantadas, como é o caso de Colombo, Piraquara e, particularmente, Fazenda Rio Grande.

Esse forte crescimento populacional da última década na RMC é parcialmente responsável pelo fato de quase todos os municípios terem ganhos financeiros com a partir da implantação do FUNDEF em 1998. Apesar de se ter na região municípios com boa arrecadação, ainda assim a demanda de atendimento educacional no âmbito do ensino fundamental é grande, permitindo o retorno integral dos recursos “enviados” ao Fundo além do *plus* que a região recebe, que atinge mais de 234 milhões de reais ao longo dos anos 1998 a 2003.

O crescimento das receitas vinculadas também ocorre em quase todos os municípios da amostra (a exceção fica por conta de Curitiba, com decréscimo de 6%), mesmo que com grandes desequilíbrios, pois sem contarmos com os recursos provenientes do FUNDEF, o índice de crescimento varia de 20% (Fazenda Rio Grande) até 96% (São José dos Pinhais). Ademais, o índice de crescimento, per se, pode não mostrar muito mais do que o esforço fiscal do município ou a ampliação de forma geral da economia na região, pois os municípios mais pobres, mesmo crescendo, ainda ficam muito abaixo da média da região em relação aos recursos disponíveis por habitante para o desenvolvimento de políticas sociais.

Esse crescimento nas receitas vinculadas, todavia, não foi suficiente para priorizar a educação escolar na RMC, já que, como vimos, somente dois dos onze municípios cumpriram com a determinação legal da vinculação constitucional em todo o período, tendo ocorrido casos, como a capital que não cumpriu, sistematicamente, com as exigências legais. Ademais, parece que com a implantação do FUNDEF os municípios deixaram de investir as outras receitas, mesmo vinculadas à MDE, pois em 1996 apenas um município não cumpriu com o mínimo constitucional. A partir de 1997 há um descumprimento crescente: 1997 foram dois os municípios; 1998, com o início do Fundo, três municípios; 1999, dois municípios; 2000 voltam a três; 2001 foram quatro e seis em 2002. Mesmo com a queda para apenas um caso em 2003, parece sintomático o fato de ter crescido o número de casos de não cumprimento do dispositivo legal dos 25% a partir de 1998.

O investimento por aluno/ano também foi bastante diverso na RMC durante os anos de 1997 e 2003, variando de R\$ 672,54 (Fazenda Rio Grande em 1996) até R\$ 3.914,22 (Curitiba, em 1998), o que representa um investimento 5,8 vezes maior. Após o FUNDEF, o menor investimento por aluno/ano foi em Campina Grande do Sul, em 2002, com R\$ 1.011,88, enquanto que os valores de Curitiba, em 1998, continuaram sendo a maior aplicação, o que perfaz um investimento de 38% a mais que a média da região ou mais de quase quatro vezes o menor gasto aluno/ano.

O aumento da população, a ampliação das demandas educacionais da sociedade, especialmente pela educação infantil, o crescimento da receita vinculada, o decréscimo do investimento por aluno/ano, o superávit dos recursos do FUNDEF, o não cumprimento dos dispositivos legais quanto à necessidade de investimento mínimo de 25% em MDE e, especialmente, o fato da região metropolitana não ser objeto de políticas que a compreendam em toda a sua complexidade, são elementos que, juntos, compõem um quadro bastante difícil para o desenvolvimento de uma política educacional na RMC voltada à democratização do acesso e das condições de oferta do ensino público.

A política educacional em espaços metropolitanos e em decorrência o controle social, tal qual indicamos no início deste texto, tem como desafio discutir o significado deste nível de desigualdade de condições de oferta de escola, posto que compreendemos que os valores investidos na escola por aluno/ano têm implicações na qualidade da escola possível. Os desafios para a superação desta condição requerem, antes de tudo, a superação da visão fragmentada que se tem deste fenômeno urbano que é a região metropolitana, visão esta ainda predominante nos administradores públicos e nos políticos, nos educadores e na sociedade civil.

Tabela 1: Gasto em MDE por matrícula em municípios da RMC – 1997-2003.

Município	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% cresc. 03/97
Araucária	2.015,50	2.549,50	1.979,21	2.335,29	2.273,14	2.336,51	2.766,69	37,27
Campina Grande Sul	895,87	1.740,01	1.248,79	1.260,90	1.242,80	1.011,88	1.341,36	49,73
Campo Largo	1.422,85	1.885,48	1.230,29	1.439,17	1.336,21	1.379,39	1.493,96	5,00
Campo Magro	1.275,36	2.246,17	1.952,06	1.421,51	1.432,06	1.440,31	1.493,63	17,11
Colombo	1.376,85	1.635,59	1.108,90	1.184,21	1.269,27	1.082,43	1.202,68	-12,65
Curitiba	3.734,65	3.914,22	2.575,49	2.588,53	2.124,36	2.241,60	2.879,19	-22,91
Fazenda Rio Grande	672,54	1.070,02	1.065,17	1.033,59	1.246,76	1.053,58	1.156,11	71,90
Pinhais	1.737,83	2.227,93	1.800,52	1.889,53	1.654,49	1.842,22	1.959,15	12,74
Piraquara	1.344,06	1.357,02	1.195,59	1.367,47	1.421,60	1.500,71	1.584,57	17,89

Quatro Barras	1.756,53	2.624,09	1.480,48	1.644,65	1.526,87	1.782,22	1.671,97	-4,81
São José dos Pinhais	1.291,18	1.941,01	1.891,96	1.715,24	2.048,91	1.501,00	1.820,51	41,00
Média	2499,49	2836,74	2039,25	2085,66	1882,67	1877,23	2312,90	-7,47

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa “O financiamento da Educação em Municípios da Região Metropolitana de Curitiba”

Referências Bibliográficas:

AVRITZER, L. *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BALCÃO, N. e TEIXEIRA, A. C. C. [org] *Controle social do orçamento público*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: Perissinotto, R. e FUKS, M. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

DAVIES, N. *O FUNDEF e o Orçamento da Educação*. Ed. Autores Associados. Campinas, SP, 1999.

_____. O financiamento da educação e seus desafios. In: *ECCOS*. Revista Científica do Centro Universitário Nove de Julho. São Paulo: junho, 2004.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular* Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1995.

BADIA, G. Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana. In: ESCOLAR, M *Federalismo y descentralización em grandes ciudades*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

GOUVEIA, A.B.e SOUZA, A. R. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no Paraná. In: ANPED, 2002, Caxambu. *25ª Reunião Anual da ANPED*. Rio de Janeiro: ANPED, 2002.

IMAP. *Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba – 1997/ 2004*. Curitiba: 2004. In: http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/o_imap/publicacoes

RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cad. CEDES*, Nov 2001, vol.21, no.55, p.42-57.

OLIVEIRA, R. P. Uma dimensão avaliativa do Fundef: a desigualdade regional. In: *Educar em Revista*. Curitiba: Ed. da UFPR, nº 22, 2003.

PINTO, J. M. R. *Os Recursos para a educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas*. Brasília: Plano, 2000.

ⁱ As contas dos municípios foram fornecidas pelas administrações municipais [cópias dos balancetes entregues ao Tribunal de Contas do Paraná]. Os dados de matrículas e população foram coletados pela Internet: INEP e FNDE para aqueles e do IBGE para estes.

ⁱⁱ Receita MDE Bruto: recursos que o município tem que investir com os 25% das receitas vinculadas. Receita MDE Líquido: resultado do acréscimo ou decréscimo de recursos que o município tem para investir em MDE após a soma ou débito do impacto do FUNDEF e da soma dos recursos de convênios.

ⁱⁱⁱ Os dados referentes às matrículas que a pesquisa acessou somente estavam desagregados por nível/modalidade de ensino a partir de 1999. Nos anos de 1997 e 1998, somente há a totalização de matrículas nas Redes de cada um dos municípios da amostra. Do ano de 1996 não há dados, pois os bancos de dados com os quais a pesquisa trabalhou (INEP e FNDE) não disponibilizam informações anteriores a 1997 por município.

^{iv} Valores corrigidos pelo IGPM/FGV para março de 2005.

^v Considera-se como corretos os valores quando muito próximos dos 25%, pois mesmo tendo trabalhado com dados diretos dos municípios, pode haver outras despesas descritas em rubricas diversas não observadas pela metodologia adotada.