

# FINANCIAMENTO E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL E EM LONDRINA-PR

Isabelle Fiorelli Silva

Universidade Estadual de Londrina  
fiorelli@uel.br

**Resumo:** Objetiva-se discutir a questão do financiamento da educação básica no Brasil, no contexto do Estado federativo de direito, destacando suas ações concernentes à descentralização, municipalização e regime de colaboração. Além disso, inicia-se a análise, ainda incipiente, do financiamento da educação no município de Londrina-PR. Para isso, serão utilizadas referências bibliográficas e fontes de dados diretas e indiretas. Destaca-se, como desafio maior na busca pelo direito à educação pública de qualidade a necessidade de regulamentação de um regime de colaboração entre os entes federados para que sejam superados os entraves, para a garantia desse direito.

**Palavras-chave:** políticas educacionais; financiamento da educação no Brasil; fundef/fundeb.

## INTRODUÇÃO

O presente texto visa discutir a questão do financiamento da educação básica no Brasil, no contexto do Estado federativo de direito, destacando suas ações concernentes à descentralização, municipalização e regime de colaboração. Em seguida, faz-se um recorte que analisa o financiamento da educação no município de Londrina, para compreender o impacto da implementação do Fundeb, no que tange à democratização do ensino e na efetividade da política local.

Assim, pretende-se abarcar as análises de autores renomados na área, que apresentam reflexões relevantes quanto às peculiaridades do financiamento da educação pública no Brasil. Em seguida, considerando a ligação que se pretende estabelecer entre a implantação do Fundeb e a efetividade escolar e sua democratização do ensino, será realizada uma breve discussão acerca do direito à educação, suas garantias legais e nuances do Estado Federado brasileiro. Por fim, serão apresentados alguns dados financeiros e educacionais, obtidos direta e indiretamente, do município de Londrina-PR.

## O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES

Melchior (1987) realizou um estudo acerca do financiamento da educação no período de 1965 a 1982, período que foi aprovada a lei 4.320 (17/03/1964) que alterou a metodologia orçamentária e de balanços adotadas pelos entes federados da nação brasileira; o que permitiu analisar os balanços, as fontes (receita) e sua aplicação (despesas) na esfera pública da União, dos Estados e dos Municípios. Tal estudo serve de subsídio indispensável para a compreensão da história e evolução dos mecanismos e gestão do financiamento da educação pública; trazendo no cerne uma série de pressupostos e esclarecimentos que sustentam as pesquisas na área até os dias atuais. É interessante notar o quanto os resultados apresentados por Melchior em estudo

do contexto de 1965 a 1982 ainda estão, em grande parte, presentes nas análises e resultados de pesquisa dos dias atuais. Com isso, percebe-se que em alguns aspectos houve avanços e, em outros, ainda persistem os mesmos entraves constituídos historicamente.

Dentre as conclusões apresentadas por Melchior, destaca-se a elucidação quanto a receita tributária que é composta principalmente por impostos (79,9%), seguida das taxas (3,9%). Embora esse quadro tenha sofrido alterações com expressivo crescimento das taxas a partir da década de 1980, os impostos ainda são a fonte mais importante de recursos da receita geral da União, especialmente o IPI e o IR que juntos responderam por 71,69% da arrecadação de impostos no período de 64 a 82. Essa informação, hoje, pode parecer óbvia para os pesquisadores da área, entretanto é inegável sua importância, pois tal informação possibilita uma pressão consciente por aumento de recursos para a educação de sua principal fonte.

Analisando as despesas da União no mesmo período, o autor explicita sua ordem de prioridade quanto às despesas públicas. Educação e cultura ocupam o 6º. lugar e a média percentual de despesas com essa função é de 8,71%. No contexto atual, sua posição não é muito diferente (5º. lugar), ou seja, a prioridade à educação continua, em termos objetivos, ocupando posições que não refletem concretamente priorização da garantia ao direito à educação a todos os cidadãos brasileiros.

Examinando o dispêndio da União, o autor detectou que mais da metade das despesas da União eram efetivadas no Distrito Federal (62,91%) e, em seguida, no Rio de Janeiro (13,3%) ex-capital do país. Esse dado pode ilustrar o quadro, que se delineou historicamente, de desigualdade regional do país quanto aos investimentos em educação, quadro este que persiste até os dias atuais, apesar da implantação da política de fundos que, em sua regulamentação, prometeu superar tal quadro.

Um reflexo da desigualdade regional deflagra-se na capacidade orçamentária dos entes federados em investir em educação. Nota-se que a região, cujos municípios do interior são menos dependentes da União é a Sudeste, e em seguida a Sul, o que se mantém até os dias atuais. Além disso, estados e distrito federal foram os que proporcionalmente em relação às demais despesas, mais despenderam recursos em educação e cultura no período de 65-82. Essa tendência, apresentada por Melchior, não só se confirmou, mas se intensificou rumo à municipalização do ensino fundamental. Nesse contexto, a média anual de investimento em educação em relação ao PIB era de 2,75%. No contexto atual, investe-se por volta dos 4%, se considerarmos apenas a educação básica, o que demonstra tímido aumento frente ao movimento de centralidade na educação básica.

A Emenda Calmon foi interpretada pelo autor como avanço no financiamento da educação pública que para ele significava, naquele contexto, fonte de recursos novos para a educação e afirmou que *“agora os estados terão melhores condições para definir as suas responsabilidades e a de seus municípios em relação à educação”* (Melchior, 1987, p.142).

Apontava, ainda, a falta de prioridade em educação em termos orçamentários, a dependência orçamentária dos estados e municípios em relação à União; a desigualdade regional

quanto à prioridade e capacidade de investimento em educação, a crescente arrecadação dos municípios na abertura gradual para a democracia e sua crescente responsabilização pelo ensino obrigatório, a tendência à municipalização, etc. Todos esses aspectos ainda caracterizam a gestão do financiamento da educação, apesar de certa reconfiguração, principalmente após a implantação da política de fundos.

## DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

Podemos dizer que o município obteve sua “maioridade” na federação trazendo conseqüente atribuição de responsabilidades como as do âmbito da saúde, da assistência social, da habitação e da educação. Para assumir tais responsabilidades foi preciso lutar e conquistar a ampliação de sua participação na receita tributária por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) regulamentado pela Emenda Passos Porto em 1983.

“No processo de descentralização fiscal, os estados e, mais significativamente, os municípios, foram ampliando sua participação na receita fiscal disponível. Os municípios cuja receita representava 9% do total em 1980, passaram para 15% em 1994.” (Farenzena, 2001, p.24)

Farenzena (2001) demonstra as principais características do contexto de reordenação da federação brasileira, entre eles a descentralização fiscal, o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo, o conseqüente estabelecimento do jogo de competição entre estados e municípios na apropriação de recursos federais, o choque entre a ampliação legal dos direitos sociais e as restrições orientadas à implementação de políticas sociais, a inexistência de um planejamento nacional, etc.

“O processo não-ordenado de descentralização de políticas sociais resulta numa diversidade peculiar quanto à sua extensão, tornando a responsabilização dos distintos entes federativos mais vulneráveis aos constrangimentos de ordem econômico-financeira, política ou administrativa” (Farenzena, 2001, p.28)

A municipalização é demonstrada pela autora que a coloca em cena já no período de 1989 a 1996, antes mesmo da implementação do Fundef. Nesse período, aumenta a oferta da educação infantil e do ensino fundamental pelos municípios, o que significa a busca por cumprimento de determinação constitucional. Entretanto, existem variações dependendo da região do país e, com isso, Farenzena afirma que a repartição de responsabilidades entre estados e municípios foi acontecendo no país sem critérios mais homogêneos.

“A distribuição das receitas fiscais, a partir da superação do modelo centralizador do regime militar-autoritário, revela que estados e municípios têm significativa participação na apropriação da receita disponível, o que guarda coerência com a orientação descentralizadora presente no nível do ordenamento. Entretanto, tal orientação, reitere-se, diz respeito à gestão direta dos programas, uma vez que, tanto no financiamento, como na coordenação há, em muitos casos, o compartilhamento de responsabilidades de mais de uma esfera de governo” (Farenzena, 2001, p.35)

A autora traz dados que demonstram que o gasto público com educação em 1995 girou em torno de 27 bilhões de reais. Desses, os estados respondem por 48,1%, os municípios 29,6% e a União 22,3%. Nesse contexto, o gasto-aluno-ano era:

(...) na educação infantil, encontra-se 1017 reais no sudeste, 517 reais no centro-oeste e 278 reais no nordeste; no ensino fundamental, 608 reais no sudeste, 457 reais no centro-oeste e 278 no nordeste; no ensino médio, 780 reais no sudeste, 808 reais no centro oeste e 502 reais no nordeste” (Farenzena, 2001, p.31)

No contexto atual, dados do INEP/MEC demonstram o quanto permanece a desigualdade educacional entre as regiões do país, tanto referente à cobertura de atendimento quanto à qualidade da oferta. Essa desigualdade é um dos principais desafios para a política educacional, considerando a necessidade de se garantir a todos os cidadãos o direito à educação de qualidade. Uma das explicações para isso é que o sistema educacional brasileiro foi sendo constituído descentralizadamente, com uma falta de coordenação que gerou diferenciações que comprometem a equidade. Isso pode ser comprovado claramente pelas pesquisas de Melchior (1987), Farenzena (2001), Sena (2009) e Cury (2010).

Cury (2010) denuncia que a desigualdade de oferta e qualidade de ensino do nosso país é influenciada direta ou indiretamente pela má distribuição de renda e pela discriminação étnica que fazem parte da nossa história patrimonialista e escravocrata.

Paulo Sena (2009) apresenta o processo de elaboração, negociação e implementação legal do financiamento da educação no Brasil e sobre a efetividade dos fundos contábeis na perspectiva da promoção da equidade e do regime de colaboração; sendo que *“a equidade refere-se não apenas aos diferentes sistemas de ensino (estadual e municipal), mas também ao atendimento igualitário aos alunos”* (Sena, 2009, p.29). Nesse sentido, o autor explicita o caráter descentralizante e gerencialista da administração pública o que desemboca num determinado tipo de Federação e, conseqüentemente, num determinado regime de colaboração que interfere significativamente na gestão do financiamento da educação.

“A adequação do mecanismo ao contexto federativo, condição da efetividade do fundo, pode ser expressa na construção de instrumento que propicie a articulação dos entes federados para obtenção do objetivo comum da diminuição das desigualdades nas dimensões interestadual e intra-estadual, como condição para que seja atingida a equidade; não acirre conflitos federativos; reserve um papel ativo à União, não só na dimensão normativa, mas também no exercício de sua função supletiva, com a definição de participação financeira no financiamento do fundo que garanta um patamar mínimo correspondente a percentual de recursos totais, a partir do qual possam ser acrescidos recursos com base em critérios como o esforço federativo e o custo-aluno-qualidade” (SENA, 2009, p.30)

O autor aponta alguns entraves para a equidade sendo que 1) o Federalismo Cooperativo e o Regime de Colaboração são preceitos constitucionais em que faltam regulamentação específica e aprimoramentos operacionais para sua efetiva execução, 2) o descumprimento pela União de sua função supletiva e do cálculo do valor mínimo por aluno/ano; e 3) a não cobertura das demais etapas de ensino pelo Fundef.

O regime de colaboração em que cada ente exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos ainda está por ser construído, e coloca-se como um dos principais desafios na gestão do financiamento da educação brasileira e, conseqüentemente, na garantia do direito à educação. Despesas concorrentes, como a educação, requerem cooperação. Para Sena (2009) é preciso desestimular os conflitos intergovernamentais, no sentido de acomodá-los e seguir rumo à superação da guerra fiscal entre os entes federados. Nesse sentido, outro autor que tece análise é Cury que afirma que “*o regime de colaboração é difícil, lento e, necessariamente negociado. É o que acontece no Brasil que congrega 27 estados e 5.600 municípios e o Distrito Federal*” (Cury, 2010, p.160)

Cury (2010) e Sena (2009) argumentam sobre os problemas que temos encontrado, a partir de 1988, na busca pela efetivação de uma federação cooperativa e de seu inerente regime de colaboração. Para eles, a Constituição Federal de 1988 montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os entes federados, dentro de certos limites, reconhecendo sua autonomia.

A partir da Carta Magna, abandonou-se um modelo de federalismo hierárquico e dualista, substituído por uma nova estrutura institucional cooperativa, fundada na colaboração recíproca (Cury, 2000, p.50 apud Sena, 2009, p.32). Na República Federativa (decreto no. 1 de 15/11/1889) que no Brasil optou pelo modelo cooperativo, exige-se entendimento mútuo entre os entes federados e a participação, além da abertura de novas arenas públicas de tomada de decisão.

Conforme o exposto acima, na Constituição Federal de 1988, optou-se por um federalismo cooperativo, sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados. A distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é específica do federalismo. (Cury, 2010, p.152-8)

“O financiamento educacional se estruturou segundo os diferentes marcos históricos da federação e tem sido afetado pelo conflito ou pela harmonia e equilíbrio federativos; pela concentração ou distribuição de poder entre as esferas governamentais” (SENA, 2009, p.119).

Com isso, a política de financiamento esteve, conforme elucida Sena (2009), submetida às características das relações político-institucionais de cada período. No contexto atual, para o setor da educação há competências próprias e responsabilidades legais que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que as competências comuns deveriam se articular no regime de colaboração. Além das responsabilidades legislativas e normativas, há a divisão de responsabilidades materiais e financeiras, próprias da vinculação de impostos para o financiamento da educação (Cury, 2010, p.151).

Contudo, o reconhecimento dos municípios como entes federados representa uma mudança significativa jurídico-política, entretanto, há ajustes a fazer a fim de aprimorar e/ou constituir um regime de colaboração rumo à instituição de um federalismo cooperativo. “*Federação*

*consiste na união de coletividade regionais autônomas, supõe compartilhamento do poder, sem o qual a autonomia não se realiza de forma plena”* (Sena, 2009, p.53). Nesse caso, deve-se buscar o equilíbrio entre as autonomias locais com os interesses nacionais.

Por isso, faz-se primordial o estudo da federação brasileira, sua história e característica para compreendermos a situação a que chegamos e termos condições de apontarmos possibilidades de superação para alcançarmos o fim último que é o direito à educação de qualidade a todos os cidadãos. Uma vez que, o objetivo fundamental a ser percorrido, segundo Cury (2010), é o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sendo a educação escolar um direito, como é também um bem público, e quando ofertada pelo Estado, constitui-se num serviço público para todos.

## O DIREITO À EDUCAÇÃO

O direito à educação está assegurado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988)

A Carta Magna da República Federativa do Brasil estabelece, ainda, que o Estado, no cumprimento desse dever, deve garantir a oferta do ensino fundamental, a progressiva universalização do ensino médio e o atendimento à crianças de zero a seis anos de idade. Entretanto, para que haja uma educação para todos e de qualidade, é necessário, entre outros determinantes, investimento adequado para garantir tal direito constitucional.

Conforme se vislumbrou em estudos apontados anteriormente, a educação não tem sido protagonista no orçamento público desde sua publicização o que provocou, dentre outros fenômenos, uma expansão da oferta descolada da qualidade dessa oferta. Mesmo com a menção na Constituição Federal de 1988 “(...) *de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino*” (art 211); impõe-se como significativo desafio seu alcance no contexto atual. Também na lei 9.424/96 que regulamenta o Fundef prevê um ajuste progressivo de contribuições ao fundo para a garantia do *padrão de qualidade do ensino*, meta que vem sendo negligenciada pelos poderes públicos.

Além disso, a busca pela melhoria pela qualidade do ensino é novamente lembrada e assegurada na LDB 9.394/96, artigo 74: “*Cabe à União calcular, ao final de cada ano, o custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade*”. O artigo 75 define o papel da União de redistribuir e suplementar os recursos vinculados com a educação, controlando os excessos e garantindo o *padrão mínimo de qualidade*.

Carreira e Pinto (2007) apresentam um quadro constando todo o amparo legal para a garantia do direito a uma educação, no exercício de demonstrar a necessidade de se definir o custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI). Elencaram a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional no. 14/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no. 9.394/96, o

Plano Nacional de Educação (PNE) no. 10.172/2001, a Emenda Constitucional no. 53/2006, entre outros amparos legais.

Assim sendo, podemos observar que o direito à educação de qualidade é uma competência legalmente atribuída, sendo norma comum a todos os entes federados, assentada em diretrizes e bases nacionais. Para a garantia indiscriminada desse direito, é necessário mobilização dos profissionais e pesquisadores da área, para pressionar os poderes públicos quanto ao cumprimento das determinações legais do nosso Estado de Direito.

#### AVLAIANDO A POLÍTICA DE FUNDOS...

Cury (2010) faz um balanço quanto à execução do Fundef. Para ele, a implementação do Fundef (1996-2006) foi uma estratégia de gestão do financiamento da educação que implicava uma cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. Configurou uma coparticipação entre os entes federados, especialmente estados e municípios, tendo como regra a subvinculação e a distribuição das competências. Obtiveram efeitos expressivos na região Norte e Nordeste tendendo a universalizar o acesso (Cury, 2010, p.161).

Para ele, o fundo só não rendeu mais em termos de redução das disparidades regionais, porque a União não cumpriu sua parte, legalmente expressa, de complementação ao fundo. Além disso, deixou de fora os outros níveis de ensino e as modalidades. Também as exigências de planos de carreira, obrigatórios, não se fizeram presentes na grande municipalização havida. Entretanto, a experiência do Fundef revela a possibilidade de um pacto federativo com um desenho de fato cooperativo e uma descentralização harmônica (Cury, 2010, p.162).

Sena (2009) classifica o Fundef/Fundeb como uma “mini-reforma tributária” e avalia que o fundo altera a distribuição feita entre os entes federados, pois os recursos de alguns municípios podem financiar o ensino de outros ou do estado, e vice-versa. O autor pondera que os fundos corrigem ou distorcem o equilíbrio federativo, “*nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas em relação à autonomia*” (SENA, 2009, p.130). O autor defende a manutenção da política de fundos e destaca que o fundo pode não eliminar as diferenças, mas cria as condições para diminuí-las, pois estabelece a redistribuição horizontal dos recursos no âmbito de cada estado. Entretanto, cabe destacar que se o fundo redistribui recursos no interior de cada estado, não o faz na relação entre os estados, o que mantém as disparidades entre os estados brasileiros, disparidades essas que deveriam ser corrigidas por meio de efetivo regime de colaboração e intervenção complementar e cooperativa da União na busca pela equidade na garantia do direito à educação.

Nesse sentido, o Fundeb, que entrou em vigor em 2007 em substituição ao Fundef, pretendeu corrigir um dos defeitos do Fundef, abrindo-se para o conjunto da educação básica (níveis e modalidades). Para Cury (2010), o Fundeb tomará maior vigor se for regulamentado o regime de colaboração proclamado na CF no art. 23. Ele menciona ainda a Emenda Constitucional 59/2009 que instala a obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos de idade até 2016 o que

implicará, para sua efetivação, na articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação do mesmo em vista dos valores e finalidades da educação.

Sena (2009), citando estudos de Menezes Filho e Pazello, destaca que os recursos do Fundef impactaram diretamente na proficiência das escolas municipais do Norte e do Nordeste. O autor observa em estudos de Mendes (2001, apud Sena, 2009, p141) que o Fundef produziu impacto positivo em relação ao aumento no grau de escolaridade dos professores, na duração de turnos das aulas e na redução do atraso escolar. Outra pesquisa abordada por Sena (2009) foi a de Sobreira e Campos (2008, apud Sena, 2009, p141) que encontraram relação positiva entre as notas do Sistema Nacional de Avaliação (SAEB), entre 1997 e 2003, e o gasto por aluno/ano, entre outras variáveis. Registraram, ainda, que um aumento de 0.15% nos gastos anuais por aluno no Fundef aumenta em 1% a nota média nos exames do Saeb.

Portanto, mais do que aprimorar a intervenção dos entes federados e o mecanismo de fundos, é urgente o aumento de aporte financeiro para a garantia do direito à educação em seus aspectos quantitativos e qualitativos. Estudo de Carreira e Pinto (2007) deflagram tal constatação quando apontam a necessidade de vinculação ao PIB, de forma a atingir, no mínimo 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, para alcançarmos o custo- aluno- qualidade-inicial (CAQI).

## O MUNICÍPIO DE LONDRINA: A EFETIVIDADE LOCAL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Londrina é considerada a 3º cidade do sul do país, exercendo uma grande influência econômica e contribui para a economia brasileira na indústria, setor de serviços e agricultura, se destacando no setor de serviços.

A economia londrinense se sustenta principalmente no setor de serviços, sendo a indústria o segundo setor a contribuir na composição do PIB. Gouveia (2008) apresenta em sua pesquisa dados do IPARDES que revela Londrina como a terceira cidade do Paraná em termos per-capita (R\$ 8.620,00 em 2003) e entre as cinco cidades com maior aporte de recursos no estado.

Quanto ao financiamento da educação no município, elucida que a função educação ocupa no município o 4º. lugar na ordem de prioridade de gastos, representando 19% do total da receita (Gouveia, 2008). Gouveia detectou em sua pesquisa que os recursos disponibilizados pelo Fundef representaram 18% da receita vinculada de impostos do município em 2004.

A autora salienta, ainda, um movimento interessante quanto à oferta de educação infantil no município de se estimular o estabelecimento de convênios com instituições filantrópicas em detrimento da expansão da rede municipal, o que não é muito diferente do contexto atual, no qual se tem 62 instituições conveniadas e apenas 11 centros de educação infantil. Entretanto, considerando o conjunto das matrículas na educação infantil podemos visualizar seu crescimento tímido associado a um crescimento considerável do gasto aluno-ano ocasionado pelo aumento da receita e despesas declaradas.

**TABELA II: EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA: MATRÍCULAS, DESPESAS E GASTO-ALUNO-ANO**

ANO	MATRÍCULA EDUCAÇÃO INFANTIL	DESPESAS DECLARADAS	GASTO ALUNO-ANO
2001	16.227	2.429.821,37	149,73
2002	16.909	10.598.934,51	626,83
2003	17.218	11.743.084,72	682,06
2004	19.108	12.661.525,58	662,62
2005	19.328	14.535.478,48	752,04
2006	19.915	15.138.843,96	760,17
2007	17.956	12.214.294,61	680,23
2008	18.254	14.270.241,02	781,75
2009	17.746	13.932.679,58	785,11
CRESCIMENTO	9,1%	1743%	1907%

Fonte: Censo Escolar 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Lei no. 4.320, anexo 6 do município de Londrina de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. **Valores corrigidos** pelo Índice INPC/IBGE de dezembro de 2010.

Tendo em vista a responsabilidade do município de cobertura da educação infantil desde 1996, podemos observar um baixo crescimento nas matrículas se considerarmos o período de 2001 a 2009. Nesse período, as matrículas na educação infantil em Londrina cresceram apenas 9,1%, embora tenha tido picos nos anos de 2004 a 2006 ultrapassando 19 mil matrículas, chegando a um crescimento de 10%. Se levarmos em conta a estimativa populacional no corte etário dos zero aos seis anos, de 58.553 crianças (33.126 creche e 22.934 pré-escola) no município em 2006, percebe-se o quanto faltam centros de educação infantil, para uma cobertura adequada à demanda do município, a fim de obter sua responsabilidade legal cumprida, pois deflagra-se uma cobertura de aproximadamente 34%.

Após a implantação gradativa do Fundeb em 2007, pouco alterou o crescimento de atendimento na educação infantil, crescimento que se esperava mesmo diante de previsões pouco otimistas em relação ao Fundeb e seu potencial de expandir o atendimento a essa etapa da educação básica. Irônico é o fato que em 2006 havia mais matrículas do que pós Fundeb e seu gasto aluno-ano foi o maior do período analisado. Nos anos subsequentes, exceto 2007, houve sensível melhora no gasto aluno-ano e nas despesas declaradas com esta etapa da educação básica.

O fato do município de Londrina ter uma cobertura na educação infantil de apenas 34% e apresentar um baixo crescimento no número de matrículas, num período de nove anos e, ainda, não apresentar mudanças de qualquer ordem com a implantação do Fundeb são indícios de dados de pesquisa que precisam e merecem investigação mais pormenori-

zada, a fim de desvelar as peculiaridades locais e/ou as nuances políticas e econômicas do município e compreender o porquê de se chegar a tal quadro estável de oferta de educação infantil no município. Entre elas, o alto percentual de crescimento das despesas declaradas pelo município com a educação infantil e do gasto aluno-ano no período de 2001 a 2009, que denunciam, apenas, o quanto Londrina gastava pouco com educação infantil nos primeiros anos analisados.

O incremento de matrícula no ensino fundamental, embora tenha sido uma tendência nacional nas últimas décadas, principalmente nas redes municipais de ensino. Tal tendência, porém, não se confirma no município de Londrina. Na tabela III podemos visualizar os dados que demonstram a movimentação das matrículas, das despesas declaradas e do gasto aluno-ano no período de 2001 a 2009.

**TABELA III: ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA: MATRÍCULAS, DESPESAS E GASTO-ALUNO-ANO**

<b>ANO</b>	<b>MATRÍCULA ENSI- NO FUNDAMENTAL</b>	<b>DESPESAS DE- CLARADAS</b>	<b>GASTO ALUNO- ANO</b>
2001	72.547	72.183.324,16	994,98
2002	72.379	43.121.096,66	595,76
2003	71.762	37.909.252,48	528,26
2004	70.911	51.246.677,93	722,69
2005	69.766	47.849.043,57	685,85
2006	70.632	92.582.244,19	1.310,76
2007	69.944	66.718.098,59	953,19
2008	68.849	62.851.555,49	912,88
2009	67.746	125.304.208,73	1.849,61
<b>CRESCIMENTO</b>	<b>- 9,3%</b>	<b>57,6%</b>	<b>53,7%</b>

Fonte: Censo Escolar 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Lei no. 4.320, anexo 6 do município de Londrina de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. **Valores corrigidos** pelo Índice INPC/IBGE de dezembro de 2010.

No ensino fundamental houve queda no número de matrículas. Isso se explica pela taxa da população em idade própria para o ensino fundamental que, por meio de estimativa populacional, verificou-se que vem caindo no período analisado. Ou seja, não aumentou o número de matrículas no ensino fundamental, porque o crescimento da demanda está regularizado e, conseqüentemente, sua cobertura está sendo realizada proporcionalmente.

Em 2007, ano que foi implantado o Fundeb, houve queda no número de matrículas e nas despesas declaradas, se comparado ao ano anterior; o que se caracteriza no mínimo curioso, pois se houve um aumento do percentual (1,66) de impostos (IPVA, ITCM e ITR),

mesmo que ínfimo, na composição do Fundeb em relação ao Fundef, era de se esperar um crescimento pequeno, mas evidente no montante de recursos direcionados ao ensino fundamental.

Mas foi em 2009, último ano de implantação gradativa do Fundeb, que se verificou um gasto aluno-ano alto se comparado aos anos anteriores. As despesas com educação nesse ano cresceram assustadoramente, tendo seus valores dobrados em relação ao ano anterior. Tais despesas foram contabilizadas computando um número menor de matrículas, visto que de 2007 a 2009, diminuíram em 3 mil alunos aproximadamente, resultando num gasto aluno-ano vultoso, se comparado aos valores de gasto aluno-ano de outros municípios da federação.

Assim, podemos destacar que o gasto aluno-ano do ensino fundamental em Londrina cresceu não-regularmente de 2001 a 2009, tendo sua máxima em 2009 quando os recursos orientados para essa etapa de ensino cresceram mais do que se poderia esperar.

Uma das possibilidades de explicação para um crescimento constante das receitas municipais no período analisado, desdobrados nos gastos com suas redes de ensino, se deve ao crescimento econômico do país, refletido, principalmente, na arrecadação do ICMS (componente fundamental no caso da política de fundos); e não ao esforço em aumentar as fontes de recursos públicos em educação, para além das vinculações já existentes, caracterizando aporte real de investimento educacional. Castro (2010) confirma tal crescimento no país em 24%, no período de 1995 a 2005, e, acrescenta ainda, que o incremento de recursos na educação municipal pode dever-se, entre outras razões, ao processo de municipalização que paulatinamente foi conferindo recursos a esta esfera, ainda que numa relação desproporcional às necessidades geradas pelas novas atribuições. Para ele,

A Ampliação (de recursos), entretanto, não significa necessariamente um aumento da capacidade exclusiva do município de financiar as ações educacionais. Ela reflete, na verdade, um aumento de recursos em poder dos municípios, possível mediante a política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências que, em grande medida, delineou a repartição do orçamento educacional (CASTRO, 2010, P.179).

Frente a estes argumentos, pode-se sugerir que o fenômeno observado em Londrina segue a tendência brasileira, nos últimos anos, quanto ao financiamento da educação e quanto à política econômica, como é esperado, já que o mecanismo geral de vinculação orçamentária tem impactos nos recursos locais disponíveis, independente da decisão política de seus governantes.

**TABELA IV: EDUCAÇÃO ESPECIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA: MATRÍCULAS, DESPESAS E GASTO-ALUNO-ANO**

ANO	MATRÍCULA EDUCAÇÃO ESPECIAL	DESPESAS DECLARADAS	GASTO ALUNO-ANO
2001	1.194	432.895,76	362,55
2002	1.220	2.614.586,26	2.143,10
2003	1.254	2.485.391,65	1.981,97
2004	1.370	3.801.413,97	2.774,75
2005	1.339	2.613.412,05	1.951,76
2006	1.316	2.859.066,88	2.172,54
2007	1.911	1.929.010,17	1.009,42
2008	1.493	2.248.065,70	1.505,73
2009	1.357	2.064.604,45	1.521,44
CRESCIMENTO	8,7%	209,6%	238%

Fonte: Censo Escolar 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Lei no. 4.320, anexo 6 do município de Londrina de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. **Valores corrigidos** pelo Índice INPC/IBGE de dezembro de 2010.

A receita declarada cresce ano a ano de forma irregular, com recuo em 2007, tendo seu pico de investimento em 2004, sendo o maior montante de todo o período analisado. O alto crescimento na receita no período deve-se muito mais por ter como base o ano de 2001, no qual o valor de investimento em educação especial era muito ínfimo se for comparado aos anos posteriores. Também não se encontram, à primeira vista, modificações significativas tanto na cobertura, quanto no investimento em educação especial pós Fundeb, no qual foi contemplado em 2009 um gasto-aluno-ano para a educação especial de 1.728,99 (valor corrigido INPC dez/2010), deflagrando-se em Londrina um gasto aluno-ano abaixo do valor calculado pela junta do Fundeb. Nesse caso, observa-se que Londrina não vem investindo em educação especial a contento e o impacto do Fundeb, por enquanto, é inoperante. A taxa de matrícula é estável, apresentando um crescimento no período de 8% aproximadamente, mas nos últimos 3 anos o número de matrículas caiu em quase 500 matrículas. Contudo, evidencia-se que a modalidade de educação especial parece não ser uma política constante no município com ações sistemáticas e incremento tanto na oferta quanto no gasto aluno-ano.

Outra modalidade do ensino básico que merece atenção é a Educação de Jovens e Adultos (EJA), por sua história marginal nas políticas educacionais brasileira. A sua contabilização no Fundeb é considerado um grande avanço, entretanto, conforme a EC53 os recursos da EJA não podem ultrapassar dez por cento do fundo, o que engessa e nivela por baixo as condições de investimento na EJA. Vejamos como a política para a EJA em Londrina tem se movimentado no período de 2001 a 2009.

**TABELA V: EJA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA: MATRÍCULAS, DESPESAS E GASTO-ALUNO-ANO**

<b>ANO</b>	<b>MATRÍCULA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS</b>	<b>DESPESAS DECLARADAS</b>	<b>GASTO ALUNO-ANO</b>
2001	12.219	1.478.567,72	121,00
2002	7.183	905.380,70	126,04
2003	7.204	1.216.341,51	168,84
2004	5.299	1.411.953,83	266,45
2005	2.709	962.229,94	355,19
2006	8.756	860.902,12	98,32
2007	8.473	922.582,51	108,88
2008	7.046	824.295,88	116,98
2009	6.328	958.683,64	151,49
<b>CRESCIMENTO</b>	<b>- 51%</b>	<b>- 64%</b>	<b>8%</b>

Fonte: Censo Escolar 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Lei no. 4.320, anexo 6 do município de Londrina de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. **Valores corrigidos** pelo Índice INPC/IBGE de dezembro de 2010.

A EJA assemelha-se às condições da educação especial quando apresenta um pico de investimento em 2004, com subsequente queda nos valores empenhados. Pode-se afirmar que não houve avanço no município quanto à política para a EJA, pois os dados empíricos denunciam queda persistente no montante de recursos declarados. Pelo contrário, percebe-se o quanto há inconstância na movimentação das matrículas e diminuição das despesas declaradas; além disso, apresenta um gasto aluno-ano irrisório, dadas as peculiaridades dessa modalidade de ensino. Denuncia-se a pouca efetividade da política educacional local na oferta desta modalidade de ensino básico e seu desdobramento como reflexo da política educacional nacional que historicamente tem deixado de constituir uma política pública efetiva para a EJA.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão acerca do jogo político praticado nas instituições representativas do Estado se faz premente para a compreensão desvelada da formulação da legislação educacional e foi possibilitada por meio dos estudos dos autores: Melchior, Farenzena, Oliveira, Sena, entre outros. Eles demonstraram o quanto houve no processo de reforma do Estado nacional a descentralização fiscal, o conseqüente estabelecimento do jogo de competição entre estados e municípios na apropriação de recursos federais, o choque entre a ampliação legal dos direitos sociais e as restrições orientadas à implementação de políticas sociais assim como a inexisten-

cia de um planejamento nacional, caracterizando o Estado brasileiro que se desenhou e trouxe avanços e retrocessos na gestão e no financiamento da educação no contexto atual.

Destaca-se como desafio maior na busca pelo direito à educação pública de qualidade, a necessidade de regulamentação e efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados. Talvez esse seja um dos pontos nevrálgicos para o tão propalado Sistema Nacional de Educação Articulado.

Quanto à política de fundos, as análises trazem o contexto de formulação e reflexões acerca de sua implementação de forma elucidativa, pontuando aprimoramentos no processo de formulação do Fundeb, mas podemos inferir que muitos limites persistiram desse embate, tais como a restrita redistribuição dos fundos intra-estadual, mantendo-se as desigualdades entre os estados e regiões do país; a insuficiência dos recursos legalmente disponíveis para garantir a efetividade das políticas educacionais; a ausência de um regime de colaboração regulamentado para políticas sociais concorrentes entre os entes federados; entre outros. Tais limites foram evidenciados nos dados financeiros e educacionais coletados do município de Londrina, onde se denuncia que os efeitos pós implementação do Fundeb pouco contribuíram para a efetividade da política educacional local e sua conseqüente democratização do ensino.

Além disso, há que se pensar no financiamento da educação, para além da política de fundos e pensá-lo no âmbito do PIB brasileiro, para chegar a patamares realizados em países desenvolvidos de 7 a 10%.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A questão federativa e a questão escolar*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)*. Tese de doutorado. USP, São Paulo, 2008.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

SENA, Paulo. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese de doutorado. UnB: Brasília, 2009.

[www.londrina.pr.gov.br](http://www.londrina.pr.gov.br) acesso em dezembro de 2009.

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) acesso em dezembro de 2009.

[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) acesso em julho de 2010.