

.....

O artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre o Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), especificamente no caso do município de Araucária – PR. As análises fundamentam-se em dados a respeito das receitas do município e despesas com educação, do movimento de matrículas e do funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo. O município estudado apresenta-se como um caso *sui generis* na medida em que passou por um processo de estadualização das matrículas do Ensino Fundamental, contrariando a tendência estadual e nacional de municipalização desta etapa da Educação Básica. Este processo pode ser compreendido a partir da análise financeira dos impactos do FUNDEF, que demonstram as perdas de recursos do município para o Fundo.

Palavras-chave: FUNDEF, Financiamento, Controle Social

This article presents the results of research on the impact of the Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and the Valorization of Teaching [FUNDEF], in particular in the Brazilian municipality of Araucária [PR]. The analyses are based on data regarding receipts and expenditure of the municipality on education, of the movement of matriculations and the functioning of the Council for the Follow-up and Social Control of the Fund. The municipality studied presents a sui generis case, to the extent with which it underwent a process of “statization” of matriculations at the level of Fundamental Schooling, going against state and national municipalization tendencies in this phase of Fundamental Schooling. This process can be understood from the standpoint of a financial analysis of the impact of the FUNDEF demonstrating the losses of resources of the municipality in favor of the FUNDEF.

Keywords: FUNDEF, Financing, Social control

Impactos da Implantação do FUNDEF no Município de Araucária - Paraná

Ana Lorena de
Oliveira Bruel

Aluna do Mestrado em
Educação, na área de
Educação e Trabalho, linha
de Políticas e Gestão
Educativa, Pedagoga da
Rede Municipal de Ensino de
Curitiba e Membro da
Direção do Sindicato.

Situando a questão

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa¹ realizada no município de Araucária – PR sobre o Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em relação às receitas do município e despesas com educação, ao movimento de matrículas – sobretudo do Ensino Fundamental – e

¹ Entre 1999 e 2002, um grupo de pesquisadores de diferentes universidades públicas brasileiras, com apoio da ANPAE e da Fundação Ford, realizou uma pesquisa sobre o impacto do FUNDEF em diferentes municípios e estados. No Paraná, constituiu-se um grupo de pesquisa sobre o FUNDEF que analisou 5 municípios (Londrina, Maringá, Araucária, Porto Vitória e Curitiba) mais o Estado do Paraná. Este grupo de pesquisa é composto por professores da UFPR e da rede pública de educação básica. São eles: Andréa Barbosa Gouveia – DEPLAE/UFPR; Ângelo Ricardo de Souza - DEPLAE/UFPR; Jussara Maria Tavares Puglielli Santos - DEPLAE/UFPR; Maria Aparecida Zanetti - DEPLAE/UFPR; Ana Lorena de Oliveira Bruel – SISMMAC; Ana Lúcia dos Santos – SISMMAR; Josete Dubiaski da Silva – SISMMAC; Liliane de Moraes Vareschi – SISMMAC; Edilson Aparecido de Paula – APP-Sindicato; Eurígenes de Farias Bittencourt Filho – APP-Sindicato; e a discente Isabelle Alves Soares – UFPR, como colaboradora.

ao funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

A análise destes impactos exige uma breve incursão na legislação federal que definiu a criação e implantação do FUNDEF, a começar pela Emenda Constitucional n.º 14, que alterou vários dispositivos constitucionais. Interessa

... regulamentado pela Lei 9424/96, o FUNDEF é um Fundo de natureza contábil, que portanto não garante ampliação de recursos para a educação e sim a redistribuição dos recursos já existentes.

ressaltar a restrição da obrigatoriedade do ensino ao Fundamental regular e a alteração da sub-vinculação de recursos para esta mesma etapa da Educação Básica e a erradicação do analfabetismo, que passa, para estados e municípios, de 50% para 60% dos recursos previstos para manutenção e desenvolvimento do ensino, ao mesmo tempo em que diminui de 50% para 30% a parcela da União. Assim, há um reforço no processo de desresponsabilização do governo federal com o Ensino Fundamental e de reafirmação de sua função supletiva e redistributiva.

Criado pela mesma Emenda e regulamentado pela Lei n.º 9424/96, o FUNDEF é um Fundo de natureza contábil, que portanto não garante ampliação de recursos para a educação e sim a redistribuição dos recursos já existentes. Segundo a referida Lei, este Fundo, estadual, deveria começar a funcionar a partir de janeiro de 1998, como de fato ocorreu, com recursos provenientes de 15% do ICMS, FPE ou FPM, IPI exportação e da Lei Kandir. Os recursos captados pelo Fundo são redistribuídos para os municípios e o estado de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental regular de cada rede de ensino. Já à União resta a função de complementar os recursos do Fundo apenas nos estados em que o valor por

aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Ainda que se possa compreender que este Fundo tem um aspecto solidário, na medida em que os municípios e estados com grande arrecadação contribuem para que os apresentam uma arrecadação mais deficitária possam ter mais recursos para o Ensino Fundamental, importa salientar que aqueles terão menos recursos disponíveis para investir em educação do que no período anterior ao FUNDEF.

Esta é uma das grandes preocupações que se manifestam na análise dos impactos da implantação do FUNDEF no município de Araucária – PR, já que este município contribui para o Fundo com um valor superior ao que recebe de volta.

O FUNDEF no Município de Araucária-PR: aspectos financeiros

Para analisar os investimentos em educação é importante verificar as receitas provenientes de impostos próprios tanto quanto daquelas resultantes de transferências do Estado e da União para o Município, receitas estas constitucionalmente vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Para efeito da análise das receitas do município de Araucária e das despesas com educação, será tomada aqui a receita total de impostos, excluindo os demais tributos (taxas e contribuições).

Ao analisar as receitas de impostos do município de Araucária, percebe-se que as transferências do Estado são sempre as mais significativas, compondo no período analisado mais de 60% da receita total do município. Em 1996, chegaram a representar 88% da receita de impostos. As transferências da

União são a segunda fonte de receita, chegando a representar 25% da receita em 1999. Os impostos próprios, mesmo tendo um aumento significativo, são responsáveis por no máximo 7% da receita no período.

A visualização do movimento da receita no Gráfico 1 demonstra melhor a importância das transferências do Estado para o município. Mesmo com o incremento de arrecadação dos impostos próprios e das transferências da União, as transferências do estado continuam sendo as mais importantes para a composição da receita total, devido ao alto índice de arrecadação de ICMS. Este imposto responde por mais de 90% dos recursos transferidos pelo Estado ao município no período.

As transferências da União têm uma certa flutuação entre 1996 e 2000, de pouco mais de 10% em 1996 passam a mais de 20% em 2000. Tal aumento é ocasionado pela criação da Lei 87/96 (Lei Kandir), que a partir de 1997 representa mais de 40% dos recursos transferidos pela União. Também o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) mantém sua importância na receita representando outros 40% das transferências da União, sendo que houve um crescimento significativo destas transferências, em torno de 43%, no mesmo período. Cabe destacar que estes índices são significativos sobretudo porque o aumento na arrecadação destes impostos incide diretamente sobre os valores disponíveis para a manutenção das políticas públicas, entre as quais encontra-se a educação.

As receitas próprias também apresentam um movimento ascendente du-

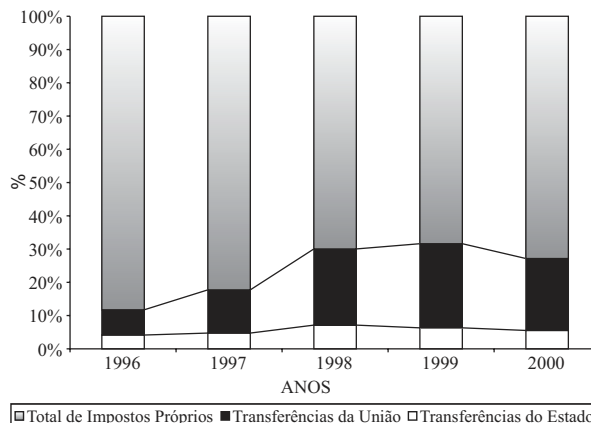


Gráfico 1 - Distribuição da Receita de Impostos por Fontes, Araucária, 1996-2000.

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária. Balanço Anual. 1996-2000.

rante o período analisado, com um crescimento de 70% entre 1996 e 2000, o que parece confirmar que houve, neste período, um esforço municipal para melhorar sua arrecadação. O incremento da arrecadação própria e das transferências leva a que o conjunto da receita de impostos tenha um crescimento de 28% no período analisado.

No caso da educação, que tem sua receita vinculada diretamente à receita de impostos, por definição constitucional, as consequências deste crescimento apresentado acima são imediatas, o que significa que há um crescimento de mesma proporção nos recursos para educação, que pas-

O incremento da arrecadação própria e das transferências leva a que o conjunto da receita de impostos tenha um crescimento de 28% no período analisado.

sam de R\$ 22.156.354,13 em 1996 para R\$ 28.529.626,20 em 2000.² O aumento dos recursos a serem aplicados em educação leva a um crescimento também do

² Todos os dados que demonstram valores da receita e despesa do município, apresentados no texto e nas tabelas deste artigo estão em valores reais, atualizados pelo índice fornecido pelo DIEESE IGP-médio, de maio de 2002, de acordo com os seguintes valores: para 1996, 1,678344; para 1997, 1,55529; para 1998, 1,497093; para 1999, 1,344864; para 2000, 1,182075.

Tabela 1 - Movimento dos Recursos do FUNDEF em Araucária, 1998-2000.

RECURSOS RECEBIDOS PELO FUNDEF	1998	1999	2000
Transferências de recursos do FUNDEF	10.545.663,98	10.085.244,8	10.351.268,83
Contribuição para o FUNDEF	11.088.771,3	12.586.421,22	14.487.249,4
Diferença entre valor enviado e recebido do FUNDEF	-543.107,3135	-2.501.176,425	-4.135.980,566

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária. Balanço Anual. 1996-2000.

montante correspondente à contribuição do município para o FUNDEF.

É interessante observar que o município de Araucária, apesar de possuir rede própria de ensino, perde recursos para o FUNDEF, ou seja, contribui com mais recursos do que recebe novamente do Fundo, segundo o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular.

O município perdeu 4,90% dos recursos que enviou para o Fundo em 1998, 19,87% em 1999 e 28,55% em 2000. Desta forma para identificar os recursos efetivamente disponíveis para a manutenção e desenvolvimento do ensino é necessário descontar os recursos retidos ao FUNDEF, pois apesar destes recursos fazerem parte das despesas do município com educação, não serão aplicados na rede municipal de ensino de Araucária. Mesmo com as perdas para o Fundo há um aumento

um município que ofertava um número significativo de vagas para 5^a a 8^a séries, contrariando o processo de municipalização do Paraná que se faz com a oferta municipal de 1^a a 4^a séries. Com a implantação do FUNDEF, o município estadualizou parte de sua oferta de ensino fundamental como demonstra a análise dos dados educacionais no próximo título deste artigo. Dado esta situação peculiar de diminuição tão significativa da rede municipal, cabe observar o que se passa com as despesas em educação.

As despesas com Educação e Cultura estão entre as maiores do Município de Araucária no período estudado, apesar de apresentar um movimento irregular de leve queda entre 1996-97, considerável ascensão entre 1997 e 98 e finalmente declínio constante após 1998. Observa-se que o município destina a maior parte do investimento ao ensino fundamental, que varia entre 70% e 80% dos recursos disponíveis para educação, enquanto a educação infantil, em termos percentuais, participa de forma variada ao

É interessante observar que o município de Araucária, apesar de possuir rede própria de ensino, perde recursos para o FUNDEF, ou seja, contribui com mais recursos do que recebe novamente do Fundo.

dos recursos vinculados à educação, ainda decorrente da significativa ampliação da receita, como demonstra o gráfico 2.

É interessante destacar que a perda para o Fundo, que vai aumentando significativamente ao longo do período, tem certamente como uma das causas a diminuição das matrículas no ensino fundamental de 6,16% na rede municipal, entre 1996 e 2000, especialmente das matrículas nas séries finais desta etapa da Educação Básica. Araucária é

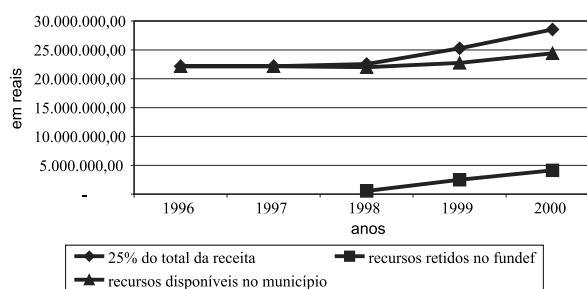


Gráfico 2 - Impacto da retenção de recursos para o FUNDEF no montante disponível para MDE em Araucária, 1996-2000.

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária. Balanço Anual. 1996-2000.

longo do período, mas mantém uma tendência descendente no período posterior a 1998, em que pese o valor investido tenha sido maior em 2000 do que em 1996.

Em relação aos recursos vinculados ao FUNDEF, tabela 2, observa-se que a maior parte dos recursos se destina à remuneração de pessoal, como era de se esperar uma vez que o município tem parte de sua contribuição retida ao Fundo.

Entretanto, na entrevista com o presidente do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF no município, este sugere que a destinação quase que total dos recursos para folha de pagamento deve-se a uma estratégia da administração municipal para facilitar a prestação das contas.

Em relação aos gastos com educação infantil e ensino especial, é importante destacar que nos Balanços não há discriminação dos recursos investidos em pré-escola que podem, portanto, estar agregados com outras despesas, inclusive do ensino fundamental. No caso da educação especial há mais informações e destaca-se que também aqui a maior

parte da despesa destina-se ao pagamento de pessoal.

Em que pese o aumento de investimento tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental, uma forma de avaliar o efetivo aumento das condições de financiamento da educação mu-

Em relação aos gastos com educação infantil e ensino especial, é importante destacar que nos Balanços não há discriminação dos recursos investidos...

nicipal é observar que movimento os gastos fazem quando cruzamos estes valores com o número de alunos, levantando deste modo o investimento per capita.

Ao considerar os gastos totais em MDE em relação ao total de alunos atendidos na rede municipal de ensino, o per capita realizado flutua muito entre 1996 e 2000, importando destacar que antes da implementação do FUNDEF há uma queda deste total de 13 %, sendo que especificamente no ensino fundamental esta queda é de 10,8 %. Entre 96 e 97 tal queda deve-se, como demonstra a tabela 3 (p. 90), ao cruzamento da queda dos recursos destinados a MDE de 8,4 %,

Tabela 2 - Despesas do Ensino Fundamental com Receitas do FUNDEF auferidas no Exercício, Araucária, 1996-2000.

DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEF	1998	1999	2000
DESPESA COM PROF. DO MAGISTÉRIO (MIN = 60%)	78,5 %	85 %	99,8 %
Pessoal Civil	8.641.366,70	8.790.856,20	10.218.672,17
Obrigações Patronais	5.597,23	4.441,39	126.891,78
Salário Família (Prof. em efetivo exercício)	21.865,91	14.719,46	10.256,43
TOTAL	8.668.829,84	8.810.017,05	10.355.820,38
OUTRAS DESPESAS (MAX = 40%)	21,5 %	15 %	0,2 %
3120 Material de Consumo	447.459,43	484.483,40	10.773,30
3132 Outros Serv. Encarg.	1.217.561,21	951.663,05	8.692,23
3222 Transferências a Estados e ao D. F.	700.516,91		
4120 Equip.e Mat.Perm.	3.976,28	62.237,62	
TOTAL	2.369.513,84	1.554.491,78	19.465,54
Total das Despesas com Recursos do FUNDEF	11.038.343,68	10.364.508,83	10.375.285,91

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária. Balanço Anual. 1996-2000.

Tabela 3 - Gastos per capita em Araucária, 1996-2000.

	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos no Ensino Fundamental	20.051.052,12	18.622.264,42	21.206.483,97	16.625.956,50	21.074.638,63
Alunos	15.874	16.522	15.904	15.376	14.896
Per capita	1.263,14	1.127,12	1.333,41	1.081,29	1.414,79
Total de gastos em MDE	23.386.748,05	21.429.159,69	25.125.115,59	19.675.623,05	25.203.182,87
Total de matrículas	17.936	18.896	18.315	19.419	19.090
Per capita total	1.303,90	1.134,06	1.371,83	1.013,22	1.320,23

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária. Balanço Anual. 1996-2000.

Mesmo com este leve aumento nos gastos com o ensino fundamental o município de Araucária (...) não atinge em todos os anos os 25% de investimento em manutenção do ensino exigidos constitucionalmente.

cada aluno matriculado no Ensino Fundamental.

Mesmo com este leve aumento nos gastos com o ensino fundamental o município de Araucária,

ao mesmo tempo em que há um acréscimo da matrícula de 5,3 %.

Após a implementação do FUNDEF, 1998-2000, há uma leve recuperação do investimento per capita porém, mantendo-se para este segundo intervalo uma queda de 3,8%. No caso, especialmente, do ensino fundamental há uma leve queda de investimento de 0,6 % que aliada a uma queda mais significativa de matrícula, como já se destacou, da ordem de 6 %, resulta num aumento de recursos per capita da ordem de 6,1 %. Tal movimento parece indicar que a diminuição das matrículas nas séries finais do ensino fundamental em Araucária compensou a perda de recursos para o Fundo.

Cabe destacar que o menor valor per capita realizado no período da pesquisa, considerando os investimentos no Ensino Fundamental ou os gastos com MDE em geral, concentra-se em 1999, manifestando uma acentuada diminuição dos recursos para este ano, sendo que o valor per capita para o Ensino Fundamental ficou em R\$ 1.081,29. Neste ano, em relação aos investimentos em MDE, o município de Araucária ficou bastante distante de cumprir a vinculação constitucional, como demonstra o gráfico 3, abaixo. Em contrapartida, o maior valor per capita foi registrado em 2000, chegando a somar R\$ 1.414,79 para

do ponto de vista dos gastos realizados exclusivamente com MDE, não atinge em todos os anos do período os 25% de investimento em manutenção do ensino exigidos constitucionalmente. Como demonstra o gráfico 3, o município ultrapassa a vinculação constitucional em 1996 e 1998 porém fica muito aquém dela nos outros anos.

É importante ressaltar que os instrumentos utilizados na presente pesquisa procuraram destacar exclusivamente os recursos investidos em MDE, de acordo com o prescrito na LDB, e não foi possível observar gastos com MDE em outras Secretarias que não a de Educação. É possível que o município cumpra a vinculação constitucional, aplicando 25% dos recursos de impostos em educação, se existir investimento em MDE

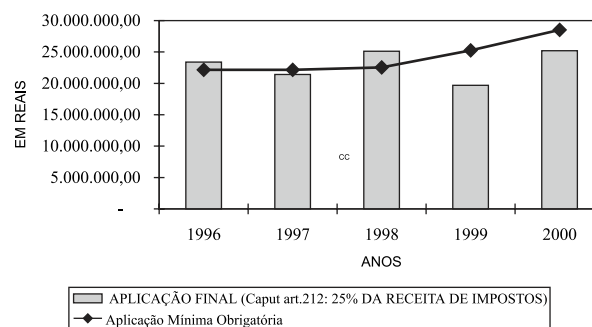


Gráfico 3 - Diferença entre os recursos mínimos constitucionalmente vinculados a MDE e a aplicação efetiva em MDE, Araucária, 1996-2000.

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária. Balanços Anuais. 1996-2000

computado em outras secretarias, como é o caso da educação infantil em muitos municípios do Estado. Os gastos em MDE registrados na Secretaria Municipal de Educação foram de 26,39% da receita de impostos em 1996; 24,18% em 1997; 31,70 em 1998; 19,48% em 1999 e de 22,09% em 2000.

Impactos do FUNDEF sobre as matrículas

Em relação às matrículas no Ensino Fundamental, de 5ª a 8ª série, no intervalo entre 1996 e 2000, não há aumento do número de escolas da rede municipal. Ao contrário, há fechamento de um estabelecimento de ensino. Ao mesmo tempo, na rede estadual, a partir de 1997, há a implantação de um estabelecimento a cada ano, até 2000. Este processo de diminuição das matrículas de 5ª a 8ª série na rede municipal e aumento na rede estadual de ensino ficou conhecido como “estadualização”. Este fenômeno merece destaque na medida em que contraria todo o movimento de matrículas no Estado do Paraná, que vem incentivando um processo de municipalização do Ensino Fundamental desde 1991.

Contudo, após a implantação do FUNDEF, o município de Araucária passou a perder recursos para o Fundo, o que levou a administração municipal a estabelecer um acordo com o governo estadual no intuito de transferir parte do atendimento de 5ª a 8ª séries para a rede estadual, diminuindo assim as perdas financeiras do município para o Fundo.

Desta forma, percebe-se que à diminuição das matrículas na rede municipal corresponde o aumento de escolas e matrículas na rede estadual de ensino, como demonstram os dados da Tabela 4 (p. 92). De 1996 para 1997 há um

incremento nas matrículas totais do ensino fundamental no município na ordem de 4%, enquanto de 1997 a 2000 há uma constante queda no número de matrículas. Em 2000 a rede municipal de ensino passa a ter 9% de matrículas no Ensino Fundamental total a menos em relação a 1997.

O número de matrículas na rede municipal é, em todo o período analisado, muito maior do que na rede estadual. Contudo, devido ao processo de estadualização, em termos percentuais, é nesta segunda que se concentra o crescimento de matrículas neste intervalo. Enquanto, de 1997 para 1998 a rede municipal perde 16% – o que corresponde a 1704 alunos – das suas matrículas, a rede estadual cresce 60% – o que corresponde a 1276 alunos –, assumindo ex-alunos da rede municipal.

De 1998 para 1999 a rede municipal continua diminuindo a oferta de matrículas para 5ª a 8ª séries, deixando de atender 718 alunos, que passam para a rede estadual de ensino, o que corresponde a 13% das matrículas do município nas séries finais do Ensino Fundamental. No mesmo período, as escolas estaduais recebem mais 812 matrículas, o que significa um aumento de 38% do seu atendimento.

Já de 1999 para 2000, último período da pesquisa, percebe-se um pequeno

Mesmo com este crescimento das matrículas na rede municipal de ensino, o total de alunos atendidos de 5ª a 8ª séries em 2000 não volta ao mesmo patamar de 1998.

crescimento das matrículas nas escolas municipais, ultrapassando 5% do atendimento já realizado, enquanto as escolas estaduais têm um acréscimo de 25% nas matrículas. Mesmo com este crescimento das matrículas na rede municipal de ensino, o total de alunos atendidos de 5ª a 8ª séries em 2000 não volta ao mesmo patamar de 1998.

Tabela 4 - Matrícula Inicial na Rede Pública de Ensino de Araucária

	1996		1997		1998		Crescimento % 97/98		1999		2000		Crescimento % 99/00	
	RM	RE	RM	RE	RM	RE	RM	RE	RM	RE	RM	RE	RM	RE
MATRÍCULAS INICIAIS	17936	3504	18896	4203	18315	6255	-3,07	32,8	19416	10451	19090	10333	+1,68	-1,13
Ensino Fundamental TOTAL	15874	1084	16522	1177	15904	2126	-3,74	44,64	15376	2938	14896	3949	-3,12	25,6
Ens. Fund. 1a./4ª. Séries			9928	207	9820		-1,09		10059	0	9611		-4,45	
Ens. Fund. 5a./8a. Séries			6594	850	5520	2126	-16,29	60,0	4802	2938	5066	3949	5,21	25,6
Classes de aceleração				120	564				515		219		-57,47	
Educação Especial	376		442		514		14		383		553		30,74	
EJA TOTAL	300		373		465		19,78		553	3702	561	1871	1,42	-49,46
Ensino Médio	0	2420	0	3026	0	4129		26,71	0	3811	0	4513		15,55
TOTAL	17936	3504	18896	4203	18315	6255	-3,07	32,8	19416	10451	19090	10333	+1,68	-1,13

Fonte: 1996: Ed Inf. e EJA - fonte SMED e demais fonte Censo; 1997 - fonte: SMED exceto Ens. Fund. 1ª a 8ª série cuja fonte é FUNDEPAR - SIED/MEC; 1998 e 1999 - matrículas iniciais RM e RE - fonte Censo. Exceto classes de aceleração cuja fonte é a SMED; 2000: Matrícula Inicial RM - fonte Censo/ RE (março) - fonte - SMED.

Nota: As células em branco devem-se a informações não disponibilizadas.

A tabela 4 mostra esta movimentação das matrículas na Educação Básica na rede municipal e estadual de 1996 a 2000.

Ao contrário do processo de estadualização de 5ª a 8ª série, o primeiro segmento do Ensino Fundamental, no Município, passou por uma ampliação significativa, ou seja, de dezoito escolas em 1996, passa a ter trinta em 2000. Em relação às matrículas de 1ª a 4ª séries, apesar de existir certa flutuação neste período, mantém-se praticamente o mesmo número de alunos atendidos, sendo que em 2000 há 3 % menos do que em 1997, o que pode indicar a tendência de universalização

variação a menor de 1998 para 1999. Considerando o número de alunos atendidos em 1996 e em 2000, há um crescimento extremamente importante, de 86% das matrículas no Ensino Médio nas escolas estaduais.

Do ponto de vista geral, há um crescimento de matrículas tanto na rede pública quanto na rede privada, em todos os níveis e modalidades educacionais. As matrículas, no período de 1996 a 2000 ampliam-se em ¼ do total de matrículas atendidas em 1996. Na rede privada, em todos os níveis e modalidades, cresce não só o número de matrículas, mas também de estabelecimentos.

Outra questão importante (...) que pode oferecer alguns elementos para a reflexão sobre a qualidade de ensino na rede municipal, é o número médio de alunos por professor.

Outra questão importante para a análise dos indicadores educacionais, que pode oferecer alguns elementos para a reflexão sobre a qualidade de ensino na rede mu-

unicipal, é o número médio de alunos por professor.

das quatro primeiras séries do ensino fundamental. O Ensino Médio, de responsabilidade do Estado, também cresce entre 1997 e 2000, passando de três para seis escolas. No que se refere às matrículas na rede pública de ensino, há um crescimento contínuo e permanente, com uma pequena

unicipal, é o número médio de alunos por professor. A relação professor-aluno refere-se ao número de profissionais disponíveis na rede versus o número de alunos atendidos, não significando automaticamente que as salas de aula tenham apenas esta quantidade de alunos.

O número de alunos por professor, segundo a média geral, reduz-se ano a ano, de 1997 a 2000, totalizando em 1997, 17,23 e em 2000, 15,75. Infere-se que, como já indicado anteriormente, a estadualização do segundo segmento do ensino fundamental levou à redução do número de matrículas na rede municipal sem necessariamente diminuir com a mesma intensidade o número de profissionais da educação. Conseqüentemente, este processo determinou a redução do número médio de alunos por professor.

Ao comparar o número de alunos com o número de turmas chega-se a outra compreensão a respeito do que isto significa, por exemplo: a média geral no ensino fundamental de 17 alunos por professor assinalada em 1997, representa uma média de 37 alunos por turma; a média de 16 alunos por professor em 1999, representa uma média de 33 alunos por turma. Verifica-se, desta forma, que a redução do número de alunos por professor significou, ao mesmo tempo, uma redução do número médio de alunos por turma.

Quanto aos profissionais do magistério, o Município tem um declínio deste número entre 1996 e 1998. Em 1999 e 2000 ele volta a crescer, porém não retoma o número de profissionais que a rede tinha em 1996. Não há professor leigo na rede municipal, excetuando os atendentes e assistentes de creche.

O número de professores que atua nas séries iniciais do ensino fundamental oscila no período analisado entre 595, em 1998, e 651, em 1997, o que pode ser resultado da forma como foi feito o registro destes profissionais junto à Secretaria Municipal de Educação e Recursos Humanos, uma vez que não houve concurso público neste período. O inverso ocorre com os professores de 5^a

a 8^a séries, em 1997 há o registro de menor número de profissionais e em 1996 o maior número.

Considerando o total de professores da rede municipal de Araucária, percebe-se que há um decréscimo de 4,5 % entre 1996 e 2000, enquanto há um decréscimo de 6 % no número de matrículas do

A questão da estadualização é uma das peculiaridades da rede municipal de ensino de Araucária.

ensino fundamental no mesmo período, devido ao processo de estadualização. Isto pode explicar a diminuição do número de alunos por professor e por turma, indicada anteriormente.

A questão da estadualização é uma das peculiaridades da rede municipal de ensino de Araucária. Assim, interessa para esta análise voltar ao assunto ainda uma vez mais, a fim de destacar uma passagem específica da entrevista com a pedagoga do apoio técnico da Secretaria de Educação.

Como já foi ressaltado anteriormente, Araucária transferiu à rede estadual parte das matrículas das séries finais do ensino fundamental. A entrevista supra citada indica a permanência de certo ônus para o Município sobre esta oferta pois a manutenção dos prédios continuou sob responsabilidade do município. Além disto, a entrevistada destaca a questão da situação dos professores que ficaram sem estas aulas na sua carga horária.

Na verdade tínhamos um número superior de escolas de 5^a. a 8^a, 16 estabelecimentos. Em 97, três escolas municipais estavam estadualizadas. Restaram treze escolas e destas uma foi extinta em função do número de alunos, a Escola A. Mas foram abertas outras duas e a partir deste ano a Escola B e a C abrirão turmas de 5^a. a 8^a. séries. Fechou-se em uma região onde não havia muita procura e abriu em uma região onde a procura era maior. Então, estamos com 14 escolas com 5^a. a 8^a. Dessas escolas que foram estadualizadas

o prédio continua sendo do município, tendo um ônus financeiro bastante grande para o município de todo o espaço e manutenção, mas são escolas do estado na questão do profissional que lá trabalha. Os professores são estaduais e a administração e direção é estadual, mas as escolas são municipais. Esse processo de estadualização das escolas serviu como desestímulo para os profissionais que perderam aula, foi um processo bastante doloroso. (Representante da Secretaria Municipal de Educação)

O FUNDEF não contribuiu para a valorização de fato do magistério municipal em Araucária, ainda que quase todo o recurso seja utilizado para pagamento dos salários dos profissionais da educação.

Em relação à valorização do magistério, buscou-se verificar os impactos da implantação do FUNDEF no salário dos professores, uma vez que estes já possuíam um Estatuto do Magistério Municipal, bastante anterior à própria LDB, aprovado em 1986, que definiu o plano de carreira dos profissionais da educação. De acordo com o Presidente do Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária, em 1998 a administração municipal apresentou uma proposta de alteração deste Estatuto que foi rejeitada pela organização sindical, pois a avaliação realizada foi de que tal proposta descon siderava a real situação dos servidores representando retrocesso no plano das conquistas trabalhistas, assim como continha uma série de inconstitucionalidades. Diante da falta de consenso, esta proposta foi “engavetada” e, durante o período de realização da pesquisa, a administração municipal não apresentou outras iniciativas neste mesmo sentido.

Observa-se, a partir dos dados da Tabela 5, que a implantação do FUNDEF não causou um impacto positivo sobre a remuneração dos professores da rede municipal de Araucária. De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, corrigidos pelo índice do DIEESE (IGP- médio), de 1996 a 1999 os salários dos professores sofreram uma perda real de 16 %, mesmo considerando os reajustes aplicados pela administração municipal neste período.

Em 2000, os salários recuperaram parte do poder aquisitivo perdido, sendo que principalmente os salários dos professores em final de carreira não voltaram ao mesmo patamar do primeiro ano da amostra. Assim, enquanto o salário inicial dos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental teve um incremento real de apenas 9,57 % entre 1996 e 2000, o salário final (ou teto) da carreira de professor das séries finais teve uma diminuição de 9,52 % neste mesmo período.

Estes dados indicam que o FUNDEF não contribuiu para a valorização de fato do magistério municipal em Araucária, ainda que quase todo o recurso seja utilizado para pagamento dos salários dos profissionais da educação. Em entrevista para a equipe de pesquisa, o Presidente do Conselho do FUNDEF foi bastante contundente em relação à impossibilidade de valorização do professor, uma vez que Araucária perde recursos com o FUNDEF. Segundo ele,

A verba não cobria e nem cobre a folha de pagamento, é muito baixa. Viámos também a composição dos impostos, que serviam de base

Tabela 5 - Salários dos professores de Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Araucária, de 1996 a 2000

Salários	1996		1997		1998		1999		2000	
	Piso	Teto	Piso	Teto	Piso	Teto	Piso	Teto	Piso	Teto
Ens. Fund. (1/4)	338,57	551,50	313,75	511,07	317,10	516,54	284,86	464,02	370,98	544,20
Ens. Fund. (5/8)	642,59	1046,70	595,47	969,96	601,85	987,83	540,65	887,38	618,30	947,03

Fonte: SMED - Araucária

Intermeio: revista do Mestrado em Educação, Campo Grande, MS, v. 9, n. 17, p. 84-101, 2003.

para o governo federal repassar a verba, e inclusive nós mandamos para lá que os impostos que nós menos arrecadávamos é que eram a base de cálculo para gerar a verba e para repassar para o município. Inclusive nós fizemos uma conta e chegamos a conclusão que no município de Araucária ele saindo fora da verba do FUNDEF seria mais vantajoso do que estar nela. Porque o valor se ele estivesse fora e que ele passasse para o governo federal e para o governo estadual para depois pegar de volta seria muito maior o valor que ele poderia estar distribuindo para os alunos. Então uma parte do dinheiro que é arrecadado aqui, é repassada para outros municípios, outros lugares do Estado. Em Araucária, pelo número de alunos e pelo quanto arrecada, não é vantajoso o FUNDEF. (Presidente do Conselho e Representante do Sindicato)

Controle Social sobre a aplicação dos recursos

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS/FUNDEF) foi criado pela legislação municipal através da Lei n.º 1.092/97. Entretanto, cabe destacar que o decreto de nomeação dos Conselheiros, data de 7 de outubro de 1998 e a primeira ata de reunião é de janeiro de 1999, o que significa que durante todo o ano de 1998 os recursos do Fundo foram recebidos e utilizados sem qualquer controle por parte do Conselho, que só iniciou seus trabalhos um ano após a implantação do FUNDEF.

A Lei municipal estabelece um mandato de 4 anos para o CACS/FUNDEF sem possibilidade de recondução, com uma ressalva para o primeiro mandato que deve se encerrar em 31 de dezembro de 2000 – com isto a primeira gestão foi de 2 anos. Não foi possível encontrar, nas entrevistas realizadas, nenhuma justificativa para isto, o que é possível aventar como hipótese explicativa é a intenção do legislador em fazer com que o mandato do Conselho coincida com o mandato da gestão municipal. Pode-se

afirmar que esta situação apresenta vantagens no sentido de possibilitar que o Conselho acompanhe o conjunto da gestão e desvantagens como a inexperiência inicial de gestores e conselheiros assim como a possibilidade de um certo atrelamento entre gestão e conselho.

A composição do Conselho agrega um representante a mais àqueles previstos na lei 9424/96, de forma que o Conselho tem 5 membros:

- Um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- Um representante da Secretaria Municipal de Finanças;
- Um representante de professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- Um representante de pais de alunos;
- Um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental. (ARAUCÁRIA, 1997)

O controle social realizado em Araucária sob o funcionamento do FUNDEF conta desde o início com a representação do sindicato do Magistério, o que é diferente da maioria dos Conselhos onde a representação de professores e diretores não tem necessariamente esta vinculação.

Segundo o presidente atual do CACS/FUNDEF, o conselho foi criado com a participação de todos os segmentos porém sem informações suficientes para efetivamente começar a trabalhar:

O controle social realizado em Araucária sob o funcionamento do FUNDEF conta desde o início com a representação do sindicato do Magistério, o que é diferente da maioria dos Conselhos...

Houve eleições para a escolha dos representantes, eu fui escolhido para o cargo de representante dos professores e diretores do município de Araucária, fui indicado pelo sindicato. Teve um representante eleito dos funcionários da educação teve um representante escolhido e nomeado pelo prefeito, que é da secretaria de finanças e teve o representante escolhido pelos pais de alunos das escolas. Eram cinco elementos, escolhidos pelos seus grupos. Foi nomeado pelo prefeito, através de um decreto para fiscalizar e não administrar. (...)

Creio que um ano depois da lei. Sempre para o último prazo eles resolvem fazer. Se não me engano um ano depois da lei que era de 97, em 98 e 99. (entrevista com o presidente do CACS / FUNDEF).

Dada esta condição do município procurar cumprir a legislação, entretanto, com dificuldades de compreensão por parte do conjunto dos envolvidos do papel do Conselho, procurar-se-á destacar na entrevista as questões que demonstrem os principais problemas e as formas de superação destes problemas para caracterizar o funcionamento do CACS/FUNDEF de Araucária:

1 - DIFICULDADE TÉCNICA

A entrevista com o Presidente do Conselho demonstra que os conselheiros enfrentaram várias dificuldades de ordem técnica pela falta de conhecimento a respeito do funcionamento do Fundo que estava em processo de implantação, assim como a respeito do orçamento e das finanças municipais. O Conselho teve acesso a toda documentação para fiscalizar a utilização dos recursos, mas não teve acesso a informações e conhecimentos que possibilitassem essa fiscalização.

A escolha deste professor, que posteriormente assumiu o papel de presidente do Conselho, para representar o sindicato dos professores deu-se devido à sua formação em contabilidade – o que lhe possibilitaria atuar com maior competência técnica. Este também foi o critério utilizado para escolhê-lo como presidente do Conselho.

A administração municipal repassava toda a documentação solicitada pelos Conselheiros, mas sempre com vários meses de atraso, o que certamente dificultou o trabalho de fiscalização.

Primeiro nós fomos escolhidos para sermos conselheiros e ninguém recebeu nenhuma instrução. Nem por parte de prefeitura, nem por parte de governo, do próprio Ministério, do que nós deveríamos fazer. Então tivemos que ir atrás para ver o que deveríamos fazer. Entramos em contato com o Ministério, eles nos mandaram os livros explicando qual era a

função do FUNDEF o que deveria fazer e tivemos que ler. Então o que era feito nas reuniões? Nós tínhamos que estudar o que iríamos fazer, tinha um telefone que nós ligávamos quando tínhamos dúvidas. (Presidente do Conselho)

Contudo, os problemas de ordem técnica não se encerram nisso. À falta de conhecimento sobre as especificidades do orçamento municipal e do Fundo, somou-se a falta de estrutura física para a realização das reuniões e organização do material referente à prestação de contas e às reuniões realizadas. Os horários e locais para os encontros do Conselho foram sendo organizados aos poucos, sendo que sempre mantiveram-se flexíveis para serem adequados aos horários de trabalho dos conselheiros.

Então tínhamos vários problemas, por exemplo de estrutura, pois não tínhamos onde nos encontrarmos, problemas de trabalho, cada um desempenhava uma função e não dava certo os horários, tínhamos sempre que estar agendando um horário. As dificuldades eram todas, pois não recebemos apoio de ninguém, tivemos que ir atrás e estudar até para poder fiscalizar. Nem a prefeitura sabia direito como funcionava, como destinar os recursos direito, então como tinha uma representante da secretaria de educação junto com a representante a gente estudava e aprendia como aplicar certo. (...) Conseguimos um material com o TC, um ano depois eles começaram a realizar palestras sobre o FUNDEF. Uma foi uma teleconferência, isto quase um ano depois. (Presidente do Conselho)

2 - DIFICULDADES COM OS PROCEDIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO

A administração municipal repassava toda a documentação solicitada pelos Conselheiros, mas sempre com vários meses de atraso, o que certamente dificultou o trabalho de fiscalização.

No início nem sabíamos o que cada um deveria fazer, o que fazíamos era analisar a aplicação, o que foi gasto, toda documentação que era utilizada para demonstrar o que foi gasto – folha de pagamento, notas de materiais que eram comprados com o dinheiro do FUNDEF, licitações que eram feitas pelas escolas. Todas cópias desse material, que é claro não eram

entregues no prazo, por exemplo, recebíamos dois, três meses depois. Primeiro eles preparavam todo o material, o prefeito via todo o material e entregava para nós depois de ele conferir o material. (Presidente do Conselho) Irregularidades foram encontradas no início sim, pois como já lhe disse nem eles sabiam como gastar o dinheiro, o que deveriam aplicar com a verba, e nem o próprio TC tinha essa noção. Às vezes nós achávamos que não podia pagar aqueles que não estivessem atuando, mas e os diretores e pedagogos? Ficava aquela dúvida em sala de aula mesmo ou na escola. Compra de material só podia reforma e ampliação, não podia coisa nova, então alguma coisa que nós achávamos que não deveria ser pago, nós colocávamos no relatório e teve uma ou duas vezes que eles devolveram o dinheiro. Uma na compra do material que não deveria ser gasto, devolveram para o fundo e foi aplicado em outra coisa. Irregularidade mesmo só por falta de saber.

Em relação a essa questão do pagamento de profissionais que estava irregular, nós pedimos para tirar e isso foi acatado. Mas como eu disse, nós só podíamos fiscalizar, o Conselho só pega a coisa pronta com alguma defasagem de tempo. Então depois de realizada a obra, depois de feita a compra, o Conselho ia fiscalizar. Você até aconselhava algumas coisas, por exemplo, deixa algum dinheiro para gastar com reforma da escola, até algum tempo nós conseguimos isso, depois não mais. Tanto pela situação do município, que é insuficiente, o recurso não dá nem para pagar a folha dos que estão trabalhando em sala de aula, não sobra para fazer outras obras.

(Presidente do Conselho)

3 - DIFICULDADE PARA REALIZAR UM ACOMPANHAMENTO EFETIVO DO USO DO DINHEIRO

Das informações obtidas nas entrevistas, é possível inferir que a postura da administração municipal foi sempre a de procurar tutelar o funcionamento do Conselho. Além disto, a definição de utilizar todo o recurso do Fundo para o pagamento de pessoal deveu-se muito mais à facilidade que isto poderia oferecer em relação à fiscalização do que qualquer preocupação concreta com a melhoria salarial

e valorização do quadro do magistério, uma vez que os recursos do município que antes se destinavam à folha de pagamento foram reencaminhados para outras rubricas do orçamento.

No início nós começamos a questionar certas obras. E o que eles fizeram? Deixaram de aplicar o FUNDEF em obras e destinaram apenas

Das informações obtidas nas entrevistas, é possível inferir que a postura da administração municipal foi sempre a de procurar tutelar o funcionamento do Conselho.

para o pagamento da folha. Uma das nossas sugestões ao governo foi de que mudassem a lei para que houvesse o acompanhamento da outra parte, os 10% dos 25% que têm que ser investidos em educação, para que eles nos mostrassem os documentos comprovando a aplicação da outra parte também. Por que é muito fácil, utiliza toda essa parte para pagamento de pessoal e a outra ninguém sabe, chegamos a pedir para a Prefeitura para que nos mostrasse a outra parte, mas a Prefeitura não quis. (...) E a explicação foi de que não cabia a nós fiscalizarmos a outra parte e nós alegamos que deveríamos examinar essa contrapartida pois estava na lei. (Presidente do Conselho)

4 - DIFICULDADE DE TEMPO E CONDIÇÕES DOS CONSELHEIROS PARA REALIZAR O TRABALHO

Teria de haver uma pessoa no conselho que tivesse tempo para correr atrás disso aí e que deveria receber alguma remuneração. Poderia fiscalizar in locus, resolver problemas com a prefeitura, seria ideal. É claro que se você começar a criar cargos se torna um cabide de emprego, eu acho que deveria ter uma remuneração para um membro do conselho, não integral, mas que ele tivesse um dia pelo menos para se dedicar a isso. (Presidente do Conselho)

Uma das questões presentes nas entrevistas do Presidente do Conselho e da pedagoga da Secretaria Municipal de Educação que representou a Secretária atual é o aumento da transparência do uso de recursos após o FUNDEF. Apesar da pedagoga entrevistada não informar quase nada sobre os recursos públicos aplicados em educação, afirma que há, após o FUNDEF, um conhecimento maior das pessoas em relação ao uso do dinheiro na educação, e que esta trans-

parência em relação aos recursos teria relação com o Fundo:

Pelo que eu saiba [o impacto da implantação do FUNDEF] foi de ganhos para a categoria. De se ter clareza da quantidade aplicada na educação, o que cada município pode extrapolar. Inclusive de se ver a intencionalidade da administração em aplicar em educação, muito mais que é exigido [na constituição]. (Pedagoga da Secretaria Municipal de Educação)

... o processo de implantação do FUNDEF em Araucária, indica a necessidade de uma certa problematização em relação à afirmação corrente nos municípios de que o FUNDEF trouxe transparência para as contas.

A entrevista não permite, como se comprova nos trechos citados, uma avaliação mais abrangente do processo de implantação do FUNDEF em Araucária, entretanto indica a necessidade de uma certa problematização em relação à afirmação corrente nos municípios de que o FUNDEF trouxe transparência para as contas, pois as pessoas afirmam isto⁵, entretanto não conseguem apresentar nenhum dado substancial sobre as condições de financiamento público da educação no seu município.

Para adensar as ponderações do presidente do Conselho, a análise das atas é muito significativa, posto que, estas conseguem revelar o esforço que o CACS/FUNDEF em Araucária fez nos anos de 1999 e 2000, quando funcionou regularmente⁴, com reuniões mensais como prevê a legislação municipal, onde segundo relatos das atas os conselheiros estudaram a legislação, analisaram as contas, analisaram os documentos comprobatórios de gastos, fiscalizaram a efetividade de algumas obras e de compra de materiais e acompanharam a folha de pagamento. É evidente que a leitura das atas revela

parte da realidade porém, os registros indicam um esforço de efetivar o controle social sobre o uso dos recursos públicos vinculados ao FUNDEF, ao mesmo tempo, revela certas dificuldades deste processo.

No período analisado aconteceram 26 reuniões do Conselho, 24 mensais ordinárias e 2 extraordinárias dado que no mesmo mês, as atas não diferenciavam o caráter das reuniões e também não informam quem estava presente a não ser em

poucas ocasiões em que havia convidados participando da reunião. Tais convidados foram por duas vezes o Secretário de Finanças, que não era o representante da secretaria no Conselho, e em outras duas ocasiões o Conselho convidou uma pessoa da Secretaria de Educação responsável pelo Censo Escolar para apresentar os dados educacionais.

Na perspectiva de uma análise mais qualitativa procurar-se-á destacar no conteúdo das atas as principais questões que revelam a busca da efetividade do controle ou as dificuldades deste processo:

4.1 - BUSCA DE INFORMAÇÕES PELOS CONSELHEIROS: por diversas vezes as atas informam a decisão dos conselheiros de ler documentos relativos ao FUNDEF, participar de encontros, contactar o TCE no sentido de compreender melhor o funcionamento do Fundo.

Ficou decidido que será feita uma reunião, em fevereiro do corrente ano, para que seja feito um estudo da Lei 9424/96 (FUNDEF). (Araucária, 13/01/1999)

No transcorrer da verificação das contas apresentadas referentes a janeiro a março do corrente ano, foram constatados a falta de recibos de aluguel, assim como o pagamento da

⁵ Na análise das entrevistas realizadas em Maringá, outro caso estudado pela pesquisa no Paraná, corrobora esta aparente ênfase na transparência como um discurso que não se sustenta devido ao próprio grau de precariedade de informações que o entrevistado possuiu sobre o FUNDEF no seu município.

⁴ O Conselho continua funcionando regularmente, a presente pesquisa que se debruçou apenas sobre as atividades do Conselho até 2000.

FUNPAR, referente a análise de produtos alimentícios, e a nota referente a desratização da Empresa Filla e Luz n.º 248 e 247, que será averiguados junto ao Tribunal e Contas se procedem os pagamentos das referidas notas, também verificou-se a falta da relação nominal dos funcionários do ensino fundamental pagos pelo FUNDEF. (Araucária, 26 de maio de 1999)

4.2 - BUSCA POR INFORMAÇÕES MAIS PRECISAS E TRANSPARENTES QUANTO AO USO DO RECURSO NO MUNICÍPIO: em diversas ocasiões as atas noticiam a solicitação do Conselho junto a Secretaria de Finanças para o detalhamento dos demonstrativos, cópias de notas fiscais, reorganização da folha de pagamento. O conjunto das atas revela a discussão de boa parte dos documentos, pois não há como afirmar categoricamente apenas com as atas que todas as solicitações são devidamente atendidas. Destaca-se que não há nenhuma menção nas atas de recusa de cessão de documentos por parte do poder público municipal, o que há são inúmeros pedidos de documentação do mesmo tipo, como demonstram os trechos selecionados abaixo:

Após análise e discussão, a comissão decidiu solicitar à Secretaria Municipal de Finanças os registros contábeis e documentos comprobatórios das despesas e dos recursos recebidos na conta do FUNDEF relativos ao exercício de 1998. (Araucária, fevereiro de 1999)

Foi solicitado [ao secretário de finanças] que explicasse à Comissão do FUNDEF como são contabilizados os documentos referentes ao fundo e desta forma haver um melhor entendimento entre o Conselho e a Secretaria

de Finanças e no momento foi solicitado ao Secretário que encaminhe os balanços e documentos relativos ao exercício de 1998 e 1999 para devida análise. (Araucária, março de 1999).

Será encaminhado um ofício à Secretaria de Finanças para que envie a cópia das notas fiscais referentes aos pagamentos efetuados pelo FUNDEF mensalmente. (Araucária, 29 de setembro de 1999).

Enviaremos um ofício à Secretaria Municipal de Administração solicitando a relação nomi-

nal dos funcionários pagos pelo FUNDEF de janeiro a outubro de 2000, conforme valores debitados na conta do FUNDEF. (Araucária, 17 de dezembro de 2000)

4.3 - BUSCA DE MEDIDAS EFETIVAS DE FISCALIZAÇÃO DO USO DE RECURSOS: em diversas ocasiões os conselheiros definem a necessidade de conferir o que efetivamente tem chegado nas escolas decorrentes de compras e obras pagas com recursos do FUNDEF, assim como por diversas vezes exigem melhores explicações dos documentos apresentados.

Foi discutida a necessidade de fiscalização em algumas obras pagas pelo fundo (...) também foram verificadas a relação de professores pagos pelo fundo. (Araucária, julho 1999)

Foram analisados documentos e notas fiscais relativos ao período de janeiro a março do corrente ano na qual constatou-se o seguinte: foram encontradas três notas de empenho, uma da peça de Teatro no Teatro da Praça para 1200 alunos da rede, a qual exige-se que na nota conste o nome das escolas que assistiram a peça assim o conteúdo pedagógico da peça. Outra nota referente a placas comemorativas da semana cultural no valor unitário de R\$55,00 referente ao mês de fevereiro do corrente ano, e outra nota referente a serviços de engenharia prestados para a Escola de Ensino Especial "Joelma do Rocio Filho"(...) que deverá ser verificado se pode ser pago com recursos do FUNDEF. (Araucária, agosto de 1999)

Foram feitas cópias de algumas notas fiscais de compra de material de limpeza e expediente para verificação da distribuição nas escolas do município, assim como notas fiscais de obras

O conjunto das atas revela a discussão de boa parte dos documentos, pois não há como afirmar categoricamente apenas com as atas que todas as solicitações são devidamente atendidas.

realizadas nas escolas para verificação das mesmas. (Araucária, 29 de setembro de 1999) Foram examinados os relatórios de folha de pagamentos assim com as notas fiscais referentes a manutenções ocorridas nas escolas nos meses de abril a junho, como anteriormente já havíamos realizado, tendo sido apresentado e anexado os documentos referente a licitação da empresa Andrade Ribeiro Licitação n.º 15/99 a qual foi verificada sem nenhuma problema. (Araucária, 24 de novembro 1999.)

Na verificação conferimos os valores pagos com a folha de pagamento, também os valores transferidos. A Secretaria Estadual da Educação do Paraná conforme convenio 22/98, também encontramos pagamentos efetuados para a atualização dos professores da rede ensino, assim como licitação para manutenção e reparação das escolas do município licitação nº084/99 da Empresa Construtora Três Pinheiros LTDA, de acordo com lista de obras a serem realizadas, as quais procuraremos na medida do possível verificar no local. Na documentação verificada não encontrou-se nenhuma anormalidade. (Araucária, 18 de fevereiro de 2000)

5 - DIFICULDADES COM AS ORIGENS DOS RECURSOS DO FUNDEF

Mesmo sendo um conselho atuante, os registros revelam uma confusão quanto à origem dos recursos do FUNDEF atribuindo-o ao governo Federal. A afirmação de que a União deveria aumentar o per capita a ser repassado aos municípios aparece algumas vezes, e apareceu na entrevista com o presidente do Conselho. Há também uma preocupação com a perda dos recursos municipais para o FUNDEF:

Discutiu-se sobre a necessidade do governo federal aumentar o repasse do valor aluno para os municípios pois o mesmo é muito baixo. (Araucária, 24 de novembro 1999.)

O município perdeu o valor de R\$ 2.188.279,81 (dois milhões cento e oito mil, duzentos e setenta e nove e oitenta e um centavos) o equivalente a 23,56% por cento de sua arrecadação o que daria mais R\$ 147,37 (cento e quarenta e sete reais e trinta e sete centavos) que poderiam ser aplicados em nossa rede de ensino. Portanto vemos que com a implantação do FUNDEF alguns municípios perdem como o caso de Araucária. O governo Federal deveria aumentar o valor aluno no seu repasse aos municípios. (Araucária, 12/01/2000)

A pesquisa demonstrou ainda que o controle sobre os recursos provenientes do FUNDEF não garante a transparência na utilização de todo o recurso disponível para a educação.

6 - DIFICULDADES COM O QUE PODE OU NÃO SER PAGO COM OS RECURSOS DO FUNDEF

Em muitas ocasiões as atas indicam que os conselheiros aprovam o encami-

nhamento de consultar o tribunal de contas do estado sobre a regularidade dos pagamentos, entretanto há na aprovação dos gastos de 1998 a menção ao pagamento de vales transportes para alunos que segundo o Provimento 1/99 do TCE é irregular e não existe nenhuma indicação disto nas atas.

Foram verificadas as notas fiscais relativas as despesas efetuadas assim como os valores pagos a título de folha de pagamento e os devidos extratos bancários, tendo sido observado que parte desta verba foi utilizada no pagamento da aquisição de vales transporte dos funcionários e no pagamento de 50% da aquisição de vale transporte destinado a estudantes. (Araucária, março/1999) 83% do valor arrecadado com o FUNDEF, [foi gasto] no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades e o restante na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, tendo sido observado que parte desta verba foi utilizada no pagamento da aquisição de vales transporte e no pagamento de 50% da aquisição de vales transporte destinados a estudantes (...) A comissão por unanimidade decide pela aprovação da prestação das contas apresentadas pela Secretaria Municipal de Finanças. (Araucária, 24 de março de 1999).

Considerações Finais

O município de Araucária tem um crescimento da receita corrente que é substancialmente decorrente do aumento das transferências do Estado, principalmente do ICMS, mesmo tendo realizado um esforço fiscal próprio considerável neste período. O crescimento dos recursos em fontes vinculadas ao FUNDEF faz com que a

perda de recursos do município tenha um crescimento relevante de 1998 para 2000.

Neste mesmo período há um aumento considerável de recursos destina-

dos ao Ensino Fundamental, entretanto, é possível que tal aumento deva-se a uma adequação contábil dos registros de gastos no programa ensino fundamental, para atender as exigências de implantação do Fundo, visto que os

gastos com outros programas diminuíram de forma expressiva. Esta hipótese pode ser reforçada pelo fato do valor custo-aluno manter-se aproximado, ainda que instável, em todos os anos da amostra.

É possível afirmar que as perdas de recurso para o Fundo não cresceram ainda mais porque Araucária, contrariando todas as tendências de municipalização no Paraná e no Brasil, estadualizou parte das matrículas das séries finais do ensino fundamental, o que pode ter diminuído o impacto do FUNDEF neste sentido. Isto foi possível porque o custo-aluno de Araucária é bastante superior ao valor estabelecido para o Estado do Paraná, que limitou-se a R\$ 418,50 em 1998; R\$ 480,40 em 1999 e R\$ 568,50 em 2000.

Na questão do controle social dos recursos do FUNDEF há um funcionamento regular do Conselho previsto na Lei 9424/096 apenas a partir de 1999 e apesar das afirmações sobre a transpa-

rência nas contas depois do FUNDEF, isto não se verificou nas entrevistas e na documentação analisada. Cabe ressaltar que o fato da prestação de contas ter sido enviada primeiro ao prefeito e depois ao Conselho, nos anos de 1999 e 2000, dificultou sobremaneira o processo de democratização das informações e de transparência dos gastos públicos.

A pesquisa demonstrou ainda que o controle sobre os recursos provenientes do FUNDEF não garante a transparência na utilização de todo o recurso disponível para a educação, que abrange 25 % de todos os impostos arrecadados e provenientes de transferências. Assim, mesmo com o controle social feito pelo Conselho, foi possível detectar que o município não investiu em educação (ou não informou adequadamente nos balanços financeiros anuais), em 1997, 1999 e 2000, o mínimo definido pela Constituição Federal, embora tenha cumprido a legislação no que se refere aos recursos do Fundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUCÁRIA. *Lei Orgânica do Município de Araucária*. Promulgada em 04 de abril de 1990. Araucária: 3ª ed., maio de 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 4ª ed. São Paulo: Rideel, 1999.
- _____. *Lei 9394, de 20/12/1996* - Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- _____. *Lei 9424, de 24/12/1996* - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- DAVIES, Nicholas. *Verbas da Educação: o legal x o real*. Niterói: EDUFF, 2000.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- DOURADO, Luiz Fernandes (org.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas-SP: Autores Associados, Goiânia-GO: Editora da UFG, 1999.
- Prefeitura Municipal de Araucária. *Balanço Anual*, 1996. [anexos 1, 2, 6, 7 e 11]
- Prefeitura Municipal de Araucária. *Balanço Anual*, 1997. [anexos 1, 2, 6, 7 e 11]
- Prefeitura Municipal de Araucária. *Balanço Anual*, 1998. [anexos 1, 2, 6, 7, 8 e 11]
- Prefeitura Municipal de Araucária. *Balanço Anual*, 1999. [anexos 1, 2, 6, 7, 8 e 11]
- Prefeitura Municipal de Araucária. *Balanço Anual*, 2000. [anexos 1, 2, 6, 7, 8 e 11]