PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUCSP

ANGELA DE CASTRO CORREIA GOMES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB), NO PERÍODO 2007-2010, EM GUAJARÁ-MIRIM, RO

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

SÃO PAULO
2011

ANGELA DE CASTRO CORREIA GOMES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB), NO PERÍODO 2007-2010, EM GUAJARÁ-MIRIM, RO

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação: Currículo, sob a orientação do Professor Doutor Antonio Chizzotti.

SÃO PAULO

2011

Gomes, Angela de Castro Correia
G633 Políticas públicas de financiamento da educação básica: uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no período 2007-2010, em Guajará-Mirim, RO **/** por Ângela de Castro Correia Gomes – 2011.
338 f.; Il

Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo.

Orientador: Dr. Antonio Chizzotti.

1. Educação – Financiamento (Brasil) . 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). 3. Educação Básica - (Brasil) - Finanças.
4. Educação e Estado - Brasil. 5. Investimentos na Educação. I. Título.

CDD 379.1120981
20. ed.
CDU 37.014.543(81)

Banca Examinadora

_____

_____

_____

_____

_____

Ao meu pai, Manoel, pelo exemplo de perseverança diante das dificuldades e amor dedicado aos filhos.

À minha mãe, Cleonice (in memorian), que durante minha jornada no Doutorado partiu dessa vida, pelo afeto e os cuidados próprios de genitora.

Ao meu companheiro, Rui, pelo amor e compreensão nas horas difíceis e pelas valiosas contribuições a esta Tese

AGRADECIMENTOS

A DEUS, cuja crença na Sua existência nos fortalece para enfrentar as adversidades e amar/respeitar não somente ao próximo, mas toda a natureza e tudo que nela vive.

Ao meu orientador, Antonio Chizzotti, exemplo de serenidade e paciência na condução das orientações, virtudes que nos proporcionam maior perseverança para conduzir as pesquisas.

Ao professor Licínio Lima, pelas valiosas contribuições à Tese em meu estágio doutoral e por acreditar nos resultados de minha proposta de estudo sob sua orientação.

À Prefeitura de Guajará-Mirim, por permitir que o estudo se realizasse, particularmente aos gestores, diretores de escolas, professores e funcionários que forneceram documentos e dados valiosos para a pesquisa.

Aos que fizeram parte da amostra: gestores da educação municipal, diretores de escolas, membros do Conselho do FUNDEB e presidentes das Associações de Pais e Professores.

À minha família, particularmente ao meu irmão Paulo, que iniciou esse processo quando um dia acreditou em seus irmãos mais novos e contribuiu para que fizéssemos nossa graduação.

À Leociléa, com a qual mantive amizade desde o primeiro dia de aula, pelo exemplo de inquietação e dedicação na busca daquilo que acredita e pela alegria, afeto e solicitude que se estenderam além do campo acadêmico.

À Nilda e Glória pelos momentos de desconcentração, risadas, e em que `jogamos conversa fora`, também necessários à nossa construção pessoal e profissional.

Aos professores, que de alguma forma contribuíram com minha formação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelos meses de financiamento desta pesquisa, inclusive com bolsa do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDDE).

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por também ter sido um importante financiador de parte desta pesquisa.

A justiça [...] nos prescreve o respeito aos direitos privados, nos manda consultar o interesse do gênero humano, dar a cada um seu direito, não tocar nas coisas sagradas, nem públicas, nem alheias.

(CÍCERO, 51 a.C)

RESUMO

GOMES, Angela de Castro Correia. **Políticas públicas de financiamento da Educação Básica**: uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no período de 2007 a 2010, em Guajará-Mirim, RO. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, 2011. 338f. Orientador: Prof. Dr. Antonio Chizzotti.

Este estudo insere-se na linha de pesquisa Políticas Públicas e Reformas Educacionais e Curriculares e teve como questão central elucidar como o FUNDEB, enquanto política pública voltada à Educação Básica, implantado em 2007/2009, foi gerido até 2010, em Guajará-Mirim, RO. O objetivo geral estabelecido visou identificar quais interferências o Fundo causou na educação sob responsabilidade do referido município, no período de 2007 a 2010, envolvendo: (a) análise de dados quantitativos de receitas e despesas; (b) atendimento de necessidades das escolas; (c) interferências na valorização do magistério; e (d) compreensão da gestão dos recursos observando aspectos burocráticos e de gestão participativa. O marco teórico envolveu uma apreensão sobre a gestão burocrática no contexto da administração pública e a importância da gestão democrática com bases participativas na educação, particularmente na gestão dos recursos públicos educacionais; uma discussão sobre as políticas públicas de financiamento da educação básica, enfatizando o FUNDEB, com consultas à legislação brasileira sobre a responsabilidade governamental e a competência financeira dos entes federativos e sobre o processo de substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, demonstrando dados quantitativos relacionando os do município com os do Estado de Rondônia e país. Optou-se pela pesquisa qualitativa, com suporte da pesquisa quantitativa, considerando tratar-se de um Fundo contábil abrangendo, principalmente, número de matrículas, composição de receitas por meio de impostos e realização de despesas. A metodologia utilizada envolveu, ainda, a busca de documentos que proporcionassem uma análise da legislação brasileira que versa sobre a educação básica e o FUNDEB e sobre a educação sob responsabilidade municipal, nesse caso, sobretudo os relatórios contábeis disponibilizados pela Prefeitura Municipal, além de aplicação de questionário junto às escolas e aos professores e entrevista com os representantes de diretores de escolas, do Conselho do FUNDEB, de Associações de Pais e Professores e com os gestores da educação municipal. Os resultados indicaram que mais de 90% das despesas pagas foram com pessoal em efetivo exercício do magistério; que as necessidades das escolas não estão sendo plenamente atendidas e que falta, além de materiais/equipamento para dar suporte aos professores, espaços básicos como: banheiros, salas destinadas à administração, cozinha/refeitório; e que o baixo rendimento dos alunos carece de observação. A maior parte dos professores é qualificada com cursos de graduação e alguns com pós-graduação, mas, não com recursos do Fundo e em 2010 foi implantado o Plano de Cargos, Carreira e Salários com reajustes salariais baseados na evolução dos recursos do FUNDEB recebidos no município. A gestão democrática foi considerada importante para a melhoria da educação municipal, mesmo que a burocracia possa vir a atrapalhar sua

implantação, e os membros do Conselho do FUNDEB mencionaram falta de capacidade técnica para interpretar os relatórios contábeis com dados de receitas e despesas e acompanhar os processos formalizados internamente para aquisição de bens e serviços. Assim, conclui-se que o FUNDEB, no município, vem sendo utilizado, prioritariamente, para pagamento de pessoal em exercício do magistério.

Palavras-chave: Educação Básica, financiamento da Educação Básica, FUNDEB, gestão burocrática e democrática.

ABSTRACT

This study belongs to research line Public Politics and Education and Curricular Reforms. It aimed to elucidate how FUNDEB, a public policy focused on Basic Education, established in 2007/2009 was managed until 2010, in Guajará-Mirim, Rondônia state. The main goal was to identify possible interferences the Fund has caused in the education policy while under the referred municipal district responsibility, in the period from 2007 to 2010, such as: (a) analysis of incomes and expenses quantitative data; (b) attendance to school needs; (c) possible interferences in teaching value; and (d) understanding the resources administration regarding its technical aspects and of co-participative administration. The main goal was to make an evaluation of the technical administration as part of a public administration. It also focused on the importance of the democratic administration with co-participative bases in the education, particularly in the administration of public educational resources. It was also a discussion on public policy financing elementary education, mainly FUNDEB, regarding Brazilian public legislation and the financial competence of federal beings and on the process of substitution FUNDEB by FUNDEF, demonstrated by a comparison of a quantitative data of the municipal district, the State of Rondônia and entire country. It is a qualitative research, with a quantitative research support since it concerns an accounting Fund which includes, mainly number of registrations, analysis of tax incomes and expenses. The used methodology involved analysis of a number of Brazilian legislation documents concerning the elementary education and FUNDEB itself. We also searched about educational issues related to municipal area responsibility by (a) looking mainly at all the Municipal City hall accounting reports available, (b) by questionnaire application to schools and teachers and (c) interview with school principals', FUNDEB Council, Parents and Teachers Associations representatives and with municipal education managers. The results indicated that more than 90% of the expenses were payed with teaching effective personnel. It also indicated that the schools needs are not being fully assisted and that it lacks teaching materials/equipment, basic areas such as bathrooms, administration areas and cooking/dining hall; and that the students' low income lacks close monitorization. Most of the teachers are graduated and some have even masters degree but, not obtained with Fund resources. In 2010 it was implanted the Positions, Career and Wages Plan with wage adjustments based in the evolution of FUNDEB resources received by the municipal district. The democratic administration was considered important for the improvement of the municipal education, even if technical problems might interfere with its implantation. FUNDEB council members mentioned lack of technical capacity to interpret the incomes and expenses data accounting reports and to follow intern protocols focused on goods and services acquisition. Taken this, we might conclude that municipal district FUNDEB budget has been priority destinated to payment of teaching personnel.

Key-words: Elementary Education, financing of the Elementary Education, FUNDEB, technical and democratic administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 22

2 LÓCUS DA PESQUISA: ASPECTOS GEOGRÁFICOS, SÓCIO-ECONÔMICOS E EDUCACIONAIS DE GUAJARÁ-MIRIM 30

2.1 PECULIARIDADES HISTÓRICAS 30

2.2 ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS 37

2.3 MATRICULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA 42

2.4 RENDIMENTO E MOVIMENTO ESCOLAR 54

2.5 QUANTITATIVO DE PROFESSORES 60

3 O MODELO DE GESTÃO BUROCRÁTICA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA UMA PARTICIPAÇÃO ATIVA NA EDUCAÇÃO 68

3.1 BUROCRACIA: UM MODELO DE GESTÃO PRESENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 68

3.1.1 **Caracterização da organização burocrática** 69

3.1.2 **Funções e concepções inerentes à burocracia** 74

3.1.3 **Aspectos burocráticos na educação pública** 88

3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: POSSIBILIDADE PARA UMA PARTICIPAÇÃO ATIVA NA EDUCAÇÃO 95

3.2.1 **Concepções de gestão e de democracia** 96

3.2.2 **Gestão democrática na educação** 113

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – O FUNDEB 120

4.1 EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS: RESPONSABILIDADE GOVERNAMENTAL E COMPETÊNCIA FINANCEIRA 120

4.1.1 **Responsabilidade governamental disposta na legislação** 120

4.1.2 **Competência financeira conforme arcabouço legal** 130

4.2 A SUBSTITUIÇÃO DO FUNDEF PELO FUNDEB: A VINCULAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DO PAÍS, ATRAVÉS DE FUNDOS CONTÁBEIS 140

4.2.1 **Aspectos burocráticos inerentes à constituição do FUNDEF e do FUNDEB** 144

4.2.2 **O estimado e o realizado dos recursos do FUNDEB** 169

4.2.3 **Abordagem sobre os Fundos a partir de uma contextualização crítica** 177
4.2.4 **A importância da instrumentalização dos sistemas de ensino** 180
5 DIRECIONAMENTOS DA PESQUISA 186
6 GESTÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE GUAJARÁ-MIRIM 195
6.1 ESTRUTURAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED) 195
6.2 A EDUCAÇÃO BÁSICA SOB RESPONSABILIDADE MUNICIPAL 204
6.2.1 **Dados das escolas e do rendimento dos alunos** 205
6.2.2 **Dados dos professores** 213
6.3 A POLÍTICA PÚBLICA NO MUNICÍPIO: O FUNDEB E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS 216
6.3.1 **Receita orçamentária arrecadada e recebida via transferência** 217
6.3.2 **Despesa orçamentária paga** 235
6.3.3 **A política pública e os investimentos realizados na educação municipal sob a ótica dos entrevistados** 254
6.4 ASPECTOS RELACIONADOS À GESTÃO 265
6.4.1 **O conselho do FUNDEB e suas ações junto à gestão do Fundo** 292
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA GESTÃO DO FUNDEB EM GUAJARÁ-MIRIM 303
REFERÊNCIAS 309
APÊNDICES 329

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa da formação inicial de Rondônia em 1976 31
Figura 2 – Mapa da divisão político-administrativa do Brasil e localização de Rondônia na região norte do país..... 31
Figura 3 – Mapa da Estrada de Ferro Madeira Mamoré (EFMM) 33
Figura 4 – Mapa de localização das BRs 364 e 425, ligando a capital ao município 34
Figura 5 – Mapa de localização de Guajará-Mirim no estado de Rondônia 35
Figura 6 – Imagem de Guajará-Mirim (Brasil) e Guayaramerin (Bolívia) 35
Figura 7 – Taxa de oferta da educação básica no país, Rondônia e Guajará-Mirim, ano de 2010 48
Figura 8 – Número de alunos atendidos na educação básica, de 2006 a 2010... 145
Figura 9 – Fontes de recursos de composição do FUNDEF e FUNDEB, de contribuição dos Estados, Distrito Federal e municípios 166
Figura 10 – Montante de recursos do FUNDEB, de 2007 a 2010, em (R$) 170
Figura 11 – Complementação da União ao FUNDEB, de 2007 a 2010, em (R$). 171
Figura 12 – Total geral de recursos do FUNDEB de 2007 a 2010, em (R$) 171
Figura 13 – Síntese dos ritos e formalidades das atividades inerentes ao FUNDEB 176
Figura 14 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) 202
Figura 15 – FUNDEB: valor municipal e complementação recebida do Fundo no âmbito estadual, de 2007 a 2010 232
Figura 16 – Esquema de codificação da despesa orçamentária 236
Figura 17 – Educação: percentuais de despesas pagas no ensino fundamental com a receita recebida de impostos de transferências e municipais, de 1999 a 2006, em (R$1,00) 238
Figura 18 – Educação: percentuais de despesas pagas no ensino fundamental com recursos do FUNDEF, de 1999 a 2006, em (R$1,00) 239
Figura 19 – Educação: percentuais de despesas pagas na educação básica com a receita recebida de impostos de transferências e municipais, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 244

Figura 20 – Educação: percentuais de despesas pagas na educação básica com recursos do FUNDEB, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 245
Figura 21 – Prefeitura: fluxo básico dos trâmites legais e formais dos processos administrativos para aquisição de bens e serviços 284

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sistema nacional de ensino 126
Quadro 2 – Brasil: impostos e competências dispostos na CF/1988 132
Quadro 3 – Repartição das receitas de impostos e transferência constitucionais, conforme a CF/1988 134
Quadro 4 – Processo de composição do FUNDEB 175
Quadro 5 – Vagas e valores das gratificações de cargos comissionados da SEMED 203
Quadro 6 – Rotatividade de secretários na SEMED, período 1997-2011 204
Quadro 7 – Formas de acesso às escolas rurais e distanciamento em relação à área urbana – ano de 2010 205
Quadro 8 – Estruturação das escolas municipais urbanas, em fevereiro de 2011 206
Quadro 9 – Dados dos entrevistados, em fevereiro de 2011 217
Quadro 10 – Registros em Atas do Conselho do FUNDEF e FUNDEB 296

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PIB no país, Rondônia e Guajará-Mirim, de 1997 a 2010, em (R$1,00) 38

Tabela 2 – População residente no país, Rondônia e Guajará-Mirim, de 1997 a 2010 39

Tabela 3 – Nascidos vivos no país, Rondônia e Guajará-Mirim, de 1997 a 2009 41

Tabela 4 – Brasil: comparação de matrículas na educação básica pública e privada, em relação ao total geral no país, de 1997 a 2010 45

Tabela 5 – Rondônia: comparação de matrículas na educação básica pública e privada, em relação ao total geral no estado, de 1997 a 2010 46

Tabela 6 – Guajará-Mirim: comparação de matrículas na educação básica pública e privada, em relação ao total geral no município, de 1997 a 2010 47

Tabela 7 – Brasil: comparação de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica pública e privada, de 1997 a 2010 51

Tabela 8 – Rondônia: comparação de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica pública e privada, de 1997 a 2010 52

Tabela 9 – Guajará-Mirim: comparação de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica pública e privada, de 1997 a 2010 53

Tabela 10 – Brasil: comparação do rendimento e movimento de alunos da educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 1997 a 2008 58

Tabela 11 – Rondônia: comparação do rendimento e movimento de alunos da educação básica, entre setor público e privado, em cada etapa de ensino, de 1997 a 2008 59

Tabela 12 – Brasil, Rondônia e Guajará-Mirim: número de escolas por etapa e modalidade de ensino da educação básica, no ano de 2009 60

Tabela 13 – Brasil: comparação do quantitativo de professores atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 1997 a 2006 62

Tabela 14 – Rondônia: comparação do quantitativo de professores atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 1997 a 2006 63
Tabela 15 – Brasil: comparação do quantitativo de professores atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 2007 a 2009 66
Tabela 16 – Rondônia: comparação do quantitativo de professores atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 2007 a 2009 66
Tabela 17 – Brasil: alíquotas da vinculação de recursos para a educação 131
Tabela 18 – Brasil: investimento estimado para a educação básica em relação ao PIB, de 2000 a 2009, em (R$) 137
Tabela 19 – FUNDEF: valor aluno mínimo anual, de 1997 a 2006 em (R$1,00) . 147
Tabela 20 – FUNDEB: fator de ponderação e valor aluno mínimo no país e em Rondônia, de 2007 a 2010 151
Tabela 21 – FUNDEB: valor aluno mínimo nas unidades federativas do país, de 2007 a 2011, em (R$1,00) 153
Tabela 22 – Rondônia: custo-aluno do ensino fundamental, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 155
Tabela 23 – FUNDEF: coeficiente de distribuição dos recursos em Rondônia e Guajará-Mirim, de 2000 a 2006 158
Tabela 24 – FUNDEB: coeficiente de distribuição dos recursos em Rondônia e Guajará-Mirim, de 2007 a 2011 159
Tabela 25 – FUNDEF: composição dos recursos no país e complementação pela União, de 1998 a 2006 161
Tabela 26 – FUNDEF: composição dos recursos e valor aluno médio anual em Rondônia, de 1998 a 2006 162
Tabela 27 – FUNDEB: composição dos recursos no país e complementação pela União, de 2007 a 2010 164
Tabela 28 – FUNDEB: composição dos recursos em Rondônia, de 2007 a 2010 165
Tabela 29 – FUNDEB: ajuste do ano 2010, conforme Portaria MEC 380/2011 ... 169
Tabela 30 – Rendimento escolar dos alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental e média aluno/turma nas escolas municipais urbanas, de 2007 a 2010 212

Tabela 31 – Tempo de serviço como professor, em fevereiro de 2011 213
Tabela 32 – Tempo de serviço como professor vinculado às escolas municipais, em fevereiro de 2011 214
Tabela 33 – Formação inicial ao ingressar como professor em escolas municipais 214
Tabela 34 – Formação máxima dos professores, em fevereiro de 2011 215
Tabela 35 – Cursos realizados com suporte financeiro da Prefeitura e quantidade de professores envolvidos, a partir da implantação do FUNDEF até fevereiro de 2011 216
Tabela 36 – Prefeitura: receita orçamentária arrecadada e recebida via transferências e convênios, de 1997 a 2006, em (R$1,00) 221
Tabela 37 – Educação: receita orçamentária recebida de 1999 a 2006, em (R$1,00) 225
Tabela 38 – Educação - receita de impostos devida, de 1999 a 2006, em (R$1,00) 226
Tabela 39 – FUNDEF: receita recebida pelo município de Guajará-Mirim, de 1998 a 2006, em (R$1,00) 228
Tabela 40 – Prefeitura: receita orçamentária arrecadada e recebida via transferências e convênios, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 229
Tabela 41 – Educação: receita orçamentária recebida, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 231
Tabela 42 – Educação: receita de impostos devida, de 2007 a 2010 233
Tabela 43 – FUNDEB: receita recebida pelo município de Guajará-Mirim, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 234
Tabela 44 – Educação: despesa orçamentária paga, de 1998 a 2006, em (R$1,00) 240
Tabela 45 – Educação: custo-aluno do ensino fundamental com a despesa paga com o FUNDEF e a receita recebida de impostos de transferências e municipais, de 2000 a 2006, em (R$1,00) 243
Tabela 46 – Educação: custo-aluno do ensino fundamental com remuneração de pessoal da educação, de 2000 a 2006, em (R$1,00) 243
Tabela 47 – Educação: despesa orçamentária paga, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 246

Tabela 48 – Educação: salário dos professores no ano de implantação do FUNDEB e evolução a partir da implantação do Plano de Cargos, Salário e Carreira, em 2010 249
Tabela 49 – Educação: custo-aluno da educação infantil, ensino fundamental e EJA com o FUNDEB e com recursos de impostos de transferências e municipais, de 2007 a 2010, em (R$1,00) 251
Tabela 50 – Educação: custo-aluno da educação infantil, ensino fundamental e EJA com a remuneração de pessoal da educação, paga de 2007 a 2010, em (R$1,00) 252
Tabela 51 – FUNDEB: valor-aluno médio em Guajará-Mirim, sem complementação, de 2007 a 2010 253
Tabela 52 – Dimensões burocráticas presentes na administração pública municipal 269
Tabela 53 – Modalidades de licitação, conforme as leis 8.666/1993 e 10.520/2002 283
Tabela 54 – IDEB da rede municipal de Guajará-Mirim alcançado e previsto, em relação ao Estado e país, a partir de 2005 299

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AB	Abandono
AC	Acre
AL	Alagoas
ALCGM	Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim
AM	Amazonas
AP	Amapá
AP	Aprovado
BA	Bahia
BEC	Batalhão de Engenharia e Construção
BRA	Brasil
BR	(Nomenclatura para definir que uma rodovia é federal)
CE	Ceará
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CO	Concluinte
DF	Distrito Federal
EB	Educação Básica
EC	Emenda Constitucional
EE	Educação Especial
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
EP	Educação Profissional
ES	Espírito Santo
FPE	Fundo de Participação dos Estados

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO	Goiás
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI/exp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	(ou ISQN) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MA	Maranhão
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PB	Paraíba

PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda Constitucional (ou à Constituição)
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Paraná
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAPP	Representante da Associação da Pais e Professores
RCF	Representante do Conselho do FUNDEB
RDE	Representante da direção da escola
RE	Reprovado
REN	Representação de Ensino
RESEX	Reserva Extrativista
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGEM	Representante da gestão da educação municipal
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação de Rondônia
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SP	São Paulo
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus

TO	Tocantins
UC	Unidade de Conservação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como tema as políticas públicas de financiamento aplicadas na educação básica e analisou a aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no município de Guajará-Mirim, RO, no período 2007-2010. O Fundo foi criado pela Emenda constitucional 53, de 06 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Terá duração de 14 anos, a partir de janeiro de 2007 e é uma política pública voltada para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Neste trabalho, pretendo colaborar para uma reflexão acerca do processo de gestão no ensino municipal.

O interesse pelo tema e a aplicação da política pública em Guajará-Mirim é decorrente do fato de residir no município desde início de 1996, quando ingressei na carreira docente como a primeira professora contratada pela Fundação Universidade Federal de Rondônia[1] para atuar no curso de Administração do câmpus do município. Neste tempo, estive envolvida no processo de formação de pessoas da localidade, particularmente servidores municipais que atuam diretamente na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) (órgão da Prefeitura de Guajará-Mirim) ou em escolas que estão sob a responsabilidade desta.

Em 1997, tive oportunidade de ser convidada a desenvolver atividades de assessoria na SEMED, quando também tive a possibilidade de elaborar planilhas e compilar dados estatísticos sobre as escolas municipais e identificar um processo de gestão centralizado e rotineiro, sem visão estratégica (de longo prazo) sobre os rumos da educação de sua competência, o que perdura até a atualidade.

No ano de 2003, desenvolvi orientações de trabalhos de conclusão de curso sobre a Prefeitura, inserindo nove alunos no setor de recursos humanos, onde foi analisado cada cargo municipal. O resultado foi a proposição de uma reforma administrativa. Naquele momento, foram identificados vários problemas relacionados à gestão administrativa, particularmente no que tange aos documentos de posse dos servidores e ao número de contratados em cargos nomeados, desvio de função, entre outros.

[1] Denominada UNIR, possui sistema multi-campi e conta com os Campi de Ariquemes, Cacoal, Guajará-Mirim, Ji-Paraná, Rolim de Moura e Vilhena, além da sede na capital – Campus de Porto Velho.

Em 2005, fui convidada pelo secretário de Meio Ambiente da época a dar suporte técnico no desenvolvimento de um Plano de Gestão Ambiental para o município. Neste trabalho também observei a subordinação da Secretaria aos ditames exarados pelo executivo.

Com uma análise mais minuciosa sobre a questão da educação básica sob responsabilidade de Guajará-Mirim, um município que se configura como o mais antigo do Estado depois da capital, Porto Velho, se procurou, além da exposição dos problemas enfrentados, contribuir com a melhoria da gestão da educação municipal, a partir da percepção e visão dos envolvidos na coleta de dados primários.

Nesse caso, a **questão central** que se visou elucidar é *como o FUNDEB, enquanto política pública brasileira voltada à Educação Básica, implantado em 2007/2009, foi gerido até 2010, em Guajará-Mirim, RO?*

Entende-se que o ano de 2010 foi de consolidação da política de financiamento da Educação Básica, tendo em vista a implantação do Fundo de 2007 a 2009, sendo nesse último ano o início da composição do Fundo com 20% dos impostos vinculados ao mesmo.

Tomou-se por base, para fins deste estudo, o órgão gestor da educação: a Secretaria Municipal de Educação. Supô-se que o FUNDEB, ao abranger os níveis de ensino sob responsabilidade do município, em certo sentido, somado a outras receitas destinadas à educação, possibilitava ao órgão gestor (gestão plena dada sua autonomia legal, de acordo com a Lei 1.009 GAB.PREF/2004) dos recursos da educação promover investimentos e, consequentemente, provocar mudanças positivas no ensino municipal.

O artigo 69, § 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/1996, indica que o repasse dos valores referidos no artigo, ou seja, os 25% mínimos da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, na pessoa do secretário de educação, ou o responsável por órgão equivalente, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo.

O **objetivo geral** proposto foi identificar, a partir do processo de gestão do FUNDEB, quais interferências causou na educação sob responsabilidade do município de Guajará-Mirim/RO, no período de 2007 a 2010.

Para o alcance do objetivo geral, alguns **objetivos específicos** foram relacionados:

a) Expor o processo de gestão da política no município considerando os quantitativos de receitas e despesas (uso do recurso).
b) Identificar se o FUNDEB vem atendendo as necessidades das escolas segundo a ótica dos gestores [prefeito, secretário(a) de educação], diretores das escolas, membros das APPs e do conselho do FUNDEB.
c) Identificar interferências do FUNDEB na valorização do magistério, particularmente na formação e remuneração dos profissionais do magistério.
d) Compreender como ocorre a gestão dos recursos na SEMED, particularmente do FUNDEB, observando aspectos burocráticos e de gestão participativa.

A pesquisa **justifica-se** porque o Fundo é recente, cuja abrangência envolve os pilares da sociedade, como a educação nos níveis iniciais e intermediários, e movimenta montantes significativos de recursos públicos na sua gestão; concomitantemente, o interesse pessoal na gestão; o aspecto da relevância e da oportunidade para a educação municipal e para a Instituição de Ensino Superior (IES) onde trabalho, tendo em vista, também, a importância da estreita relação universidade-sociedade, devendo ser para esta (sociedade) o principal foco de direcionamento de investigações científicas, particularmente no que tange à questão educacional, pelo fato de a educação ser uma das bases para expandir seu processo de desenvolvimento.

Além da relevância pessoal e profissional, este estudo oportuniza a UNIR, particularmente o Campus de Guajará-Mirim[2], uma interferência positiva, estreitando suas relações com a sociedade local, contribuindo para a educação municipal, tendo em vista a pesquisa buscar uma reflexão sobre como os gestores da educação municipal e o Conselho do FUNDEB, estão contribuindo para a melhoria da educação, a partir das manifestações diretas/indiretas e da implementação de ações.

A importância para a educação local de um estudo dessa natureza foi um dos fatores mais determinantes para que ele ocorresse, tendo em vista as intervenções

[2] O câmpus possui discentes atuantes em escolas básicas municipais, principalmente do curso de Pedagogia.

buscarem não só apresentar uma descrição do processo de gestão do Fundo e seus efeitos na educação sob responsabilidade municipal, mas também por envolver parte representada da sociedade local na caracterização desse quadro, inclusive, no levantamento de indicadores de qualidade que poderão servir de guia para as ações da SEMED, inseridos com a opinião de gestores de escolas.

Entendo que vários outros segmentos da sociedade também serão beneficiados como instituições de pesquisa, comunidade acadêmica, organizações de um modo geral, profissionais da área e unidades federativas que têm interesse na questão do ensino básico, particularmente em políticas públicas de financiamento da educação. A pesquisa direcionou para uma realidade pouco estudada, dado o recente processo de implantação do FUNDEB.

Contudo, em determinados Estados, algumas pesquisas foram desenvolvidas sobre o FUNDEF, com o intuito de verificar seu processo de implantação e interferência em âmbito estadual e municipal.

Na Bahia[3], por exemplo, os resultados das pesquisas sobre o processo de implantação e impacto do FUNDEF, abrangendo o período de 1996 a 2000, demonstraram que houve crescimento de matrículas no ensino fundamental no Estado (28,6%) e nos municípios analisados, sendo que nestes foi mais elevado (de 71,4%). A principal motivação foi a relação matrícula-recurso.

Em relação à adequação do professor ao nível de ensino onde exercia o trabalho docente, dois municípios (Salvador e Vitória da Conquista) demonstraram um melhor quadro em consonância com o exigido legalmente[4], e nos demais (Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira) existia um percentual significativo de profissionais sem a habilitação solicitada. Também na rede estadual haviam professores atuando de 5ª a 8ª série com formação no magistério. Assim, foi identificada a presença de professores, particularmente no ano

---

[3] Sob a coordenação do Professor Dr. Robert Verhine, pesquisas foram realizadas em nível estadual e em mais cinco municípios baianos (Salvador, Alagoinhas, Vitória da Conquista, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira), envolvendo diversos professores pesquisadores e alunos bolsistas. A pesquisa na Bahia fez parte de um amplo projeto de investigação realizado em 12 estados brasileiros, liderado pelos pesquisadores Lisete Regina Gomes Arelaro e Romualdo Portela de Oliveira da USP, e Maria Beatriz Moreira Luce da UFRGS (ROSA; VERHINE, 2002).

[4] No art. 62 da Lei 9.394/1996 (que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional) há que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

2000, sem a habilitação mínima determinada pela LDB/1996 para o exercício da profissão na etapa de ensino, demonstrando a ausência de ações para adequar o quadro docente ao requerido. Os dados também sinalizaram a insatisfação da categoria docente quanto ao salário. Quanto ao aluno, os dados revelaram que o FUNDEF não produziu resultados positivos em seu rendimento, tendo em vista que o índice de aprovação decresceu e de reprovação cresceu entre 1996 e 2000, embora tenha havido uma redução no índice de abandono (ROSA; VERHINE, 2002).

Os dados revelaram ainda uma tendência a favor da municipalização e da universalização da oferta do ensino fundamental, particularmente pelo fato de o Fundo associar as matrículas aos recursos financeiros. Mostraram também um impacto de natureza mista; pois foi considerado que, apesar de os recursos terem provocado algumas mudanças positivas, de um modo geral, segundo Rosa e Verhine (2002), o resultado foi abaixo do esperado, particularmente porque, quando ampliam a oferta de vagas, seja na educação infantil, seja no ensino fundamental, os gestores municipais necessitam fazê-lo de maneira planejada, com acompanhamento e controle, focando a melhoria da qualidade da etapa de ensino.

Produto de pesquisa em municípios do Estado mineiro, a dissertação de mestrado de Oliveira (2000) analisou o FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação e mostrou que, em nível nacional, a sociedade ficou excluída de um processo de debate anterior à sua implementação, sendo “convidada” a participar num segundo momento como parte de um órgão colegiado (Conselho) para exercer a função de fiscalizador, com pessoas que pouco entendiam de seus mecanismos (aspectos que também se observou e ainda se nota na questão do FUNDEB). Considerou que a lógica financeira também foi responsável pela indução da municipalização do ensino no Estado, gerando uma crise de gestão, dada a insuficiência de recursos.

Realizada em Francisco Santos (PI), a pesquisa de Santos (2010) revelou que o município teve uma boa recepção para implementação do FUNDEF, dada a precariedade da rede de ensino. Nesse caso, foi imprescindível um ajustamento da estrutura funcional da educação municipal, com vistas a se adequar aos requisitos mínimos para a implantação do Fundo e algumas medidas foram tomadas, como realização de concurso público, elaboração de um Plano de Cargos e Carreira,

organização do transporte escolar e criação do Conselho do FUNDEF, tudo como conseqüência da imposição legal.

Santos (2010) identificou algumas melhorias provocadas pelo Fundo no ensino municipal local, a partir do exposto pelos próprios entrevistados. Os recursos tiveram como alvo o atendimento de necessidades básicas como incremento salarial dos funcionários; transporte para os alunos que residem distantes das escolas; aumento no número de alunos na escola; qualificação dos profissionais da educação, entre outras.

Retomando o estudo proposto, usei como recorte conceitual obras publicadas, leis, resoluções, dissertações, teses e demais tipos de materiais relacionados ao tema aqui proposto e que contribuíssem para elucidar dúvidas decorrentes do próprio processo de leitura.

Quanto aos aspectos teóricos, o levantamento bibliográfico[5] aqui utilizado abrangeu obras e artigos de revistas acadêmicas especializadas que tratam da Educação Básica e de políticas públicas para este nível educacional, particularmente os textos que tratam do FUNDEB, da gestão burocrática e da gestão democrática, especialmente a respeito do município foco deste estudo. Foram consultados também documentos[6] do MEC/INEP de domínio público, como resoluções, pareceres, legislação sobre a educação básica; registros estatísticos de caracterização educacional (levantamentos estatísticos do INEP), do país, do Estado de Rondônia e de Guajará-Mirim.

O meu doutoramento em Educação: Currículo[7] e a inserção na linha de pesquisa Políticas Públicas e Reformas Educacionais e Curriculares permitiu inferências não só da configuração numérica (objetiva) e subjetiva da Educação Básica no país, como a história de implantação de políticas públicas direcionadas a este nível educacional, além de uma compreensão de como vem ocorrendo o

[5] Um levantamento bibliográfico provém de fonte secundária e "abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, dissertações, teses, material cartográfico etc. até meios de documentação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão" (MARCONI; LAKATOS, 2005, p.185). É constituída principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 1999), além de enciclopédias, revistas especializadas e catálogos (RUDIO, 1986).

[6] Provenientes de fontes primárias, ou seja, de órgãos ou entidades que já efetuaram considerações.

[7] Tem como um de seus compromissos "produzir conhecimentos que contribuam para a melhoria da qualidade da educação, entendida esta qualidade como inerente à democratização da educação (superação de todas as formas de exclusão), portanto, como eticamente comprometida".

financiamento da Educação Básica, tendo como marco a Constituição Federal de 1988.

Para efeito de organização, além da introdução, eu dividi a tese em cinco capítulos mais considerações finais. No capítulo 1 abordei a história do município de Guajará-Mirim, que tem sua formação ligada à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM). No aspecto geográfico, o município é o que possui a segunda maior extensão territorial do Estado de Rondônia, sendo que aproximadamente 90% de sua área se constitui de Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas. O desenvolvimento sócio-econômico baseia-se na inserção de uma Área de Livre Comércio (ALC), o que torna a região singular frente ao Estado e país. Em seguida, o capítulo contextualiza dados da educação básica municipal frente aos do Estado e do país por meio de figuras e tabelas[8].

No capítulo 2 tratei dos aspectos burocráticos presentes na gestão da coisa pública, destacando bases conceituais que caracterizam a burocracia e como ela se manifesta no âmbito organizacional para controle do comportamento, por se configurar como instrumento e técnica de dominação; o capítulo também ressalta dez dimensões presentes nas organizações burocráticas e como cada uma se manifesta, assim como também descreve formas de manifestação das disfunções e o porquê de a burocracia ser comumente mencionada para expressar a ineficácia da administração pública. Finalmente, o capítulo apresenta a importância da gestão democrática com vistas a uma participação social na educação, utilizando uma base conceitual sobre concepções de gestão e de democracia, tendo em vista a compreensão de que a instituição pública pertence ao público.

No capítulo 3 discorri sobre a Educação Básica e o financiamento desse nível educacional, abrangendo os seguintes assuntos: a educação básica no país, reportei-me sobre a responsabilidade governamental dos entes federativos tratada em documentos da legislação do país e a competência financeira de cada um no tocante à manutenção do ensino, particularmente no que tange à obrigatoriedade de cada um com a educação básica; e a mudança do FUNDEF para o FUNDEB, destacando para a abrangência e aplicação dos recursos do FUNDEB no país e ressaltando sobre a necessidade de instrumentalização das escolas para a prática

[8] Algumas foram elaboradas com fontes de tamanho reduzido (7, 8 ou 9), dada as suas abrangências e número de anos, com vistas a proporcionar uma visão do todo ao leitor. Nas tabelas cujos dados percentuais resultaram menor que 1% optou-se por apresentá-los com duas casas após a vírgula.

escolar. Tanto em relação à educação básica quanto em referência ao FUNDEB, destacam-se, no decorrer do texto, aspectos inerentes à burocracia como hierarquia, competências, formalidades, ritos, controle, procedimentos, etc.

No capítulo 4 apresentei os procedimentos metodológicos, considerando a abordagem qualitativa, tendo como suporte a análise de dados quantitativos; naquele capítulo se traça cada etapa do percurso que orientou a coleta de dados em campo, subsidiada, particularmente, por dados provenientes de documentos oficiais da Prefeitura de Guajará-Mirim e dos Conselhos do FUNDEB e de Educação; em seguida, demonstrei como ocorreu o processo para que fosse autorizada a coleta de dados, além de apresentar as variáveis que nortearam a pesquisa *in loco.*

No capítulo 5 analisei e interpretei os dados. Eu apresento o perfil da Secretaria Municipal de Educação, descrevendo a forma de gestão e as finanças do município, com evidência para as receitas e despesas (de custeio e de capital) na educação, ao custo aluno municipal, com e sem o aporte do FUNDEB, à condição profissional dos professores e a forma como vem se dando o controle social e participação nas decisões sobre os recursos da educação no período em estudo, considerando aspectos burocráticos e a possibilidade da gestão participativa no contexto da educação municipal.

Nas considerações finais, apresentei os resultados encontrados, tecendo avaliação crítica, além de novas proposições e indagações surgidas, a partir dos três eixos temáticos trabalhados no decorrer do texto, particularmente no contexto municipal tratado no capítulo 5, e das análises dos dados coletados: (1) a conjuntura da educação sob responsabilidade municipal; (2) considerações sobre a política pública de financiamento da Educação Básica, o FUNDEB em Guajará-Mirim como nova perspectiva para melhoria da educação municipal e (3) o processo de gestão do Fundo considerando as dimensões burocráticas presentes na administração da coisa pública e a importância da gestão democrática visando a uma participação social ativa sobre os recursos públicos educacionais no local.

2 LÓCUS DA PESQUISA: ASPECTOS GEOGRÁFICOS, SÓCIO-ECONÔMICOS E EDUCACIONAIS DE GUAJARÁ-MIRIM

Além das inferências sobre Guajará-Mirim, neste capítulo, retrata-se, também, alguns aspectos inerentes ao Estado de Rondônia e ao país, com vistas a situá-lo frente a um contexto mais amplo. Procurou-se demonstrar o quantitativo de matrículas e de professores[9] atuantes em escolas públicas e privadas, considerando que os valores repassados ao FUNDEB de cada município, Estado e do Distrito Federal têm como base de cálculo o número de matrículas efetuadas no ano imediatamente anterior ao do repasse do recurso, e que no mínimo 60% do valor deve ser utilizado para pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício do magistério.

Buscou-se contextualizar os índices representativos da evolução demográfica e a taxa de nascidos-vivos, por serem consideradas variáveis intervenientes no número de crianças que ingressam na escola a cada ano, além dos índices de aprovações, reprovações, conclusão e abandono, particularmente do ensino fundamental e médio, com vistas a fazer inferências sobre a contribuição do Fundo para o desempenho do aluno, assim como também abordar a questão dos recursos recebidos e aplicados na Educação Básica pública.

2.1 PECULIARIDADES HISTÓRICAS

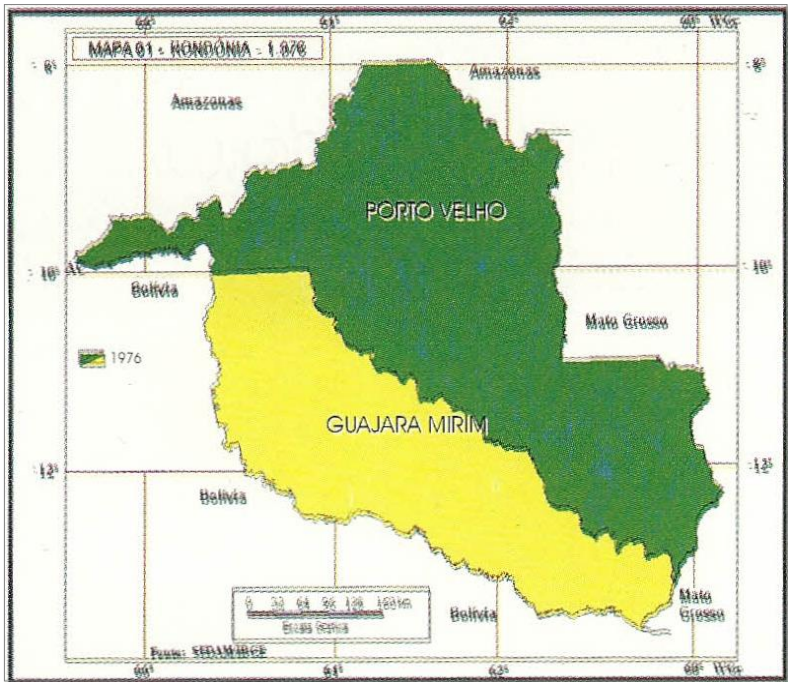
Guajará-Mirim[10], cujo significado em tupi-guarani é ‘cachoeira pequena’, também conhecido como ”Pérola do Mamoré” (por estar localizado à margem direita do Rio Mamoré), foi criado em 1928, pela Lei 991 e, juntamente com a cidade de Porto Velho, a capital, criada em 1914, deram origem, em 1981, ao Estado de Rondônia[11] (figura 1), na região Norte do País (figura 2). É, portanto, a mais antiga cidade do interior do Estado.

---

[9] A contextualização sobre os professores de Guajará-Mirim está no capítulo que trata da pesquisa empírica.

[10] Era município do estado de Mato Grosso até o ano de 1943.

[11] Pelo Decreto Lei 7.470/1945, os municípios de Guajará-Mirim e Porto Velho passaram a fazer parte como os dois únicos municípios da divisão administrativa e judiciária do Território Federal do



Fonte: Atlas Geoambiental de Rondônia (2001)

Figura 1 – Mapa da formação inicial de Rondônia em 1976

Fonte: www.portalbrasil.net/brasil.htm

Figura 2 – Mapa da divisão político-administrativa do Brasil com a localização de Rondônia na região norte do país

---

Guaporé. Com a Lei Ordinária 2731/1956, passa a ser denominado Território Federal de Rondônia, em homenagem ao sertanista Marechal Cândido Rondon (1865-1958). No ano de 1981 foi aprovada a Lei Complementar 41, criando o estado de Rondônia, cuja instalação ocorreu em 04/01/1982. Sua área total, na atualidade, é de 237.576,167 km^2 (TEIXEIRA; FONSECA, 2003; OLIVEIRA, 2005).

No início do século XIX, a região era uma povoação conhecida como Espiridião Marques e um indicativo geográfico do ponto brasileiro ao local boliviano de Guayaramerin (situado à margem esquerda do Rio Mamoré), esta pertencente ao Departamento do Beni (Bolívia). Até finais daquele século, havia apenas seringais no município, que ainda era um povoado incipiente e que exercia o comércio com a referida localidade boliviana (TEIXEIRA; FONSECA, 2003).

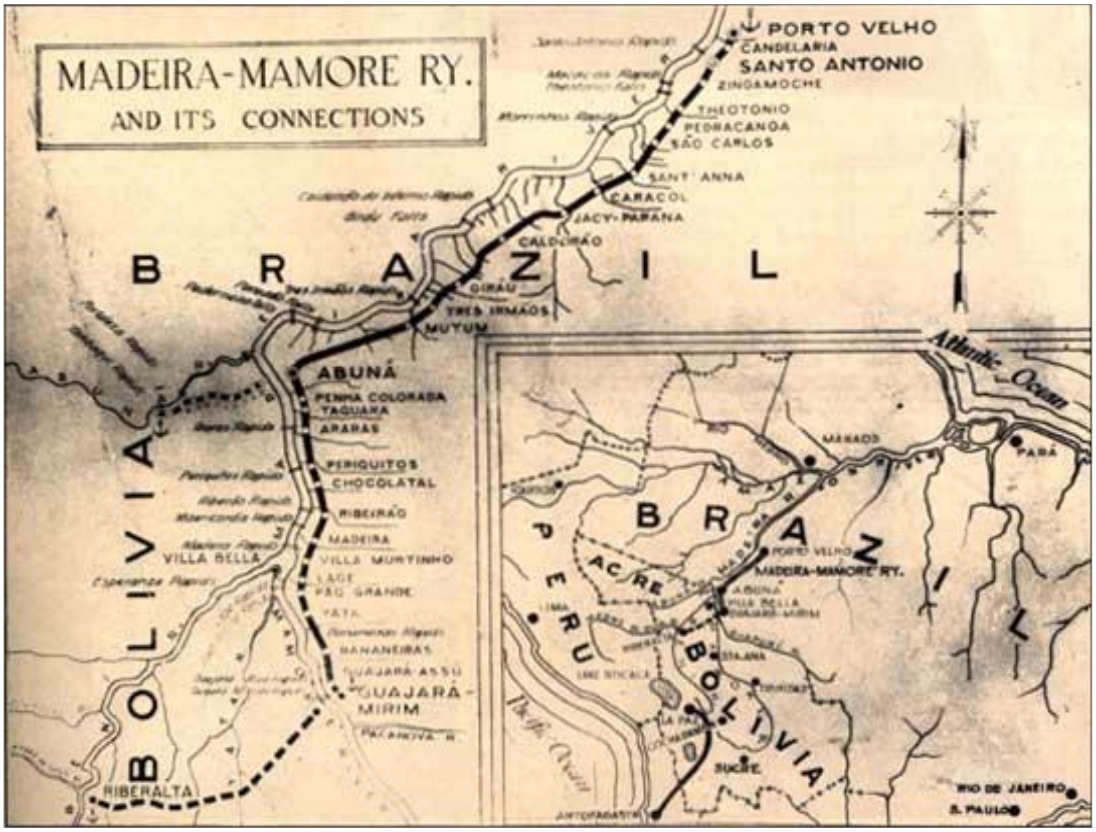
Guajará-Mirim tem sua história relacionada à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM[12] - figura 3), ocorrida nos anos 1872-1912. A estrada ligava Porto Velho ao município e servia para escoar os produtos bolivianos até o Oceano Pacífico através do rio Madeira. Somente com a estrada é que o povoado veio a se constituir, no início do século XX, um núcleo urbano[13]. A partir daí houve um crescimento da povoação local e um incremento da agricultura e do extrativismo vegetal, decorrente da ampla e rica vegetação natural existente, o que, associado a outros fatores, garantiu a subsistência da localidade (TEIXEIRA; FONSECA, 2003).

A ferrovia foi um instrumento de integração de uma região longínqua constituída de imensa floresta e rios encachoeirados de difícil navegação ao resto do Estado de Mato Grosso e do país. Através dela chegavam mais depressa alimentos e medicamentos; saíam a borracha e os produtos agrícolas para outras regiões. A estrada de ferro também favoreceu o processo de comunicação e o transporte de pessoas.

---

[12] No ano de 1898, a Comissão Demarcadora de Limites (sediada no Rio de Janeiro, incumbida das atividades nas fronteiras do Brasil com o Uruguai, Argentina, Paraguai e Bolívia) confirma que as regiões do alto rios Purus e Acre eram territórios bolivianos, ocupados por seringueiros brasileiros (nas primeiras décadas do séc. XIX havia um grande deslocamento de mão-de-obra nordestina para a Amazônia, para trabalhar nos seringais), e para resolver o conflito (pelo Tratado de Ayacucho, ou da Amizade, assinado em 1867 entre o governo da Bolívia e o Império do Brasil, a área geográfica onde, na atualidade, é o estado do Acre pertencia à Bolívia), em 17 de novembro de 1903 os governos brasileiro e boliviano assinaram, na cidade de Petrópolis, RJ, o tratado intitulado Tratado de Petrópolis, que garantiu ao Brasil a anexação da área territorial que formou o estado do Acre, que era a maior região produtora de goma elástica (borracha) do mundo, antes pertencente à Bolívia. Em troca, o governo brasileiro se comprometeu a construir uma ferrovia margeando o trecho encachoeirado do rio Madeira ao Mamoré, além de pagar dois milhões de libras esterlinas à Bolívia. Sua construção envolveu a importação de mão-de-obra de várias partes do mundo como nativos das colônias inglesas da América Central (barbadianos), italianos, norte-americanos, ingleses, gregos, hindus, espanhóis, portugueses, alemães, libaneses, chineses, israelitas, franceses, além de muitos outros de nacionalidades não discriminadas. Estima-se que sua construção envolveu em torno de 22 mil trabalhadores e que morreram em torno de seis mil pessoas em decorrência de doenças tropicais características da região, como malária e febre amarela, além do ataque de índios, dos problemas de insalubridade e da carência de alimentos (TEIXEIRA; FONSECA, 2003; OLIVEIRA, 2005).

[13] Para a construção da EFMM, foram edificadas residências e escritórios da ferrovia e nos arredores também foram levantadas edificações improvisadas, fazendo surgir um núcleo de povoamento (TEIXEIRA; FONSECA, 2003).



Fonte: http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/estrada-de-ferro-madeira-mamore/

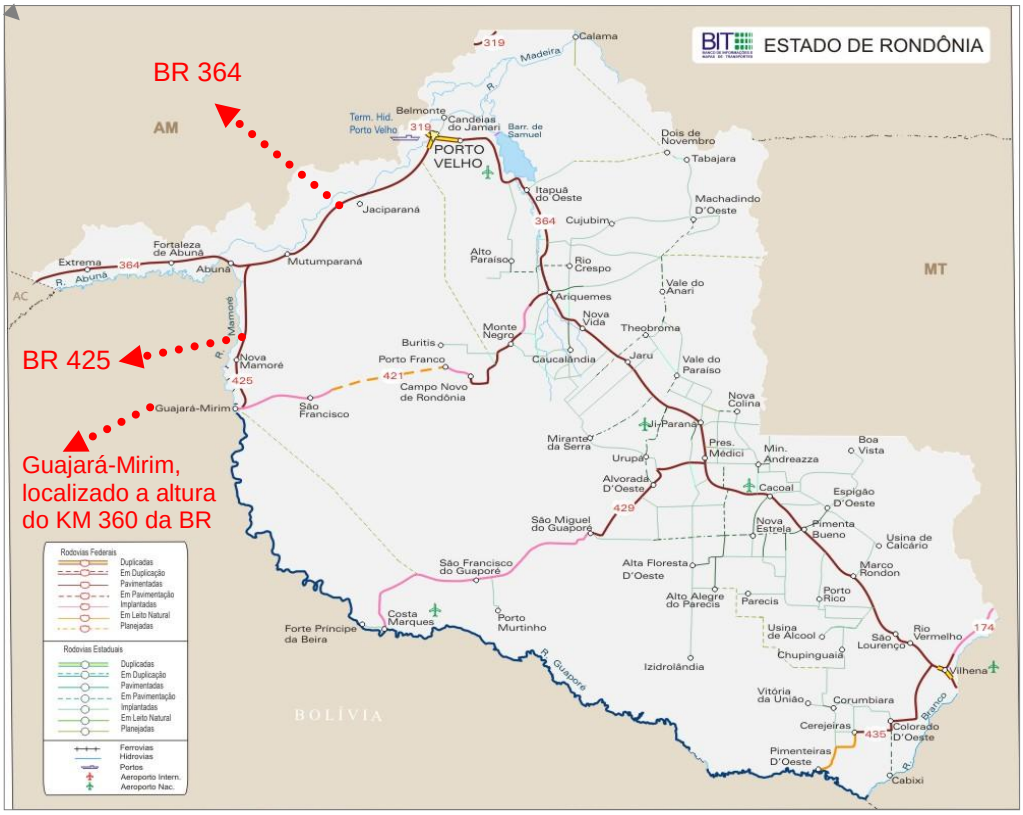
Figura 3 – Imagem da Estrada de Ferro Madeira Mamoré (EFMM)

Entre os anos de 1960 e 1961, por iniciativa do então Presidente Juscelino Kubitschek e do governador do território, Ênio Pinheiro, foi construída a BR[14] 364, ligando Cuiabá (MT) a Porto Velho (RO), cuja pavimentação só ocorreu em 1984 (na atualidade, esta BR inicia no Estado de São Paulo), permanecendo a ligação da capital do Estado com Guajará-Mirim pela EFMM.

Em 1964, o regime militar decretou a extinção da EFMM e em 1966 enviou para a capital o 5º Batalhão de Engenharia e Construção (5° BEC) com o intuito de abrir uma rodovia que ligasse Porto Velho a Guajará-Mirim. Em 1972, a ferrovia foi desativada e seus pertences foram leiloados em decorrência da construção da BR 425 (TEIXEIRA; FONSECA, 2003).

O município está localizado a altura do Km 360 da BR 425, conforme figura 4.

[14] Nomenclatura para definir que uma rodovia é federal.

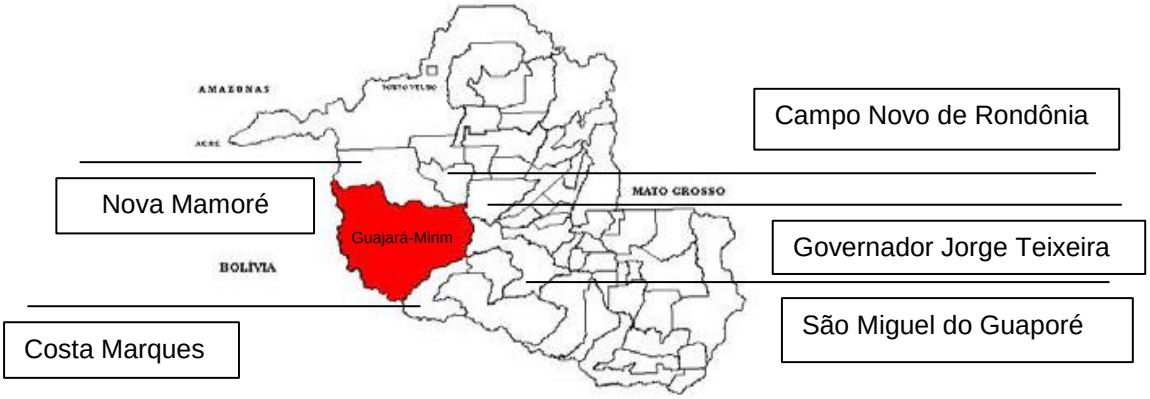


Fonte: http://webcarta.net/carta/mapa.php?id=276&lg=pt

Figura 4 – Mapa de localização das BRs 364 e 425, ligando a capital ao município

Guajará-Mirim divisa ao norte com Nova Mamoré e Campo Novo de Rondônia; a leste com Governador Jorge Teixeira e São Miguel do Guaporé, ao sul com Costa Marques e República da Bolívia (figura 5) e a oeste com a República da Bolívia[15].

[15] Enquanto a linha de fronteira do Brasil corresponde a 15.719 km de extensão (CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS NACIONAIS - CEPEN, 2010), fazendo limites com nove países da América do Sul, além do Departamento Ultramarino Francês da Guiana (figura 2), estando na região norte a maior extensão, quase dois terços, a do estado de Rondônia corresponde a cerca de 1.373 km, sendo 263 km pelo rio Mamoré e 1.210 km pelo rio Guaporé (ATLAS Geoambiental de Rondônia, 2002).



Fonte: dtr2002.saude.gov.br/caadab/indicadores/rondonia/GUAJARA-MIRIM.pdf

Figura 5 – Mapa de localização de Guajará-Mirim no Estado de Rondônia

A distância da cidade de Guajará-Mirim de Guayaramerin é de apenas 2 km, separadas somente pelo Rio Mamoré, conforme a figura 6.

Fonte: http://folhadevilhena.com.br/news2011/?p=189

Figura 6 – Imagem de Guajará-Mirim (Brasil) e de Guayaramerin (Bolívia)

A área do município, na atualidade, é de 24.856 km² (IBGE, 2008), sendo considerada a segunda maior área do Estado de Rondônia (que possui 52 municípios) em extensão territorial (em torno de 10,4% do total). Cerca de 92% dela constitui-se de unidades de conservação (UCs) que devem ser preservadas, conforme instrumentos legais[16]. Além disso, é o oitavo município do Estado em população.

Em maio de 2009, no Rio de Janeiro, juntamente com outros 29 municípios, angariou o título de Cidade Verde, concedido pelo Instituto Ambiental Biosfera[17], considerando seu mosaico[18] de áreas protegidas, que o torna um dos maiores municípios brasileiros em áreas preservadas. Salienta-se que além das UCs, com Reservas Extrativistas (RESEXs) e Reservas Biológicas (REBIOS), criadas entre os anos de 1990-1995, abrange, em seu território, terras indígenas[19].

Apesar de sua grande extensão territorial, apenas 8% (aproximadamente) dessa área está destinada à exploração humana, em termos de urbanização (envolvendo indústrias e serviços), agropecuária e pesca.

Por estar situada em área de fronteira internacional, no ano de 1991 foi criada a Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim (ALCGM), com 82,50 km^2, através da Lei 8.210/1991, regulamentada pelo Decreto 843/93, como alternativa econômica, considerando que os produtos nacionais vinham perdendo mercado para os importados vendidos no país vizinho. Como parte de um programa desenvolvido pelo Ministério de Integração Regional, a ALCGM foi criada visando favorecer o comércio e a indústria. Em pleno funcionamento e totalmente estruturada, está sob administração direta da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

---

[16] Exemplos: a Reserva Extrativista (RESEX) Rio Ouro Preto, federal, criada pelo Decreto 9.166/1990, assinado pelo então Presidente José Sarney; as RESEXs estaduais Rio Cautário, através do Decreto nº 7.028/1995, e Pacaás Novos, por meio do Decreto 6.953/1995; o Parque Estadual de Guajará-Mirim, pelo Decreto 4.575/1990; e as reservas biológicas (REBIOs) estaduais Rio Ouro Preto, pelo Decreto 4.580/1990, e Traçadal, pelo Decreto 4.583/1990 (ATLAS Geoambiental de Rondônia, 2001). Em 1990 era governador do estado Gerônimo Garcia de Santana, e em 1995, Valdir Raupp de Matos**.**

[17] Organização não-governamental sem fins lucrativos (ONG), criada em dezembro de 1989, com sede no Rio de Janeiro.

[18] Se refere à imagem que se observa (o todo) constituída da justaposição de partes menores e diferenciadas ou distintas, por exemplo, o conjunto de áreas protegidas constituídas das UCs do município.

[19] São terras destinadas pelo governo federal para o usufruto exclusivo das comunidades indígenas. De acordo com o art. 231, § 1º, da Constituição Federal (CF)/1988, “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas”.

Conforme art. 1º do Decreto 843/1993, a ALCGM, em Rondônia,

> é dotada de condições para exercer o livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, criada com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo noroeste daquele Estado, bem como incrementar as relações bilaterais com o país vizinho, segundo a política de integração latino-americana.

A instalação da ALCGM acentuou o fluxo de turistas, fez crescer o número de habitantes e de investimentos, particularmente na prestação de serviços hoteleiros, restaurantes e no negócio de importados. Além disso, constituem a base econômica local a pecuária, a atividade pesqueira, a agricultura, a indústria extrativista, além da forte "economia do contracheque"[20], e das atividades informais, constituídas pelos vendedores ambulantes e feirantes.

2.2 ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Situando a economia de Guajará-Mirim frente ao Estado e ao país, a tabela 1 demonstra o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)[21], de 1997 a 2010, em que se verifica que o Estado de Rondônia vem atingindo, na maior parte dos anos, uma taxa de crescimento maior que a do país. Entretanto, o PIB *per capita*, em números absolutos, vem sendo menor que o valor do país. Em Guajará-Mirim, o PIB per capita ficou ligeiramente menor e próximo dos valores para o país entre os anos 1999-2004, acentuando a diferença a partir de então e se apresentando ainda maior que o do Estado. Em 2007, por exemplo, o PIB per capita do país se mostrou 32,9% maior que o de Rondônia, e este ligeiramente menor que o do município em 13,6%, entretanto, em anos anteriores, os percentuais foram ainda menores.

Rondônia participou, nos anos de 2007 e 2008, respectivamente, com 0,56% e 0,59% do PIB do país, e o município com 0,02% em ambos os anos; e em relação

[20] Quando a circulação ou movimentação de dinheiro se dá por meio do salário; o contracheque movimenta a economia.

[21] Soma de todos os bens e serviços produzidos em certo período de tempo.

àquele. Guajará-Mirim contribuiu com 3,05% em 2007 e 2,93% em 2008, e em 2007 apresentou o 8º maior PIB do Estado, à frente dos outros 44 municípios.

Tabela 1 – PIB* no país, Rondônia e Guajará-Mirim, de 1997 a 2010, em (R$1,00)

ANO	BRASIL				RONDONIA				GUAJARÁ-MIRIM			
	PIB Total	%	PIB Per Capita	%	PIB Total	%	PIB Per Capita	%	PIB Total (R$ 1.000)	%	PIB Per Capita (	%
1997	939.146.616,90	---	5.883,04	---	4.198.006,85	---	3.343,59	---	---	---	---	---
1998	979.275.748,90	4,3	6.052,75	2,7	4.611.190,67	9,8	3.613,27	8,1	---	---	---	
1999	1.064.999.711,80	8,8	6.513,86	7,1	5.023.344,44	8,9	3.873,55	7,2	268.142,74		6.728,13	
2000	1.179.482.000,00	10,7	6.946,34	9,1	5.624.964,11	12,0	4.076,69	5,2	272.249,54	1,5	7.155,99	6,4
2001	1.302.136.000,00	10,4	7.553,62	8,8	6.082.841,50	8,1	4.320,57	6,0	282.730,26	3,8	7.309,85	2,2
2002	1.477.822.000,00	13,5	8.462,45	11,8	7.779.880,00	27,9	5.433,73	25,8	321.891,02	13,9	8.212,13	12,3
2003	1.699.948.000,00	15,0	9.610,95	13,4	9.750.818,46	25,3	6.697,39	23,3	383.443,43	19,1	9.651,96	17,5
2004	1.941.498.000,00	14,2	10.839,81	12,6	11.260.423,60	15,5	7.608,70	13,6	446.911,43	16,6	11.100,91	15,0
2005	2.147.239.000,00	10,6	11.658,11	9,0	12.884.046,91	14,4	8.395,79	10,3	437.999,80	**-2,0**	10.562,61	-4,8
2006	2.369.484.000,00	10,4	12.686,60	8,8	**13.107.441,31**	**1,7**	**8.389,27**	**-0,1**	404.572,55	**-7,6**	9.613,91	-9,0
2007	2.661.344.000,00	12,3	14.056,26	8,1	15.002.734,09	14,5	9.435,52	12,5	457.470,30	13,1	10.715,35	11,5
2008	3.031.864.000,00	13,9	15.989,76	11,1	17.888.005,95	19,2	11.976,71	26,9	523.953,83	14,5	12.924,05	20,6
2009	3.185.125.370,00	5,1	16.634,15	7,7	---	---	---	---	---	---	---	---
2010	3.674.964.380,00	15,4	19.265,28	15,9	---	---	---	---	---	---	---	---

Fonte: elaborada pela autora, com dados do IPEADATA (2010).

Legenda: % = Taxa de diferença em relação ao ano imediatamente anterior.

* Foi usado o valor a preço de mercado corrente (ou no ano em que é produzido). Considerando as divergências no valor do PIB per capita em diferentes órgãos, optou-se por dividir o valor total pela população descrita na tabela 2 e encontrar os valores correspondentes. Informação sobre o PIB de Guajará-Mirim disponibilizada pelo IPEA Data inicia em 1999. Até o fechamento da tese não haviam sido divulgados pelo IPEADATA dados do PIB de Rondônia e Guajará-Mirim de 1999 e 2010, ficando a tabela referente, então, até 2008.

Em se tratando do crescimento demográfico, demonstrado na tabela 2, o crescimento populacional médio no país foi cerca de 1,8% no período de 1997 a 2006, representando em torno de 2.970.045 pessoas a mais a cada ano. No Estado de Rondônia, o percentual médio foi 2,4% ou 0,6% a mais que a média nacional, enquanto que no município ficou próximo do valor do país, com 1,4%.

Em 2007, a população calculada para o país foi de 189.335.191, ou 1,4% a mais que 2006; a do Estado apresentou um aumento de 1,8% e o município 1,5%. No período de 2007 a 2010, o percentual médio de crescimento populacional anual ficou em 0,5%, com média de 190.296.212 habitantes e de 996.297 de crescimento/ ano, enquanto que o Estado, em números absolutos, apresentou em média uma pessoa a mais a cada ano, em decorrência de o ano 2008 mostrar uma queda

brusca de menos 96.261 pessoas no Estado em relação ao ano anterior; sendo que no município, a média foi aproximadamente menos 107 pessoas, anualmente.

Notou-se que a população do país não para de crescer. Entretanto, esse crescimento, se for realizada comparação entre os anos, vem decaindo na maior parte dos anos, em números absolutos, em comparação ao ano imediatamente anterior. Em 1997 ela aumentou 2.564.578 em relação ao ano anterior, sinalizando para 725.246 pessoas a menos em 2010, relacionando com 2009.

Tabela 2: População* residente no país, Rondônia e Guajará-Mirim, de 1997 a 2010

ANO	POPULAÇÃO RESIDENTE								
	Brasil	**DCNA**	**%**	**Rondônia**	**DCNA**	**%**	**Guajará-Mirim**	**DCNA**	**%**
1997	159.636.297	2.566.134	1,6	1.255.538	26.232	2,1	37.733	1.191	3,3
1998	161.790.182	2.153.885	1,3	1.276.181	20.643	1,6	38.740	1.007	2,7
1999	163.497.436	1.707.254	1,1	1.296.832	20.651	1,6	39.854	1.114	2,9
2000	169.799.170	6.301.734	3,9	1.379.787	82.955	6,4	38.045	-1.809	-4,5
2001	172.385.776	2.586.606	1,5	1.407.878	28.091	2,0	38.678	633	1,7
2002	174.632.932	2.247.156	1,3	1.431.776	23.898	1,7	39.197	519	1,3
2003	176.876.251	2.243.319	1,3	1.455.914	24.138	1,7	39.727	530	1,4
2004	179.108.134	2.231.883	1,3	1.479.940	24.026	1,7	40.259	532	1,3
2005	184.184.074	5.075.940	2,8	1.534.584	54.644	3,7	41.467	1.208	3,0
2006	186.770.613	2.586.539	1,4	1.562.406	27.822	1,8	42.082	615	1,5
M 1997-2006	*172.868.087*	*2.970.045*	1,8	*1.408.084*	*33.310*	2,4	*39.578*	*554*	1,4
2007	189.335.191	2.564.578	1,4	1.590.027	27.621	1,8	42.693	611	1,5
2008	189.612.814	277.623	0,1	1.493.566	-96.461	-6,1	40.541	-2.152	-5,0
2009	191.481.045	1.868.231	1,0	1.503.911	10.345	0,7	40.760	219	0,5
2010	190.755.799	-725.246	-0,4	1.562.409	58.498	3,9	41.656	896	2,2
M 2007-2010	*190.296.212*	*996.297*	0,5	*1.537.478*	*1*	0,1	*41.413*	*-107*	-0,2

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do DATASUS (2011a)

Legenda: DCNA = (De)Crescimento em Números Absolutos. % = Taxa de (De)Crescimento.

* De 1996-1999 e de 2001-2009 foram feitas estimativas, 2000 e 2010 foi baseado no Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (DATASUS, 2011a).

Em Rondônia e Guajará-Mirim, as taxas da evolução populacional oscilaram mais, seja para mais ou para menos, mas se for observado o percentual médio de crescimento, houve, também, uma redução nos valores. Com isso, a demonstração do movimento das taxas de (de)crescimento, aponta certa estabilidade na do país e mais mobilidade na de Rondônia e de Guajará-Mirim, pelo fato de o Estado ser receptor de imigrantes para exercer atividades na indústria madeireira, mineração

(cassiterita, ouro, diamantes etc.) e outras atividades extrativistas (ATLAS Geoambiental de Rondônia, 2002), sendo que o fluxo migratório pode se elevar ainda mais, em decorrência da implantação de duas usinas hidrelétricas, Santo Antônio e Jirau, iniciada em 2008. A construção das usinas vem atraindo trabalhadores de outras regiões (havia cerca de 40 mil pessoas envolvidas nas duas obras e 8 mil delas, em abril de 2011, eram de outros Estados)[22], sinalizando para uma ampliação na demanda de alunos nas escolas.

Além do fluxo migratório, há ainda, na contabilidade do (de)crescimento da população, a evolução de nascidos-vivos. Na tabela 3, os dados mostram que há uma tendência para o decrescimento da quantidade relativa de nascimentos no país, condizente com os dados da tabela 2, que apresenta, igualmente, uma leve queda relativa nos números da população brasileira, anualmente.

A média do total no país, entre 1997 e 2006, foi cerca de 3,1 milhões de nascimentos, significando menos 50 nascidos-vivos a cada ano. Em Rondônia e Guajará-Mirim, a média simples foi negativa e, assim como no país, o crescimento, em números absolutos, se mostrou negativo em determinados anos; ou seja, no Estado, a média do total no período 1997-2006 somou 29.163 e no município resultou em 978 nascidos-vivos anualmente; significa que nasceram menos 731 (abaixo 2,5% anual) crianças no Estado e menos 45 (redução de 4,6% anual) no município, anualmente, no período em referência.

De 2007 a 2009, a média do país ficou em torno de 2,9 milhões de crianças, com menos 21.116 (diminuição de 0,7% anual) nascidos-vivos anualmente. Em Rondônia, a média também foi menor que a do período 1997-2006 e resultou em 25.290 nascidos-vivos, significando que nasceram 386 crianças a mais a cada ano. No município, a média de nascimentos, do mesmo modo que o país e Estado, caiu em comparação ao período anterior, sendo que houve 890 nascidos-vivos, com 56 (6,3% menor) ocorrências a mais, anualmente.

De uma forma geral, a média 1997-2009 apresentou valores absolutos negativos e demonstrou que está havendo um decrescimento no número de nascidos-vivos tanto no país como em Rondônia e em Guajará-Mirim. Percebeu-se que o quantitativo da população vem crescendo no país de forma mais regular que no Estado e município.

[22] Fonte: http://candidoneto.blogspot.com/2011/04/previsao-e-de-6-mil-demissoes-na-obra.html

Tabela 3 – Nascidos vivos no país, Rondônia e Guajará-Mirim, de 1997 a 2009

NASCIDOS VIVOS POR LOCAL DE RESIDÊNCIA DA MÃE									
ANO	**Brasil**			**Rondônia**			**Guajará-Mirim**		
	Total	**DCNA**	**%**	**Total**	**DCNA**	**%**	**Total**	**DCNA**	**%**
1996	2.945.425	---	**---**	32.233	**---**	**---**	1.172	**---**	**---**
1997	3.026.658	81.233	2,8	30.070	-2.163	-6,7	989	-183	-15,6
1998	3.148.037	121.379	4,0	30.964	894	3,0	1.140	151	15,3
1999	3.256.433	108.396	3,4	31.077	113	0,4	1.161	21	1,8
2000	3.206.761	-49.672	-1,5	31.307	230	0,7	1.167	6	0,5
2001	3.115.474	-91.287	-2,8	28.236	-3.071	-9,8	948	-219	-18,8
2002	3.059.402	-56.072	-1,8	29.236	1.000	3,5	798	-150	-15,8
2003	3.038.251	-21.151	-0,7	28.809	-427	-1,5	974	176	22,1
2004	3.026.548	-11.703	-0,4	28.927	118	0,4	947	-27	-2,8
2005	3.035.096	8.548	0,3	28.081	-846	-2,9	933	-14	-1,5
2006	2.944.928	-90.168	-3,0	24.925	-3.156	-11,2	725	-208	-22,3
Média (1997-2006)	*3.085.759*	*-50*	*0,0*	*29.163*	*-731*	*-2,5*	*978*	-45	-4,6%
2007	2.891.328	-53.600	-1,8	22.996	-1.929	-7,7	874	149	20,6
2008	2.934.828	43.500	1,5	26.791	3.795	16,5	903	29	3,3
2009	2.881.581	-53.247	-1,8	26.083	-708	-2,6	892	-11	-1,2
Média (2007-2009)	*2.902.579*	*-21.116*	*-0,7*	*25.290*	*386*	*1,5*	*890*	*56*	*6,3*
Média anual total (1997-2009)	*3.043.487*	*-4.911*	*-0,2*	*28.269*	*-473*	*-1,7*	*958*	*-22*	*-2,2*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do DATASUS (2011b)

Legenda: DCNA=(de)Crescimento em Números Absolutos. %=Taxa de (De)Crescimento

Importa observar esses dados porque nos serviços públicos, particularmente a educação, se leva em consideração o número de habitantes (especificamente os de idade escolar) e os nascimentos anuais, além de outras variáveis. Estes dados condicionam decisões sobre construção de escolas, aumento de vagas, contratação de professores, mais gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e outros investimentos no ensino público. Os números mostram uma tendência futura, que é de menos alunos na escola, não somente por motivos de abandono ou evasão escolar, que são aspectos diferenciados e que inspiram atenção, mas porque vem ocorrendo uma queda no aumento da população no país como um todo, embora em números absolutos não pare de crescer, e também na taxa de natalidade, particularmente em Rondônia e Guajará-Mirim, fazendo supor que, com o crescimento do PIB e o aumento de investimentos em educação, o valor-aluno possa chegar num patamar que possibilite melhorar a qualidade da educação pública no país , onde, como já exposto, se observa uma tendência para redução no

número de matrículas anuais, particularmente devido aos registros totais a partir de 2004, conforme o que virá a seguir.

2.3 MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Neste subitem faz-se uma demonstração de dados numéricos e percentuais oriundos de tabelas construídas a partir de sinopses estatísticas do MEC/INEP, as quais envolvem o quantitativo e taxas de matrículas[23] na educação básica no país, Rondônia e Guajará-Mirim, além dos percentuais referentes a cada etapa ou modalidade de ensino e as taxas de (de)crescimento dos valores, sempre fazendo uma comparação entre a esfera pública[24] e a privada[25], sem especificar se estadual ou municipal, considerando que os recursos se destinam para ambas, considerando o âmbito de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela emenda constitucional (EC) nº 14 de 1996 (educação infantil e ensino fundamental nos municípios; ensino fundamental e ensino médio nos Estados e Distrito Federal), e que o quantitativo de alunos regularmente matriculados em escolas públicas de ensino básico é a base do FUNDEB para cálculo do valor dos repasses anuais.

Os dados das tabelas 4 (país), 5 (Rondônia) e 6 (Guajará-Mirim[26]) demonstram a taxa de participação das etapas[27] e modalidades[28] de ensino no total

---

[23] O Ministério da Educação (MEC) caracterizava como matrícula inicial a realizada até o dia do Censo Escolar, na última quarta-feira do mês de março de cada ano (FUNDEF - Portaria 1.496/1995), e, atualmente, a da última quarta-feira do mês de maio de cada ano (FUNDEB - Portaria 264/2007) e como matrícula final a inicial mais os admitidos, menos os transferidos, mais os reclassificados (que passam série para outra mais avançada) admitidos e menos os reclassificados transferidos. Assim, na construção das tabelas bases de análise consideraram-se os dados dos referidos meses. Neste subitem, priorizou-se uma descrição das etapas de ensino, sem desconsiderar a importância das modalidades de ensino.

[24] No inc. I do Art. 19º da LDB/1996 há que as instituições de ensino público são “as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”.

[25] No inc. II do Art. 19º da LDB/1996 há que as instituições de ensino privado são as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. Pelo art. 20 da mesma Lei, são consideradas instituições privadas de ensino as particulares, as confessionais, as comunitárias e as filantrópicas.

[26] Antes de 1999, foram encontrados dados totais da educação em Guajará-Mirim, conforme apresentado nas tabelas 6 e 9, demonstrando somente se municipal, estadual ou privada, não fazendo referência quanto as diferentes etapas e modalidades de ensino.

de matrículas efetuadas na Educação Básica (EB). Considerando que o FUNDEF abrangeu apenas o ensino fundamental, as incorporações de dados sobre as demais etapas e modalidades de ensino serão feitas somente quando da abordagem do FUNDEB, por abranger toda a educação básica.

As matrículas no ensino fundamental (EF) no país representou, de 1997[29] a 2006, cerca de 64% (l22, c9) das matrículas, comparadas às demais etapas e modalidades de ensino. Percebeu-se que, em 1998, quando o FUNDEF foi automaticamente implantado em todo país, houve um crescimento no número de matrículas de cerca de 2 milhões, ano que representou o maior percentual proporcional de registros na etapa de ensino, com 69,9% (l4, c9), e também o maior na esfera pública, com 63,3% (l4, c7), que apresentou queda nos valores absolutos e nas taxas percentuais nos anos seguintes.

Em Rondônia, houve aumento nas matrículas no ano de implantação do FUNDEF em relação ao ano anterior, crescendo em números absolutos até o ano 2000 e decrescendo nos anos subsequentes, exceto em 2004, que teve aumento no quantitativo em relação a 2003. Observou-se que, em termos percentuais, houve um decrescimento contínuo em relação às demais etapa e modalidades de ensino. Em se tratando da esfera pública no Estado, as matrículas no EF em 1998 tiveram um aumento de cerca de 11,5 mil registros.

Diferentemente do país, em Rondônia, no período 1998-2006, as matrículas no EF, em números absolutos, apresentaram oscilação entre crescimento e decrescimento, o mesmo ocorrendo nas taxas percentuais. Entretanto, no geral, mesmo com o aumento de matrículas em alguns anos, elas decresceram tanto em valores absolutos como em percentuais no período em referência, o mesmo ocorrendo no município de Guajará-Mirim, pois se notou que o número de registros no segundo ano de implantação do FUNDEF, no total, foi maior que os demais anos, que apresentaram queda nos números e nas taxas, progressivamente.

---

[27] Conforme a LDB/1996, há dois níveis escolares na educação brasileira: educação básica e educação superior. São etapas da educação básica: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

[28] Referem-se à educação especial, EJA e educação profissional tratadas no texto da LDB/1996.

[29] O FUNDEF foi inicialmente implantado, em 1997, somente no estado do Pará, e em 1998, instalado automaticamente nos demais estados, conforme art. 1º da Lei 9.424/1996. Segundo a emenda constitucional (EC) 14/1996, o Fundo teria a vigência de 10 anos, assim, tomou-se o ano de 1997 como referência inicial para comparar os dados com os do ano de implantação do referido Fundo nos demais estados do país.

Tomando somente o município, de 1999 a 2006, as matrículas também oscilaram entre crescimento e decrescimento, mas no geral apresentou queda nos valores e nas taxas percentuais, o mesmo ocorrendo em relação às matrículas das escolas estaduais, enquanto que nas privadas houve leve crescimento.

De 2007 a 2010, em geral, também houve queda no número de matrículas no país, Estado e município. Enquanto a média de registros no EF público foi de 57,9% (l22, c7) entre 1997-2006, de 2007 a 2010 foi de 53,4% (l34, c 7), uma queda de 4,5%, demonstrando que, mesmo com a implantação do ensino de nove anos, o ano 2010 não apresentou aumento nas matrículas na etapa de ensino, enquanto que na esfera privada houve maior tendência ao crescimento em parte dos anos, desde o início do FUNDEF.

Rondônia e Guajará-Mirim, da mesma forma, também apresentaram queda nos valores absolutos e nos percentuais entre 2006 e 2010, exceto o ano de 2009 para o município, o que pode ser decorrente da implantação do ensino de nove anos na educação estar sob responsabilidade municipal. No Estado, a relação 2007-2010 com o período anterior demonstrou redução nos valores maior que o município, de 4,6% na esfera pública (l22, c7 menos l34, c7), equivalente à do país, e de 5,1% no total (l22, c9 menos l34, c9). A média no número de matrículas da educação sob responsabilidade municipal entre 2007 e 2010 foi de 20,0% (l34, c10), 1,7% menor que no período 1997-2006 (l22, c10), e no total foi 2,9% (l22, c12 menos l34, c12). Escolas estaduais e municipais, juntas, tiveram, em média, uma queda de 3,7% na relação entre 1997-2006 e 2007-2010.

Tabela 4 – Brasil: comparação de matrículas na educação básica pública e privada, em relação ao total geral no país, de 1997 a 2010

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL			ALFABETIZAÇÃO*			ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**			EDUCAÇÃO ESPECIAL			EJA***			*TOTAL GERAL*		
		Público (c1)	Privado (c2)	Total (c3)	Público (c4)	Privado (c5)	Total (c6)	Público (c7)	Privado (c8)	Total (c9)	Público (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Público (c16)	Privado (c17)	Total (c18)	Público (c19)	Privado (c20)	Total (c21)	*Público* (c22)	*Privado* (c23)	*Total* (c24)
I1	1997	3.538.176	1.102.044	4.640.220	1.140.282	286.412	1.426.694	30.565.641	3.663.747	34.229.388	5.137.992	1.267.065	6.405.057	---	---	---	172.782	161.725	334.507	2.492.848	388.922	2.881.770	*43.047.721*	*6.869.915*	*49.917.636*
I2	%	*7,1*	*2,2*	*9,3*	*2,3*	*0,6*	*2,9*	*61,2*	*7,3*	*68,6*	*10,3*	*2,5*	*12,8*	---	---	---	*0,3*	*0,3*	*0,7*	*5,0*	*0,8*	*5,8*	*86,2*	*13,8*	*100,0*
I3	1998	3.381.944	1.110.980	4.492.924	550.670	255.618	806.288	32.409.205	3.383.349	35.792.554	5.741.890	1.226.641	6.968.531	---	---	---	137.524	155.879	293.403	2.516.690	364.541	2.881.231	*44.737.923*	*6.497.008*	*51.234.931*
I4	%	*6,6*	*2,2*	*8,8*	*1,1*	*0,5*	*1,6*	*63,3*	*6,6*	*69,9*	*11,2*	*2,4*	*13,6*	---	---	---	*0,3*	*0,3*	*0,6*	*4,9*	*0,7*	*5,6*	*87,3*	*12,7*	*100,0*
I5	1999	3.720.251	1.347.005	5.067.256	415.603	250.414	666.017	32.782.395	3.277.347	36.059.742	6.544.835	1.224.364	7.769.199	---	---	---	136.681	174.673	311.354	2.697.141	374.765	3.071.906	*46.296.906*	*6.648.568*	*52.945.474*
I6	%	*7,0*	*2,5*	*9,6*	*0,8*	*0,5*	*1,3*	*61,9*	*6,2*	*68,1*	*12,4*	*2,3*	*14,7*	---	---	---	*0,3*	*0,3*	*0,6*	*5,1*	*0,7*	*5,8*	*87,4*	*12,6*	*100,0*
I7	2000	3.914.411	1.423.785	5.338.196	427.437	246.607	674.044	32.528.707	3.189.241	35.717.948	7.039.529	1.153.419	8.192.948	---	---	---	131.963	168.557	300.520	3.035.295	375.535	3.410.830	*47.077.342*	*6.557.144*	*53.634.486*
I8	%	*7,3*	*2,7*	*10,0*	*0,8*	*0,5*	*1,3*	*60,6*	*5,9*	*66,6*	*13,1*	*2,2*	*15,3*	---	---	---	*0,2*	*0,3*	*0,6*	*5,7*	*0,7*	*6,4*	*87,8*	*12,2*	*100,0*
I9	2001	4.277.582	1.634.568	5.912.150	405.522	247.344	652.866	32.089.803	3.208.286	35.298.089	7.283.528	1.114.480	8.398.008	231.736	230.522	462.258	130.494	192.905	323.399	3.425.928	352.061	3.777.989	*47.844.593*	*6.980.166*	*54.824.759*
I10	%	*7,8*	*3,0*	*10,8*	*0,7*	*0,5*	*1,2*	*58,5*	*5,9*	*64,4*	*13,3*	*2,0*	*15,3*	*0,4*	*0,4*	*0,8*	*0,2*	*0,4*	*0,6*	*6,2*	*0,6*	*6,9*	*87,3*	*12,7*	*100,0*
I11	2002	4.424.201	1.706.157	6.130.358	362.411	245.404	607.815	31.915.585	3.234.777	35.150.362	7.587.684	1.122.900	8.710.584	279.143	285.899	565.042	134.604	203.293	337.897	3.463.676	315.917	3.779.593	*48.167.304*	*7.114.347*	*55.281.651*
I12	%	*8,0*	*3,1*	*11,1*	*0,7*	*0,4*	*1,1*	*57,7*	*5,9*	*63,6*	*13,7*	*2,0*	*15,8*	*0,5*	*0,5*	*1,0*	*0,2*	*0,4*	*0,6*	*6,3*	*0,6*	*6,8*	*87,1*	*12,9*	*100,0*
I13	2003	4.604.597	1.788.637	6.393.234	357.827	240.762	598.589	31.162.624	3.276.125	34.438.749	7.945.425	1.127.517	9.072.942	264.398	324.985	589.383	139.075	219.823	358.898	5.043.960	336.954	5.380.914	*49.517.906*	*7.314.803*	*56.832.709*
I14	%	*8,1*	*3,1*	*11,2*	*0,6*	*0,4*	*1,1*	*54,8*	*5,8*	*60,6*	*14,0*	*2,0*	*16,0*	*0,5*	*0,6*	*1,0*	*0,2*	*0,4*	*0,6*	*8,9*	*0,6*	*9,5*	*87,1*	*12,9*	*100,0*
I15	2004	4.915.945	1.987.817	6.903.762	---	---	---	30.680.954	3.331.480	34.012.434	8.057.966	1.111.391	9.169.357	283.391	392.702	676.093	136.711	234.672	371.383	5.404.818	313.243	5.718.061	*49.479.785*	*7.371.305*	*56.851.090*
I16	%	*8,6*	*3,5*	*12,1*	---	---	---	*54,0*	*5,9*	*59,8*	*14,2*	*2,0*	*16,1*	*0,5*	*0,7*	*1,2*	*0,2*	*0,4*	*0,7*	*9,5*	*0,6*	*10,1*	*87,0*	*13,0*	*100,0*
I17	2005	5.156.467	2.048.546	7.205.013	---	---	---	30.157.792	3.376.769	33.534.561	7.933.713	1.097.589	9.031.302	295.349	411.914	707.263	134.311	243.763	378.074	5.362.887	252.522	5.615.409	*49.040.519*	*7.431.103*	*56.471.622*
I18	%	*9,1*	*3,6*	*12,8*	---	---	---	*53,4*	*6,0*	*59,4*	*14,0*	*1,9*	*16,0*	*0,5*	*0,7*	*1,3*	*0,2*	*0,4*	*0,7*	*9,5*	*0,4*	*9,9*	*86,8*	*13,2*	*100,0*
I19	2006	5.065.686	1.950.409	7.016.095	---	---	---	29.814.686	3.467.977	33.282.663	7.838.086	1.068.734	8.906.820	336.662	408.028	744.690	132.350	243.138	375.488	5.408.374	207.917	5.616.291	*48.595.844*	*7.346.203*	*55.942.047*
I20	%	*9,1*	*3,5*	*12,5*	---	---	---	*53,3*	*6,2*	*59,5*	*14,0*	*1,9*	*15,9*	*0,6*	*0,7*	*1,3*	*0,2*	*0,4*	*0,7*	*9,7*	*0,4*	*10,0*	*86,9*	*13,1*	*100,0*
I21	*M 1997-2006*	*4.299.926,0*	*1.609.994,8*	*5.909.920,8*	*522.821,7*	*253.223,0*	*776.044,7*	*31.410.739,2*	*3.340.909,8*	*34.751.649,0*	*7.111.064,8*	*1.151.410,0*	*8.262.474,8*	*281.779,8*	*342.341,7*	*624.121,5*	*138.649,5*	*199.842,8*	*338.492,3*	*3.885.161,7*	*328.237,7*	*4.213.399,4*	*47.380.584,3*	*7.013.056,2*	*54.393.640,5*
I22	*% Médio*	*7,9%*	*2,9%*	*10,8%*	*1,0%*	*0,5%*	*1,5%*	*57,9%*	*6,2%*	*64,0%*	*13,0%*	*2,1%*	*15,1%*	*0,5%*	*0,6%*	*1,1%*	*0,3%*	*0,4%*	*0,6%*	*7,1%*	*0,6%*	*7,7%*	*87,1%*	*12,9%*	*100,0%*
I23	2007	4.948.390	1.561.478	6.509.868	---	---	---	28.928.605	3.193.668	32.122.273	7.472.301	897.068	8.369.369	321.644	371.966	693.610	124.358	224.112	348.470	4.848.108	137.230	4.985.338	*46.643.406*	*6.385.522*	*53.028.928*
I24	%	*9,3*	*2,9*	*12,3*	---	---	---	*54,6*	*6,0*	*60,6*	*14,1*	*1,7*	*15,8*	*0,6*	*0,7*	*1,3*	*0,2*	*0,4*	*0,7*	*9,1*	*0,3*	*9,4*	*88,0*	*12,0*	*100,0*
I25	2008	4.993.259	1.726.002	6.719.261	---	---	---	28.468.696	3.618.004	32.086.700	7.395.577	970.523	8.366.100	363.808	431.651	795.459	114.449	205.475	319.924	4.796.036	149.388	4.945.424	*46.131.825*	*7.101.043*	*53.232.868*
I26	%	*9,4*	*3,2*	*12,6*	---	---	---	*53,5*	*6,8*	*60,3*	*13,9*	*1,8*	*15,7*	*0,7*	*0,8*	*1,5*	*0,2*	*0,4*	*0,600*	*9,0*	*0,3*	*9,3*	*86,7*	*13,3*	*100,0*
I27	2009	4.988.516	1.774.115	6.762.631	---	---	---	27.927.139	3.778.389	31.705.528	7.364.153	973.007	8.337.160	383.457	477.657	861.114	89.131	163.556	252.687	4.518.314	143.018	4.661.332	*45.270.710*	*7.309.742*	*52.580.452*
I28	%	*9,5*	*3,4*	*12,9*	---	---	---	*53,1*	*7,2*	*60,3*	*14,0*	*1,9*	*15,9*	*0,7*	*0,9*	*1,6*	*0,2*	*0,3*	*0,5*	*8,6*	*0,3*	*8,9*	*86,1*	*13,9*	*100,0*
I29	*M 2007-2009*	*4.976.722*	*1.687.198*	*6.663.920*	---	---	---	*28.441.480*	*3.530.020*	*31.971.500*	*7.410.677*	*946.866*	*8.357.543*	*356.303*	*427.091*	*783.394*	*109.313*	*197.714*	*307.027*	*4.720.819*	*143.212*	*4.864.031*	*46.015.314*	*6.932.102*	*52.947.416*
I30	*% Médio*	*9,4%*	*3,2%*	*12,6%*	---	---	---	*53,7%*	*6,7%*	*60,4%*	*14,0%*	*1,8%*	*15,8%*	*0,7%*	*0,8%*	*1,5%*	*0,2%*	*0,4%*	*0,6%*	*8,9%*	*0,3%*	*9,2%*	*86,9%*	*13,1%*	*100,0%*
I31	2010	4.927.500	1.829.198	6.756.698	---	---	---	27.064.103	3.941.238	31.005.341	7.369.837	987.838	8.357.675	402.250	522.420	924.670	75.384	142.887	218.271	4.150.433	136.801	4.287.234	*43.989.507*	*7.560.382*	*51.549.889*
I32	%	*9,6*	*3,5*	*13,1*	---	---	---	*52,5*	*7,6*	*60,1*	*14,3*	*1,9*	*16,2*	*0,8*	*1,0*	*1,8*	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*8,1*	*0,3*	*8,3*	*85,3*	*14,7*	*100,0*
I33	*M 2007-2010*	*4.964.416*	*1.722.698*	*6.687.115*	---	---	---	*28.097.136*	*3.632.825*	*31.729.961*	*7.400.467*	*957.109*	*8.357.576*	*367.790*	*450.924*	*818.713*	*100.831*	*184.008*	*284.838*	*4.578.223*	*141.609*	*4.719.832*	*45.508.862*	*7.089.172*	*52.598.034*
I34	*% Médio*	*9,4*	*3,3*	*12,7*	---	---	---	*53,4*	*6,9*	*60,3*	*14,1*	*1,8*	*15,9*	*0,7*	*0,9*	*1,6*	*0,2*	*0,3*	*0,5*	*8,7*	*0,3*	*9,0*	*86,5*	*13,5*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

* A partir de 2004 os dados deixaram de ser apresentados em tabelas das sinopses estatísticas do INEP, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no país.
** A partir de 2001 os dados começaram a ser apresentados em tabelas das sinopses estatísticas do INEP, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no país.
*** A partir de 1997 o ensino supletivo passa à denominação educação de jovens e adultos (EJA).

Tabela 5 – Rondônia: comparação de matrículas na educação básica pública e privada, em relação ao total geral no Estado, de 1997 a 2010

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL			ALFABETIZAÇÃO*			ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**			EDUCAÇÃO ESPECIAL			EJA			*TOTAL GERAL*		
		Público (c1)	Privado (c2)	Total (c3)	Público (c4)	Privado (c5)	Total (c6)	Público (c7)	Privado (c8)	Total (c9)	Público (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Público (c16)	Privado (c17)	Total (c18)	Público (c19)	Privado (c20)	Total (c21)	*Público* (c22)	*Privado* (c23)	*Total* (c24)
I1	1997	28.101	8.110	36.211	1.572	1.742	3.314	275.003	21.271	296.274	33.990	4.599	38.589	---	---	---	586	1.232	1.818	41.957	2.475	44.432	*381.209*	*39.429*	*420.638*
I2	%	*6,7*	*1,9*	*8,6*	*0,4*	*0,4*	*0,8*	*65,4*	*5,1*	*70,4*	*8,1*	*1,1*	*9,2*	---	---	---	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*10,0*	*0,6*	*10,6*	*90,6*	*9,4*	*100,0*
I3	1998	25.751	9.463	35.214	1.750	2.794	4.544	286.525	22.467	308.992	36.426	4.340	40.766	---	---	---	490	1.483	1.973	43.474	4.414	47.888	*394.416*	*44.961*	*439.377*
I4	%	*5,9*	*2,2*	*8,0*	*0,4*	*0,6*	*1,0*	*65,2*	*5,1*	*70,3*	*8,3*	*1,0*	*9,3*	---	---	---	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*9,9*	*1,0*	*10,9*	*89,8*	*10,2*	*100,0*
I5	1999	25.460	9.873	35.333	1.789	1.600	3.389	296051	21765	317.816	40.924	4.750	45.674	---	---	---	501	1.513	2.014	45.758	3.541	49.299	*410.483*	*43.042*	*453.525*
I6	%	*5,6*	*2,2*	*7,8*	*0,4*	*0,4*	*0,7*	*65,3*	*4,8*	*70,1*	*9,0*	*1,0*	*10,1*	---	---	---	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*10,1*	*0,8*	*10,9*	*90,5*	*9,5*	*100,0*
I7	2000	23.065	9.013	32.078	2.346	1.919	4.265	301.511	19.614	321.125	41.370	5.397	46.767	---	---	---	611	1.423	2.034	50.124	2.628	52.752	*419.027*	*39.994*	*459.021*
I8	%	*5,0*	*2,0*	*7,0*	*0,5*	*0,4*	*0,9*	*65,7*	*4,3*	*70,0*	*9,0*	*1,2*	*10,2*	---	---	---	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*10,9*	*0,6*	*11,5*	*91,3*	*8,7*	*100,0*
I9	2001	24.366	10.004	34.370	8.336	2.587	10.923	298.822	19.132	317.954	43.723	5.249	48.972	389	435	824	528	1.596	2.124	45.865	3.252	49.117	*422.029*	*42.255*	*464.284*
I10	%	*5,2*	*2,2*	*7,4*	*1,8*	*0,6*	*2,4*	*64,4*	*4,1*	*68,5*	*9,4*	*1,1*	*10,5*	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,3*	*0,5*	*9,9*	*0,7*	*10,6*	*90,9*	*9,1*	*100,0*
I11	2002	24.023	10.022	34.045	7.463	2.391	9.854	299.234	18.360	317.594	47.122	5.335	52.457	278	681	959	561	1.677	2.238	71.495	4.731	76.226	*450.176*	*43.197*	*493.373*
I12	%	*4,9*	*2,0*	*6,9*	*1,5*	*0,5*	*2,0*	*60,7*	*3,7*	*64,4*	*9,6*	*1,1*	*10,6*	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,3*	*0,5*	*14,5*	*1,0*	*15,4*	*91,2*	*8,8*	*100,0*
I13	2003	24.381	10.271	34.652	7.064	2.669	9.733	296.619	18.824	315.443	49.727	5.665	55.392	507	763	1.270	648	1.861	2.509	79.709	2.993	82.702	*458.655*	*43.046*	*501.701*
I14	%	*4,9*	*2,0*	*6,9*	*1,4*	*0,5*	*1,9*	*59,1*	*3,8*	*62,9*	*9,9*	*1,1*	*11,0*	*0,1*	*0,2*	*0,3*	*0,1*	*0,4*	*0,5*	*15,9*	*0,6*	*16,5*	*91,4*	*8,6*	*100,0*
I15	2004	26.487	12.744	39.231	---	---	---	299.875	18.926	318.801	53.019	5.874	58.893	553	980	1.533	545	2.070	2.615	80.877	3.400	84.277	*461.356*	*43.994*	*505.350*
I16	%	*5,2*	*2,5*	*7,8*	---	---	---	*59,3*	*3,7*	*63,1*	*10,5*	*1,2*	*11,7*	*0,1*	*0,2*	*0,3*	*0,1*	*0,4*	*0,5*	*16,0*	*0,7*	*16,7*	*91,3*	*8,7*	*100,0*
I17	2005	32.390	11.594	43.984	---	---	---	295.062	18.361	313.423	52.669	5.559	58.228	326	1.646	1.972	582	2.189	2.771	74.201	1.983	76.184	*455.230*	*41.332*	*496.562*
I18	%	*6,5*	*2,3*	*8,9*	---	---	---	*59,4*	*3,7*	*63,1*	*10,6*	*1,1*	*11,7*	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*0,1*	*0,4*	*0,6*	*14,9*	*0,4*	*15,3*	*91,7*	*8,3*	*100,0*
I19	2006	31.851	11.464	43.315	---	---	---	292.471	18692	311.163	54.542	5.379	59.921	590	1.449	2.039	475	2.252	2.727	75.303	1.575	76.878	*455.232*	*40.811*	*496.043*
I20	%	*6,4*	*2,3*	*8,7*	---	---	---	*59,0*	*3,8*	*62,7*	*11,0*	*1,1*	*12,1*	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*0,1*	*0,5*	*0,5*	*15,2*	*0,3*	*15,5*	*91,8*	*8,2*	*100,0*
I21	*M*	*26.587,5*	*10.255,8*	*36.843,3*	*4.331,4*	*2.243,1*	*6.574,6*	*294.117,3*	*19.741,2*	*313.858,5*	*45.351,2*	*5.214,7*	*50.565,9*	*440,5*	*992,3*	*1.432,8*	*552,7*	*1.729,6*	*2.282,3*	*60.876,3*	*3.099,2*	*63.975,5*	*430.781,3*	*42.206,1*	*472.987,4*
I22	*1997-2006*	*5,6*	*2,2*	*7,8*	*0,9*	*0,5*	*1,4*	*62,3*	*4,2*	*66,5*	*9,5*	*1,1*	*10,6*	*0,1*	*0,2*	*0,3*	*0,1*	*0,4*	*0,5*	*12,7*	*0,7*	*13,4*	*91,0*	*9,0*	*100,0*
I23	2007	33.511	10.017	43.528	---	---	---	283.791	17.910	301.701	53.731	4.864	58.595	224	1.463	1.687	481	2.466	2.947	70.986	1.421	72.407	*442.724*	*38.141*	*480.865*
I24	%	*7,0*	*2,1*	*9,1*	---	---	---	*59,0*	*3,7*	*62,7*	*11,2*	*1,0*	*12,2*	*0,0*	*0,3*	*0,4*	*0,1*	*0,5*	*0,6*	*14,8*	*0,3*	*15,1*	*92,1*	*7,9*	*100,0*
I25	2008	34.640	8.141	42.781	---	---	---	283.923	17.703	301.626	55.939	4.489	60.428	292	1.586	1.878	380	2.546	2.926	72.220	1.482	73.702	*447.394*	*35.947*	*483.341*
I26	%	*7,2*	*1,7*	*8,9*	---	---	---	*58,7*	*3,7*	*62,4*	*11,6*	*0,9*	*12,5*	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*0,1*	*0,5*	*0,6*	*14,9*	*0,3*	*15,2*	*92,6*	*7,4*	*100,0*
I27	2009	36.807	8.550	45.357	---	---	---	280.014	17.598	297.612	56.244	4.822	61.066	764	2.234	2.998	253	2.417	2.670	77.766	1.869	79.635	*451.848*	*37.490*	*489.338*
I28	%	*7,5*	*1,7*	*9,3*	---	---	---	*57,2*	*3,6*	*60,8*	*11,5*	*1,0*	*12,5*	*0,2*	*0,5*	*0,6*	*0,1*	*0,5*	*0,5*	*15,9*	*0,4*	*16,3*	*92,3*	*7,7*	*100,0*
I29	*M*	*34.986*	*8.903*	*43.889*				*282.576*	*17.737*	*300.313*	*55.305*	*4.725*	*60.030*	*427*	*1.761*	*2.188*	*371*	*2.476*	*2.848*	*73.657*	*1.591*	*75.248*	*447.322*	*37.193*	*484.515*
I30	*2007-2009*	*7,2*	*1,8*	*9,1*				*58,3*	*3,7*	*62,0*	*11,4*	*1,0*	*12,4*	*0,1*	*0,4*	*0,5*	*0,1*	*0,5*	*0,6*	*15,2*	*0,3*	*15,5*	*92,3*	*7,7*	*100,0*
I31	2010	37.779	8.739	46.518	---	---	---	270.849	18.005	288.854	56.620	4.833	61.453	447	3.388	3.835	4.397	2.175	6.572	73.812	2.854	76.666	*443.904*	*39.994*	*483.898*
I32	%	*7,8*	*1,8*	*9,6*	---	---	---	*56,0*	*3,7*	*59,7*	*11,7*	*1,0*	*12,7*	*0,1*	*0,7*	*0,8*	*0,9*	*0,4*	*1,4*	*15,3*	*0,6*	*15,8*	*91,7*	*8,3*	*100,0*
I33	*M*	*35.684,3*	*8.861,8*	*44.546,0*	---	---	---	*279.644,3*	*17.804,0*	*297.448,3*	*55.633,5*	*4.752,0*	*60.385,5*	*431,8*	*2.167,8*	*2.599,5*	*1.377,8*	*2.401,0*	*3.778,8*	*73.696,0*	*1.906,5*	*75.602,5*	*446.467,5*	*37.893,0*	*484.360,5*
I34	*2007-2010*	*7,4*	*1,8*	*9,2*	---	---	---	*57,7*	*3,7*	*61,4*	*11,5*	*1,0*	*12,5*	*0,1*	*0,4*	*0,5*	*0,3*	*0,5*	*0,8*	*15,2*	*0,4*	*15,6*	*92,2*	*7,8*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

* A partir de 2004 os dados deixaram de ser apresentados em tabelas das sinopses estatísticas do INEP, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no Estado.
** A partir de 2001 os dados começaram a ser apresentados em tabelas das sinopses estatísticas do INEP, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no Estado.

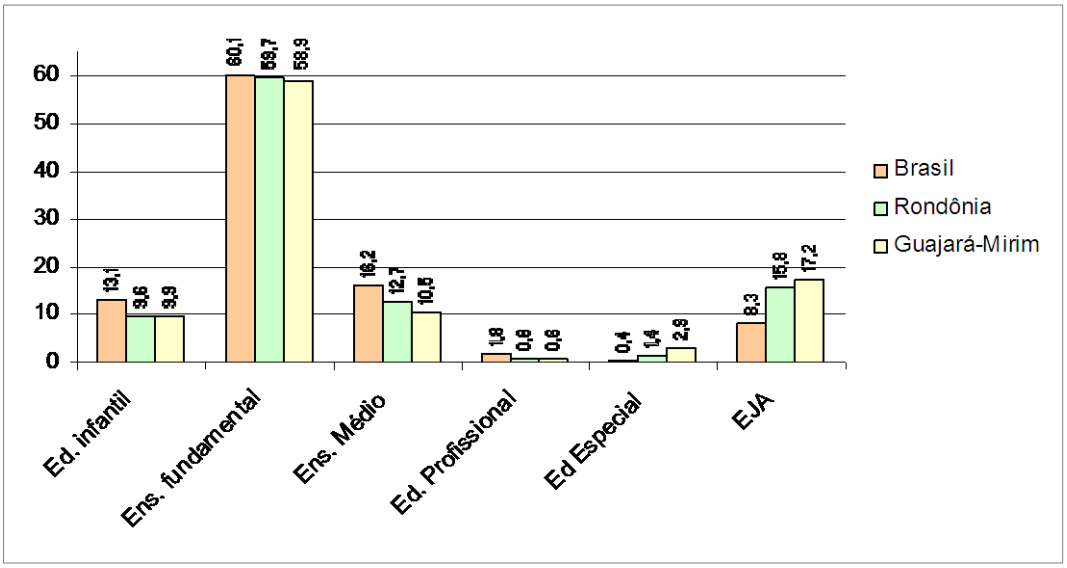
Tabela 6 – Guajará-Mirim*: comparação de matrículas na educação básica pública e privada, em relação ao total geral no município, de 1997 a 2010

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL**				ALFABETIZAÇÃO***				ENSINO FUNDAMENTAL				ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO ESPECIAL				EJA				*TOTAL GERAL*			
		Estado (c1)	Município (c2)	Privado (c3)	Total (c4)	Estado (c5)	Município (c6)	Privado (c7)	Total (c8)	Estado (c9)	Município (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Estado (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Estado (c16)	Município (c17)	Privado (c18)	Total (c19)	Estado (c20)	Município (c21)	Privado (c22)	Total (c23)	*Estado* (c24)	*Município* (c25)	*Privado* (c26)	*Total* (c27)
I1	1997	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*5.298*	*3.864*	---	*9.162*
I2	%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*57,8*	*42,2*	---	*100,0*
I3	1998	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*5.478*	*3.869*	---	*9.347*
I4	%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*58,6*	*41,4*	---	*100,0*
I5	1999	260	1.081	121	1.462	0	209	59	268	5.441	3745	373	9.559	1.304	27	1.331	46	25	0	71	1.313	254	---	1.567	*8.364*	*5.314*	*580*	*14.258*
I6	%	*1,8*	*7,6*	*0,8*	*10,3*	*0,0*	*1,5*	*0,4*	*1,9*	*38,2*	*26,3*	*2,6*	*67,0*	*9,1*	*0,2*	*9,3*	*0,3*	*0,2*	*0*	*0,5*	*9,2*	*1,8*	---	*11,0*	*58,7*	*37,3*	*4,1*	*100,0*
I7	2000	51	1.183	145	1.379	0	276	43	319	5.261	3.834	370	9.465	1.301	47	1.348	30	0	27	57	775	415	---	1.190	*7.418*	*5.708*	*632*	*13.758*
I8	%	*0,4*	*8,6*	*1,1*	*10,0*	*0,0*	*2,0*	*0,3*	*2,3*	*38,2*	*27,9*	*2,7*	*68,8*	*9,5*	*0,3*	*9,8*	*0,2*	*0,0*	*0,2*	*0,4*	*5,6*	*3,0*	---	*8,6*	*53,9*	*41,5*	*4,6*	*100,0*
I9	2001	200	1.409	260	1.869	0	112	87	199	5.823	2.988	375	9.186	1.272	58	1.330	33	2	0	35	722	82	335	1.139	*8.050*	*4.593*	*1.115*	*13.758*
I10	%	*1,5*	*10,2*	*1,9*	*13,6*	*0,0*	*0,8*	*0,6*	*1,4*	*42,3*	*21,7*	*2,7*	*66,8*	*9,2*	*0,4*	*9,7*	*0,2*	*0,0*	---	*0,3*	*5,2*	*0,6*	*2,4*	*8,3*	*58,5*	*33,4*	*8,1*	*100,0*
I11	2002	0	1.707	258	1.965	244	24	90	358	5.580	3.131	418	9.129	1.298	48	1.346	38	2	0	40	965	977	260	2.202	*8.125*	*5.841*	*1.074*	*15.040*
I12	%	*0,0*	*11,3*	*1,7*	*13,1*	*1,6*	*0,2*	*0,6*	*2,4*	*37,1*	*20,8*	*2,8*	*60,7*	*8,6*	*0,3*	*8,9*	*0,3*	*0,0*	---	*0,3*	*6,4*	*6,5*	*1,7*	*14,6*	*54,0*	*38,8*	*7,1*	*100,0*
I13	2003	0	1.427	312	1.739	25	174	115	314	5.647	2.847	444	8.938	1.458	57	1.515	27	10	70	107	2.008	267	98	2.373	*9.165*	*4.725*	*1.096*	*14.986*
I14	%	*0,0*	*9,5*	*2,1*	*11,6*	*0,2*	*1,2*	*0,8*	*2,1*	*37,7*	*19,0*	*3,0*	*59,6*	*9,7*	*0,4*	*10,1*	*0,2*	*0,1*	*0,5*	*0,7*	*13,4*	*1,8*	*0,7*	*15,8*	*61,2*	*31,5*	*7,3*	*100,0*
I15	2004	117	1.462	385	1.964	---	---	---	---	5.413	2.716	483	8.612	1.487	79	1.566	19	10	0	29	665	580	200	1.445	*7.701*	*4.768*	*1.147*	*13.616*
I16	%	*0,9*	*10,7*	*2,8*	*14,4*	---	---	---	---	*39,8*	*19,9*	*3,5*	*63,2*	*10,9*	*0,6*	*11,5*	*0,1*	*0,1*	---	*0,2*	*4,9*	*4,3*	*1,5*	*10,6*	*56,6*	*35,0*	*8,4*	*100,0*
I17	2005	169	1.668	475	2.312	---	---	---	---	5.239	2.796	516	8.551	1.564	80	1.644	13	10	52	75	2.366	513	266	3.145	*9.351*	*4.987*	*1.389*	*15.727*
I18	%	*1,1*	*10,6*	*3,0*	*14,7*	---	---	---	---	*33,3*	*17,8*	*3,3*	*54,4*	*9,9*	*0,5*	*10,5*	*0,1*	*0,1*	*0,3*	*0,5*	*15,0*	*3,3*	*1,7*	*20,0*	*59,5*	*31,7*	*8,8*	*100,0*
I19	2006	176	1.571	473	2.220	---	---	---	---	5.272	2.905	580	8.757	1.694	87	1.781	10	9	40	59	1.449	271	0	1.720	*8.601*	*4.756*	*1.180*	*14.537*
I20	%	*1,2*	*10,8*	*3,3*	*15,3*	---	---	---	---	*36,3*	*20,0*	*4,0*	*60,2*	*11,7*	*0,6*	*12,3*	*0,1*	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*10,0*	*1,9*	*0,0*	*11,8*	*59,2*	*32,7*	*8,1*	*100,0*
I21	*M 1997-2006*	*122*	*1.439*	*304*	*1.864*	*54*	*159*	*79*	*292*	*5.460*	*3.120*	*445*	*9.024*	*1.422*	*60*	*1.483*	*27*	*9*	*24*	*59*	*1.283*	*420*	*145*	*1.848*	*7.755*	*4.842*	*821*	*13.419*
I22		*0,8*	*9,9*	*2,1*	*12,9*	*0,4*	*1,1*	*0,5*	*2,0*	*37,9*	*21,7*	*3,1*	*62,6*	*9,8*	*0,4*	*10,3*	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*0,4*	*8,7*	*2,9*	*1,0*	*12,6*	*57,8*	*36,6*	*5,7*	*100,0*
I23	2007	140	1.347	389	1.876	---	---	---	---	5.102	2.838	533	8.473	1.655	73	1.728	96	38	40	174	1.308	313	0	1.621	*8.301*	*4.536*	*1.035*	*13.872*
I24	%	*1,0*	*9,7*	*2,8*	*13,5*	---	---	---	---	*36,8*	*20,5*	*3,8*	*61,1*	*11,9*	*0,5*	*12,5*	*0,7*	*0,3*	*0,3*	*1,3*	*9,4*	*2,3*	*0,0*	*11,7*	*59,8*	*32,7*	*7,5*	*100,0*
I25	2008	92	1.523	271	1.886	---	---	---	---	5.050	2.699	522	8.271	1.691	78	1.769	19	83	4	106	1.707	318	0	2.025	*8.559*	*4.623*	*875*	*14.057*
I26	%	*0,7*	*10,8*	*1,9*	*13,4*	---	---	---	---	*35,9*	*19,2*	*3,7*	*58,8*	*12,0*	*0,6*	*12,6*	*0,1*	*0,6*	*0,0*	*0,8*	*12,1*	*2,3*	*0,0*	*14,4*	*60,9*	*32,9*	*6,2*	*100,0*
I27	2009	0	1.137	267	1.404	---	---	---	---	4.994	2.949	491	8.434	1.493	95	1.588	37	170	56	263	1.874	530	0	2.404	*8.398*	*4.786*	*909*	*14.093*
I28	%	*0,0*	*8,1*	*1,9*	*10,0*	---	---	---	---	*35,4*	*20,9*	*3,5*	*59,8*	*10,6*	*0,7*	*11,3*	*0,3*	*1,2*	*0,4*	*1,9*	*13,3*	*3,8*	*0,0*	*17,1*	*59,6*	*34,0*	*6,5*	*100,0*
I29	*M 2007-2009*	*77*	*1.336*	*309*	*1.722*	---	---	---	---	*5.0489*	*2.829*	*515*	*8.393*	*1.613*	*82*	*1.695*	*517*	*97*	*33*	*181*	*1.630*	*387*	*0,0*	*2.017*	*8.419*	*4.648*	*939,7*	*14.007*
I30		*0,6*	*9,5*	*2,2*	*12,3*	---	---	---	---	*36,0*	*20,2*	*3,7*	*59,9*	*11,5*	*0,6*	*12,1*	*0,4*	*0,7*	*0,2*	*1,3*	*11,6*	*2,8*	*0,0*	*14,4*	*60,1*	*33,2*	*6,7*	*100,0*
I31	2010	0	1.106	284	1.390	---	---	---	---	4.945	2740	589	8.274	1.367	107	1.474	75	256	75	406	1.577	848	0	2.425	*7.964*	*4.950*	*1.055*	*14.059*
I32	%	*0,0*	*7,9*	*2,0*	*9,9*					*35,2*	*19,5*	*4,2*	*58,9*	*9,7*	*0,8*	*10,5*	*0,5*	*1,8*	*0,5*	*2,9*	*11,2*	*6,0*	*0,0*	*17,2*	*56,6*	*35,2*	*7,5*	*100,0*
I33	*M 2007-2010*	*58*	*1.278*	*303*	*1.639*	---	---	---	---	*5.023*	*2.807*	*534*	*8.363*	*1.552*	*88*	*1.640*	*57*	*137*	*44*	*237*	*1.617*	*502*	*0*	*2.119*	*8.306*	*4.724*	*969*	*13.998*
I34		*0,4*	*9,1*	*2,2*	*11,7*	---	---	---	---	*35,9*	*20,0*	*3,8*	*59,7*	*11,1*	*0,6*	*11,7*	*0,4*	*1,0*	*0,3*	*1,7*	*11,5*	*3,6*	*0,0*	*15,1*	*59,3*	*33,7*	*6,9*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

*Não foram publicados os dados de 1997 e 1998, e mesmo não sendo conveniente deixar uma tabela sem dados, optou-se por representar apenas os totais para não prejudicar o cálculo da média.
**Creche municipal foi inserida na soma, conforme tabelas das sinopses estatísticas do INEP, a partir de 2001, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no município.
***A partir de 2004 os dados deixaram de ser apresentados em tabelas das sinopses estatísticas do INEP, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no município.

A seguir, a figura 7 faz uma demonstração do percentual de abrangência das etapas e modalidades de ensino da educação básica em 2010. Ressalta-se que há uma aproximação entre as taxas, comparando o país, Rondônia e Guajará-Mirim. Em nível nacional, a educação infantil abrangeu em torno de 13,0% enquanto que no estado e município foi próximo de 10,0%. O ensino fundamental abrangeu cerca de 60,0% da oferta, sendo equivalente para todos; o ensino médio teve maior abrangência no país, com 16,2%, seguido do Estado, com quase 12,7%, sendo a EJA, proporcionalmente, de maior alcance em nível municipal, com 17,2%, ou seja, um pouco mais que o dobro da percentagem nacional.



Fonte: elaborada pela autora

Figura 7 - Taxa de oferta da educação básica no país, Rondônia e Guajará-Mirim, em 2010

Sobre a questão de matrículas no país (tabela 7), Estado (tabela 8) e município (tabela 9), tomando como estudo os percentuais das efetuadas em escolas públicas e privadas em cada etapa e modalidade de ensino, os dados apresentaram um crescimento gradual em parte dos anos, sendo que em alguns houve redução no número de alunos, mas no geral, a tabela 7 demonstrou que a partir de 2005 vem ocorrendo uma queda nos valores.

No período de implantação do FUNDEB, a média de matrículas na educação infantil (EI) pública, no país, foi de 74,7% (l28, c1), demonstrando um aumento do percentual médio de 1,7% em relação ao período 1997-2006, e no privado somou

25,3% (l28, c2), sendo que em Rondônia (tabela 8) ele ficou em 80,0% (l28, c1); em Guajará-Mirim (tabela 9), cuja média foi de 82% (l28, c1+c2), na rede municipal totalizou 78,0% (l28, c2). A rede municipal teve uma taxa média de crescimento nas matrículas de 6,3% no período 1999-2006 e de decrescimento, menos 8,8% entre 2007-2009, particularmente porque os anos de 2007 e 2009 apresentaram um quantitativo de matrículas menor que a média 1999-2006.

Em números absolutos, de 1997 a 2006 percebeu-se uma ampliação média de 274.571 e 1.062 matrículas anuais na educação infantil no país e no Estado; e de 1999 a 2006, 108 matrículas anuais a mais no município, sendo que de 2007 a 2009 o país somou menos 84.488 (redução de 1,1%) e Guajará-Mirim menos 272 (13,5% menor ou aproximadamente 0,3% do valor médio do país) a cada ano, demonstrando um declínio, em se tratando do crescimento em números absolutos; e em Rondônia, resultou em mais 681 registros.

Mesmo que em escolas estaduais não tenha sido ofertada a educação infantil em alguns anos, não foi percebido aumento de matrículas de crianças em escolas municipais, exceto em 2002 (tabela 9, l11, c2).

Sobre o EF, o ano de 2000 apresentou o de maior percentual proporcional de matrículas sob responsabilidade do poder público, no país (tabela 7), em torno de 91,1% (l8, c7) do total do ano, embora, em números absolutos, a maior quantidade de matrículas tenha se dado em 1999, com 32.782.395 (l5, c7); em Rondônia, o ápice de matrículas se deu, do mesmo modo, em 2000, com 301.511 (l7, c7), ou 94,0% (l8, c8), taxa essa que permaneceu até 2010 (tabela 8); o município, cujos dados são demonstrados a partir de 1999 pelo INEP (tabela 9), teve uma taxa de 96,0% para o setor público, daquele ano até 2001, de 95,0% de 2002 a 2004, de 94,0% em 2005 e de 93,0% em 2006.

O maior percentual de participação do ensino municipal no EF foi em 2000, com a taxa de 41,0% (l8, c10), além disso, com maior valor em números absolutos, 3.834 (l7, c10) matrículas. O percentual anual do município ficou, em média, 34,0%, em se tratando dos anos demonstrados, e no geral, as escolas públicas ficaram com quase 95,0%.

Em referência ao ensino médio (EM), no país (tabela 7), os dados demonstram que houve crescimento no número de matrículas até 2004 (l15, c12), com queda nos valores a partir de então, tanto para o ensino público como para o privado, contudo, permanecendo valores próximos a 8,4 milhões de matrículas

anualmente, quantitativos esses maiores que nos três primeiros anos de implantação do FUNDEF. Em Rondônia (tabela 8), a tendência foi para crescimento no número de registros no ensino público tanto no período do FUNDEF como de 2007 a 2010, e para decrescimento no ensino privado, a partir de 2007.

Em números absolutos, no ensino médio público no país, de 1997 a 2006 houve um aumento médio de 316.774 matrículas anuais, e de 2007 a 2009, uma média de menos 189.887 matrículas a cada ano.

A tabela 2 demonstra que o quantitativo populacional vem crescendo e que esse crescimento vem se apresentando em taxas menores. Tal fenômeno condiz com o aumento geral de matrículas no país, que embora tenha apresentado certo crescimento na EI e EJA, no total geral da educação básica vem decrescendo. Assim, a queda na taxa de natalidade pode ser um aspecto influenciador na redução do número de matrículas, pois conforme a tabela 3, o número de nascidos-vivos, por exemplo, nos últimos 14 anos considerados, vem decrescendo no país, da mesma forma no Estado de Rondônia e no município de Guajará-Mirim.

Crê-se que o alto índice de abandono, conforme demonstrado nas tabelas 13 (país) e 14 (Rondônia), também seja um dos responsáveis pela redução do número de alunos na escola, que atingiu, em alguns anos, cerca de 30% dos alunos da educação básica, tanto no país como no Estado de Rondônia, embora, no geral, a partir de 2007, a taxa percentual venha demonstrando uma queda em ambos (país e Estado).

Tabela 7 – Brasil: comparação de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica pública e privada, de 1997 a 2010

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL			ALFABETIZAÇÃO			ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO PROFISSIONAL			EDUCAÇÃO ESPECIAL			EJA			*TOTAL GERAL*		
		Público (c1)	Privado (c2)	Total (c3)	Público (c4)	Privado (c5)	Total (c6)	Público (c7)	Privado (c8)	Total (c9)	Público (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Público (c16)	Privado (c17)	Total (c18)	Público (c19)	Privado (c20)	Total (c21)	*Público* (c22)	*Privado* (c23)	*Total* (c24)
I1	1997	3.538.176	1.102.044	4.640.220	1.140.282	286.412	1.426.694	30.565.641	3.663.747	34.229.388	5.137.992	1.267.065	6.405.057	---	---	---	172.782	161.725	334.507	2.492.848	388.922	2.881.770	*43.047.721*	*6.869.915*	*49.917.636*
I2	%	*76,3*	*23,7*	*100,0*	*79,9*	*20,1*	*100,0*	*89,3*	*10,7*	*100,0*	*80,2*	*19,8*	*100,0*	---	---	---	*51,7*	*48,3*	*100,0*	*86,5*	*13,5*	*100,0*	*86,2*	*13,8*	*100,0*
I3	1998	3.381.944	1.110.980	4.492.924	550.670	255.618	806.288	32.409.205	3.383.349	35.792.554	5.741.890	1.226.641	6.968.531	---	---	---	137.524	155.879	293.403	2.516.690	364.541	2.881.231	*44.737.923*	*6.497.008*	*51.234.931*
I4	%	*75,3*	*24,7*	*100,0*	*68,3*	*31,7*	*100,0*	*90,5*	*9,5*	*100,0*	*82,4*	*17,6*	*100,0*	---	---	---	*46,9*	*53,1*	*100,0*	*87,3*	*12,7*	*100,0*	*87,3*	*12,7*	*100,0*
I5	1999	3.720.251	1.347.005	5.067.256	415.603	250.414	666.017	32.782.395	3.277.347	36.059.742	6.544.835	1.224.364	7.769.199	---	---	---	136.681	174.673	311.354	2.697.141	374.765	3.071.906	*46.296.906*	*6.648.568*	*52.945.474*
I6	%	*73,4*	*26,6*	*100,0*	*62,4*	*37,6*	*100,0*	*90,9*	*9,1*	*100,0*	*84,2*	*15,8*	*100,0*	---	---	---	*43,9*	*56,1*	*100,0*	*87,8*	*12,2*	*100,0*	*87,4*	*12,6*	*100,0*
I7	2000	3.914.411	1.423.785	5.338.196	427.437	246.607	674.044	32.528.707	3.189.241	35.717.948	7.039.529	1.153.419	8.192.948	---	---	---	131.963	168.557	300.520	3.035.295	375.535	3.410.830	*47.077.342*	*6.557.144*	*53.634.486*
I8	%	*73,3*	*26,7*	*100,0*	*63,4*	*36,6*	*100,0*	*91,1*	*8,9*	*100,0*	*85,9*	*14,1*	*100,0*	---	---	---	*43,9*	*56,1*	*100,0*	*89,0*	*11,0*	*100,0*	*87,8*	*12,2*	*100,0*
I9	2001	4.277.582	1.634.568	5.912.150	405.522	247.344	652.866	32.089.803	3.208.286	35.298.089	7.283.528	1.114.480	8.398.008	231.736	230.522	462.258	130.494	192.905	323.399	3.425.928	352.061	3.777.989	*47.844.593*	*6.980.166*	*54.824.759*
I10	%	*72,4*	*27,6*	*100,0*	*62,1*	*37,9*	*100,0*	*90,9*	*9,1*	*100,0*	*86,7*	*13,3*	*100,0*	*50,1*	*49,9*	*100,0*	*40,4*	*59,6*	*100,0*	*90,7*	*9,3*	*100,0*	*87,3*	*12,7*	*100,0*
I11	2002	4.424.201	1.706.157	6.130.358	362.411	245.404	607.815	31.915.585	3.234.777	35.150.362	7.587.684	1.122.900	8.710.584	279.143	285.899	565.042	134.604	203.293	337.897	3.463.676	315.917	3.779.593	*48.167.304*	*7.114.347*	*55.281.651*
I12	%	*72,2*	*27,8*	*100,0*	*59,6*	*40,4*	*100,0*	*90,8*	*9,2*	*100,0*	*87,1*	*12,9*	*100,0*	*49,4*	*50,6*	*100,0*	*39,8*	*60,2*	*100,0*	*91,6*	*8,4*	*100,0*	*87,1*	*12,9*	*100,0*
I13	2003	4.604.597	1.788.637	6.393.234	357.827	240.762	598.589	31.162.624	3.276.125	34.438.749	7.945.425	1.127.517	9.072.942	264.398	324.985	589.383	139.075	219.823	358.898	5.043.960	336.954	5.380.914	*49.517.906*	*7.314.803*	*56.832.709*
I14	%	*72,0*	*28,0*	*100,0*	*59,8*	*40,2*	*100,0*	*90,5*	*9,5*	*100,0*	*87,6*	*12,4*	*100,0*	*44,9*	*55,1*	*100,0*	*38,8*	*61,2*	*100,0*	*93,7*	*6,3*	*100,0*	*87,1*	*12,9*	*100,0*
I15	2004	4.915.945	1.987.817	6.903.762	---	---	---	30.680.954	3.331.480	34.012.434	8.057.966	1.111.391	9.169.357	283.391	392.702	676.093	136.711	234.672	371.383	5.404.818	313.243	5.718.061	*49.479.785*	*7.371.305*	*56.851.090*
I16	%	*71,2*	*28,8*	*100,0*	---	---	---	*90,2*	*9,8*	*100,0*	*87,9*	*12,1*	*100,0*	*41,9*	*58,1*	*100,0*	*36,8*	*63,2*	*100,0*	*94,5*	*5,5*	*100,0*	*87,0*	*13,0*	*100,0*
I17	2005	5.156.467	2.048.546	7.205.013	---	---	---	30.157.792	3.376.769	33.534.561	7.933.713	1.097.589	9.031.302	295.349	411.914	707.263	134.311	243.763	378.074	5.362.887	252.522	5.615.409	*49.040.519*	*7.431.103*	*56.471.622*
I18	%	*71,6*	*28,4*	*100,0*	---	---	---	*89,9*	*10,1*	*100,0*	*87,8*	*12,2*	*100,0*	*41,8*	*58,2*	*100,0*	*35,5*	*64,5*	*100,0*	*95,5*	*4,5*	*100,0*	*86,8*	*13,2*	*100,0*
I19	2006	5.065.686	1.950.409	7.016.095	---	---	---	29.814.686	3.467.977	33.282.663	7.838.086	1.068.734	8.906.820	336.662	408.028	744.690	132.350	243.138	375.488	5.408.374	207.917	5.616.291	*48.595.844*	*7.346.203*	*55.942.047*
I20	%	*72,2*	*27,8*	*100,0*	---	---	---	*89,6*	*10,4*	*100,0*	*88,0*	*12,0*	*100,0*	*45,2*	*54,8*	*100,0*	*35,2*	*64,8*	*100,0*	*96,3*	*3,7*	*100,0*	*86,9*	*13,1*	*100,0*
I21	% *Médio*	*73,0*	*27,0*	*100,0*	*65,1*	*34,9*	*100,0*	*90,4*	*9,6*	*100,0*	*85,8*	*14,2*	*100,0*	*45,5*	*54,5*	*100,0*	*41,3*	*58,7*	*100,0*	*91,3*	*8,7*	*100,0*	*87,1*	*12,9*	*100,0*
I22	2007	4.948.390	1.561.478	6.509.868	---	---	---	28.928.605	3.193.668	32.122.273	7.472.301	897.068	8.369.369	321.644	371.966	693.610	124.358	224.112	348.470	4.848.108	137.230	4.985.338	*46.643.406*	*6.385.522*	*53.028.928*
I23	%	*76,0*	*24,0*	*100,0*	---	---	---	*90,1*	*9,9*	*100,0*	*89,3*	*10,7*	*100,0*	*46,4*	*53,6*	*100,0*	*35,7*	*64,3*	*100,0*	*97,2*	*2,8*	*100,0*	*88,0*	*12,0*	*100,0*
I24	2008	4.993.259	1.726.002	6.719.261	---	---	---	28.468.696	3.618.004	32.086.700	7.395.577	970.523	8.366.100	363.808	431.651	795.459	114.449	205.475	319.924	4.796.036	149.388	4.945.424	*46.131.825*	*7.101.043*	*53.232.868*
I25	%	*74,3*	*25,7*	*100,0*	---	---	---	*88,7*	*11,3*	*100,0*	*88,4*	*11,6*	*100,0*	*45,7*	*54,3*	*100,0*	*35,8*	*64,2*	*100,0*	*97,0*	*3,0*	*100,0*	*86,7*	*13,3*	*100,0*
I26	2009	4.988.516	1.774.115	6.762.631	---	---	---	27.927.139	3.778.389	31.705.528	7.364.153	973.007	8.337.160	383.457	477.657	861.114	89.131	163.556	252.687	4.518.314	143.018	4.661.332	*45.270.710*	*7.309.742*	*52.580.452*
I27	%	*73,8*	*26,2*	*100,0*	---	---	---	*88,1*	*11,9*	*100,0*	*88,3*	*11,7*	*100,0*	*44,5*	*55,5*	*100,0*	*35,3*	*64,7*	*100,0*	*96,9*	*3,1*	*100,0*	*86,1*	*13,9*	*100,0*
I28	% *Médio*	*74,7*	*25,3*	*100,0*	---	---	---	*89,0*	*11,0*	*100,0*	*88,7*	*11,3*	*100,0*	*45,5*	*54,5*	*100,0*	*35,6*	*64,4*	*100,0*	*97,1*	*2,9*	*100,0*	*86,9*	*13,1*	*100,0*
I29	2010	4.927.500	1.829.198	6.756.698	---	---	---	27.064.103	3.941.238	31.005.341	7.369.837	987.838	8.357.675	402.250	522.420	924.670	75.384	142.887	218.271	4.150.433	136.801	4.287.234	*43.989.507*	*7.560.382*	*51.549.889*
I30	%	*72,9*	*27,1*	*100,0*	---	---	---	*87,3*	*12,7*	*100,0*	*88,2*	*11,8*	*100,0*	*43,5*	*56,5*	*100,0*	*34,5*	*65,5*	*100,0*	*96,8*	*3,2*	*100,0*	*85,3*	*14,7*	*100,0*
I31	% *Médio*	*74,3*	*25,7*	*100,0*	---	---	---	*88,5*	*11,5*	*100,0*	*88,5*	*11,5*	*100,0*	*45,0*	*55,0*	*100,0*	*35,3*	*64,7*	*100,0*	*97,0*	*3,0*	*100,0*	*86,5*	*13,5*	*100,0*

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

Tabela 8 – Rondônia: comparação de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica pública e privada, de 1997 a 2010

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL			ALFABETIZAÇÃO			ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO PROFISSIONAL			EDUCAÇÃO ESPECIAL			EJA			*TOTAL GERAL*		
		Público (c1)	Privado (c2)	Total (c3)	Público (c4)	Privado (c5)	Total (c6)	Público (c7)	Privado (c8)	Total (c9)	Público (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Público (c16)	Privado (c17)	Total (c18)	Público (c19)	Privado (c20)	Total (c21)	*Público* (c22)	*Privado* (c23)	*Total* (c24)
I1	1997	28.101	8.110	36.211	1.572	1.742	3.314	275.003	21.271	296.274	33.990	4.599	38.589	---	---	---	586	1.232	1.818	41.957	2.475	44.432	*381.209*	*39.429*	*420.638*
I2	%	*78*	*22*	*100*	*47*	*53*	*100*	*93*	*7*	*100*	*88*	*12*	*100*	---	---	---	*32*	*68*	*100*	*94*	*6*	*100*	*91*	*9*	*100*
I3	1998	25.751	9.463	35.214	1.750	2.794	4.544	286.525	22.467	308.992	36.426	4.340	40.766	---	---	---	490	1.483	1.973	43.474	4.414	47.888	*394.416*	*44.961*	*439.377*
I4	%	*73*	*27*	*100*	*39*	*61*	*100*	*93*	*7*	*100*	*89*	*11*	*100*	---	---	---	*25*	*75*	*100*	*91*	*9*	*100*	*90*	*10*	*100*
I5	1999	25.460	9.873	35.333	1.789	1.600	3.389	296.051	21765	317.816	40.924	4.750	45.674	---	---	---	501	1.513	2.014	45.758	3.541	49.299	*410.483*	*43.042*	*453.525*
I6	%	*72*	*28*	*100*	*53*	*47*	*100*	*93*	*7*	*100*	*90*	*10*	*100*	---	---	---	*25*	*75*	*100*	*93*	*7*	*100*	*91*	*9*	*100*
I7	2000	23.065	9.013	32.078	2.346	1.919	4.265	301.511	19.614	321.125	41.370	5.397	46.767	---	---	---	611	1.423	2.034	50.124	2.628	52.752	*419.027*	*39.994*	*459.021*
I8	%	*72*	*28*	*100*	*55*	*45*	*100*	*94*	*6*	*100*	*88*	*12*	*100*	---	---	---	*30*	*70*	*100*	*95*	*5*	*100*	*91*	*9*	*100*
I9	2001	24.366	10.004	34.370	8.336	2.587	10.923	298.822	19.132	317.954	43.723	5.249	48.972	389	435	824	528	1.596	2.124	45.865	3.252	49.117	*422.029*	*42.255*	*464.284*
I10	%	*71*	*29*	*100*	*76*	*24*	*100*	*94*	*6*	*100*	*89*	*11*	*100*	*47*	*53*	*100*	*25*	*75*	*100*	*93*	*7*	*100*	*91*	*9*	*100*
I11	2002	24.023	10.022	34.045	7.463	2.391	9.854	299.234	18.360	317.594	47.122	5.335	52.457	278	681	959	561	1.677	2.238	71.495	4.731	76.226	*450.176*	*43.197*	*493.373*
I12	%	*71*	*29*	*100*	*76*	*24*	*100*	*94*	*6*	*100*	*90*	*10*	*100*	*29*	*71*	*100*	*25*	*75*	*100*	*94*	*6*	*100*	*91*	*9*	*100*
I13	2003	24.381	10.271	34.652	7.064	2.669	9.733	296.619	18.824	315.443	49.727	5.665	55.392	507	763	1.270	648	1.861	2.509	79.709	2.993	82.702	*458.655*	*43.046*	*501.701*
I14	%	*70*	*30*	*100*	*73*	*27*	*100*	*94*	*6*	*100*	*90*	*10*	*100*	*40*	*60*	*100*	*26*	*74*	*100*	*96*	*4*	*100*	*91*	*9*	*100*
I15	2004	26.487	12.744	39.231	---	---	---	299.875	18.926	318.801	53.019	5.874	58.893	553	980	1.533	545	2.070	2.615	80.877	3.400	84.277	*461.356*	*43.994*	*505.350*
I16	%	*68*	*32*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*90*	*10*	*100*	*36*	*64*	*100*	*21*	*79*	*100*	*96*	*4*	*100*	*91*	*9*	*100*
I17	2005	32.390	11.594	43.984	---	---	---	295.062	18.361	313.423	52.669	5.559	58.228	326	1.646	1.972	582	2.189	2.771	74.201	1.983	76.184	*455.230*	*41.332*	*496.562*
I18	%	*74*	*26*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*90*	*10*	*100*	*17*	*83*	*100*	*21*	*79*	*100*	*97*	*3*	*100*	*92*	*8*	*100*
I19	2006	31.851	11.464	43.315	---	---	---	292.471	18692	311.163	54.542	5.379	59.921	590	1.449	2.039	475	2.252	2.727	75.303	1.575	76.878	*455.232*	*40.811*	*496.043*
I20	%	*74*	*26*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*91*	*9*	*100*	*29*	*71*	*100*	*17*	*83*	*100*	*98*	*2*	*100*	*92*	*8*	*100*
I21	% Médio	*72*	*28*	*100*	*60*	*40*	*100*	*94*	*6*	*100*	*90*	*10*	*100*	*33*	*67*	*100*	*25*	*75*	*100*	*95*	*5*	*100*	*91*	*9*	*100*
I22	2007	33.511	10.017	43.528	---	---	---	283.791	17.910	301.701	53.731	4.864	58.595	224	1.463	1.687	481	2.466	2.947	70.986	1.421	72.407	*442.724*	*38.141*	*480.865*
I23	%	*77*	*23*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*92*	*8*	*100*	*13*	*87*	*100*	*16*	*84*	*100*	*98*	*2*	*100*	*92*	*8*	*100*
I24	2008	34.640	8.141	42.781	---	---	---	283.923	17.703	301.626	55.939	4.489	60.428	292	1.586	1.878	380	2.546	2.926	72.220	1.482	73.702	*447.394*	*35.947*	*483.341*
I25	%	*81*	*19*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*93*	*7*	*100*	*16*	*84*	*100*	*13*	*87*	*100*	*98*	*2*	*100*	*93*	*7*	*100*
I26	2009	36.807	8.550	45.357	---	---	---	280.014	17.598	297.612	56.244	4.822	61.066	764	2.234	2.998	253	2.417	2.670	77.766	1.869	79.635	*451.848*	*37.490*	*489.338*
I27	%	*81*	*19*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*92*	*8*	*100*	*25*	*75*	*100*	*9*	*91*	*100*	*98*	*2*	*100*	*92*	*8*	*100*
I28	% Médio	*80*	*20*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*92*	*8*	*100*	*18*	*82*	*100*	*13*	*87*	*100*	*98*	*2*	*100*	*92*	*8*	*100*
I29	2010	37.779	8.739	46.518	---	---	---	270849	18005	288.854	56.620	4.833	61.453	447	3.388	3.835	4.397	2.175	6.572	73.812	2.854	76.666	*443.904*	*39.994*	*483.898*
I30	%	*81*	*19*	*100*	---	---	---	*94*	*6*	*100*	*92*	*8*	*100*	*12*	*88*	*100*	*67*	*33*	*100*	*96*	*4*	*100*	*92*	*8*	*100*
I31	% Médio	*80*	*20*	*100*				*94*	*6*	*100*	*92*	*8*	*100*				*26*	*74*	*100*	*97*	*3*	*100*	*92*	*8*	*100*

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

Tabela 9 – Guajará-Mirim: comparação de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica pública e privada, de 1997 a 2010

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL				ALFABETIZAÇÃO				ENSINO FUNDAMENTAL				ENSINO MÉDIO*			EDUCAÇÃO ESPECIAL				EJA				*TOTAL GERAL*			
		Estado (c1)	Município (c2)	Privado (c3)	Total (c4)	Estado (c5)	Município (c6)	Privado (c7)	Total (c8)	Estado (c9)	Município (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Estado (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Estado (c16)	Município (c17)	Privado (c18)	Total (c19)	Estado (c20)	Município (c21)	Privado (c22)	Total (c23)	*Estado* (c24)	*Município* (c25)	*Privado* (c26)	*Total* (c27)
I1	1997	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*5.298*	*3.864*	*0*	*9.162*
I2	%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*58*	*42*	*0*	*100*
I3	1998	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*5.478*	*3.869*	*0*	*9.347*
I4	%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	*59*	*41*	*0*	*100*
I5	1999	260	1.081	121	1.462	0	209	59	268	5.441	3745	373	9.559	1.304	27	1.331	46	25	0	71	1.313	254	0	1.567	*8.364*	*5.314*	*580*	*14.258*
I6	%	*18*	*74*	*8*	*100*	*0*	*78*	*22*	*100*	*57*	*39*	*4*	*100*	*98*	*2*	*100*	*65*	*35*	*0*	*100*	*84*	*16*	*0*	*100*	*59*	*37*	*4*	*100*
I7	2000	51	1.183	145	1.379	0	276	43	319	5.261	3.834	370	9.465	1.301	47	1.348	30	0	27	57	775	415	0	1.190	*7.418*	*5.708*	*632*	*13.758*
I8	%	*4*	*86*	*11*	*100*	*0*	*87*	*13*	*100*	*56*	*41*	*4*	*100*	*97*	*3*	*100*	*53*	*0*	*47*	*100*	*65*	*35*	*0*	*100*	*54*	*41*	*5*	*100*
I9	2001	200	1.409	260	1.869	0	112	87	199	5.823	2.986	375	9.184	1.272	58	1.330	33	2	0	35	722	82	335	1.139	*8.050*	*4.591*	*1.115*	*13.756*
I10	%	*11*	*75*	*14*	*100*	*0*	*56*	*44*	*100*	*63*	*33*	*4*	*100*	*96*	*4*	*100*	*94*	*6*	*0*	*100*	*63*	*7*	*29*	*100*	*59*	*33*	*8*	*100*
I11	2002	0	1.707	258	1.965	244	24	90	358	5.580	3.131	418	9.129	1.298	48	1.346	38	2	0	40	965	977	260	2.202	*8.125*	*5.841*	*1.074*	*15.040*
I12	%	*0*	*87*	*13*	*100*	*68*	*7*	*25*	*100*	*61*	*34*	*5*	*100*	*96*	*4*	*100*	*95*	*5*	*0*	*100*	*44*	*44*	*12*	*100*	*54*	*39*	*7*	*100*
I13	2003	0	1.427	312	1.739	25	174	115	314	5.647	2.847	444	8.938	1.458	57	1.515	27	10	70	107	2.008	267	98	2.373	*9.165*	*4.725*	*1.096*	*14.986*
I14	%	*0*	*82*	*18*	*100*	*8*	*55*	*37*	*100*	*63*	*32*	*5*	*100*	*96*	*4*	*100*	*25*	*9*	*65*	*100*	*85*	*11*	*4*	*100*	*61*	*32*	*7*	*100*
I15	2004	117	1.462	385	1.964	---	---	---	---	5.413	2.716	483	8.612	1.487	79	1.566	19	10	0	29	665	580	200	1.445	*7.701*	*4.768*	*1.147*	*13.616*
I16	%	*6*	*74*	*20*	*100*	---	---	---	---	*63*	*32*	*6*	*100*	*95*	*5*	*100*	*66*	*34*	*0*	*100*	*46*	*40*	*14*	*100*	*57*	*35*	*8*	*100*
I17	2005	169	1.668	475	2.312	---	---	---	---	5.239	2.796	516	8.551	1.564	80	1.644	13	10	52	75	2.366	513	266	3.145	*9.351*	*4.987*	*1.389*	*15.727*
I18	%	*7*	*72*	*21*	*100*	---	---	---	---	*61*	*33*	*6*	*100*	*95*	*5*	*100*	*17*	*13*	*69*	*100*	*75*	*16*	*8*	*100*	*59*	*32*	*9*	*100*
I19	2006	176	1.571	473	2.220	---	---	---	---	5.272	2.905	580	8.757	1.694	87	1.781	10	9	40	59	1.449	271	0	1.720	*8.601*	*4.756*	*1.180*	*14.537*
I20	%	*8*	*71*	*21*	*100*	---	---	---	---	*60*	*33*	*7*	*100*	*95*	*5*	*100*	*17*	*15*	*68*	*100*	*84*	*16*	*0*	*100*	*59*	*33*	*8*	*100*
I21	% *Médio*	*7*	*78*	*16*	*100*	*15*	*57*	*28*	*100*	*61*	*34*	*5*	*100*	*96*	*4*	*100*	*54*	*15*	*31*	*100*	*68*	*23*	*8*	*100*	*58*	*37*	*6*	*100*
I22	2007	140	1.347	389	1.876	---	---	---	---	5.102	2.838	533	8.473	1.655	73	1.728	96	38	40	174	1.308	313	0	1.621	8.301	4.536	1.035	13.872
I23	%	*7*	*72*	*21*	*100*	---	---	---	---	*60*	*33*	*6*	*100*	*96*	*4*	*100*	*55*	*22*	*23*	*100*	*81*	*19*	*0*	*100*	*60*	*33*	*7*	*100*
I24	2008	92	1.523	271	1.886	---	---	---	---	5.050	2.699	522	8.271	1.691	78	1.769	19	83	4	106	1.707	318	0	2.025	*8.559*	*4.623*	*875*	*14.057*
I25	%	*5*	*81*	*14*	*100*	---	---	---	---	*61*	*33*	*6*	*100*	*96*	*4*	*100*	*18*	*78*	*4*	*100*	*84*	*16*	*0*	*100*	*61*	*33*	*6*	*100*
I26	2009	0	1.137	267	1.404	---	---	---	---	4.994	2.949	491	8.434	1.493	95	1.588	37	170	56	263	1.874	530	0	2.404	*8.398*	*4.786*	*909*	*14.093*
I27	%	*0*	*81*	*19*	*100*	---	---	---	---	*59*	*35*	*6*	*100*	*94*	*6*	*100*	*14*	*65*	*21*	*100*	*78*	*22*	*0*	*100*	*60*	*34*	*6*	*100*
I28	% *Médio*	*4*	*78*	*18*	*100*	---	---	---	---	*60*	*34*	*6*	*100*	*95*	*5*	*100*	*29*	*55*	*16*	*100*	*81*	*19*	*0*	*100*	*60*	*33*	*7*	*100*
I29	2010	0	1.106	284	1.390	---	---	---	---	4.945	2740	589	8.274	1.367	107	1.474	75	256	75	406	1.577	848	0	2.425	*7.964*	*4.950*	*1.055*	*13.969*
I30	%	*0*	*80*	*20*	*100*	---	---	---	---	*60*	*33*	*7*	*100*	*93*	*7*	*100*	*18*	*63*	*18*	*100*	*65*	*35*	*0*	*100*	*57*	*35*	*8*	*100*
I31	% *Médio*	*3*	*78*	*19*	*100*	---	---	---	---	*60*	*34*	*6*	*100*	*95*	*5*	*100*	*26*	*57*	*17*	*100*	*77*	*23*	*0*	*100*	*59*	*34*	*7*	*100*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

*Não há atuação municipal na etapa.

2.4 RENDIMENTO E MOVIMENTO ESCOLAR[30]

A evolução de matrículas ano a ano nas escolas dependem de variáveis intervenientes que tanto podem contribuir para aumentar ou reduzir os quantitativos como as taxas percentuais. A redução do número de alunos na escola pode estar relacionada, por exemplo, a vários aspectos, dentre eles a reprovação e a desistência[31] de alunos em frequentar a sala de aula.

Comparando o rendimento e movimento escolar na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio[32] (tabela 10, tabela 11), notou-se que os índices de aprovação (AP) e conclusão (CO) são mais expressivos na escola privada e os índices de reprovação (RE) e de abandono (AB) do aluno da sala de aula são mais proeminentes na escola pública.

Na educação infantil pública, os valores de abandono foram publicados pelo INEP somente a partir do ano 2000. As taxas em creches e pré-escolas no país, no período 2000-2005 foram menores que do ensino fundamental e médio (tabela 10). Em Rondônia, os percentuais se apresentaram maiores que o EF e menores que os do EM (tabela 11).

No país, de 2000 a 2005, em números absolutos encontrados usando a média, 347,4 mil (l19, c1) crianças, ou 7,6% (l20, c1), deixaram de freqüentar a EI, anualmente, enquanto que em Rondônia ficou em torno de 2,6 mil (l19, c1), ou 10,1% (l20, c1). Em média, 435 mil crianças (l19, c1+c3), ou 12,6%, abandonaram a creche ou pré-escola no país (tabela 10), e 3,4 mil (l19, c1+c3), ou 17,8%, o fizeram no estado (tabela 11), anualmente.

Considerando as mesmas tabelas, no EF público, de 1997 a 2005 o índice médio de aprovação no país girou em torno de 76,6% e no Estado cerca de 73,7% (l20, c5 em ambas as tabelas) do total de matrículas, enquanto que no EF privado

[30] Considerou-se para o cálculo da taxa proporcional de rendimento e movimento escolar, o número de matrículas anuais dado nas sinopses estatísticas referentes ao país e Rondônia. Sobre o município, será demonstrado na pesquisa empírica. Não foram publicados dados de 2006 pelo INEP.

[31] É geralmente considerado abandono ou desistência o fato de o aluno matriculado deixar de freqüentar a sala de aula/escola (abandonar/desistir de seu curso) por sua própria vontade, e evasão quando a ocorrência é a não renovação da matrícula (BRASIL. Ministério da Educação, 2010). No texto, não se faz distinção entre os termos.

[32] Embora o FUNDEF tenha sido dirigido somente ao ensino fundamental, optou-se por avaliar a evolução do rendimento e movimento escolar no ensino médio e movimento na educação infantil, visando comparação com o período de 2007 a 2009 (de implantação do FUNDEB).

ficou em 93,4% para o país e 92,0% para Rondônia (l20, c10 das tabelas 10 e 11); e no EM, a média de aprovação na escola pública foi de 72,0% para o país e 67,1% para o Estado (l20, c15 nas mesmas tabelas), no mesmo período.

Verificando os valores médios em números absolutos, no período de 1997 a 2005, o EF público, no país (tabela 10), representou um quantitativo de mais ou menos 3,8 milhões (l19, c6) [ou 12,2% (l20, c6)] de reprovações e 2,9 milhões (l19, c8) [ou 9,2% (l20, c8)] de abandono. Os dados demonstram que os valores referentes às reprovações se elevaram no período 1998-2004 e decresceram a partir de então e os de abandono decaíram na maior parte dos anos.

Rondônia (tabela 11) alcançou, em média, 36,6 mil (l19, c6) [ou 12,5% (l20, c6)] reprovações e 26,1 mil (l19, c8) [ou 8,9% (l20, c8)] abandonos de sala de aula, anualmente. Pelos valores o número de reprovados se elevou entre 2000-2004, baixou em 2005 e voltou a crescer a partir de 2007; os números referentes ao abandono oscilaram bastante até 2004, apresentando decrescimento a partir de então. No EM ficou em torno de 643 mil (l19, c16) [ou 8,9% (l20, c16)] reprovações e 1,1 milhão (l19, c18) [ou 15,0% (l20, c18)] abandonos de alunos no ensino público no país; e de 4,9 mil (l19, c16) [ou 11,0% (l20, c16)] reprovações e 7,4 mil (l19, c18) [ou 16,8% (l20, c18)] abandonos no Estado, enquanto que no ensino privado os percentuais proporcionais permaneceram bem abaixo, seja em nível nacional ou estadual, principalmente em referência à taxa percentual de abandono.

Quanto ao número de concluintes (CO) no EF, considerando as mesmas tabelas, no país e Estado vem se apresentando menor que o número de abandono (AB). O quantitativo de CO representou, em média, próximo de 2,2 milhões (l19, c7) [ou 6,9% (l20, c7)] para o país, apresentando crescimento de 1998 a 2002, oscilando entre decrescimento e crescimento nos anos seguintes, e 15,8 mil (l19, c7) [ou 5,4% (l20, c7)] para o Estado, a cada ano, onde se verificou que os valores se elevaram de 1999 a 2003, com redução em 2004 e novo crescimento em 2005; em 2007 e 2008 houve queda nos valores, retornando a se elevar em 2009, quando apresentou o maior valor absoluto de concluintes se comparado aos demais anos, individualmente. No EM, o número de CO no Estado, próximo de 7,9 mil (l19, c17) [ou 17,7% (l20, c17)], foi levemente maior que o de AB, com cerca de 7,4 mil (l19, c18) [ou 16,8% (l20, c18)].

Anualmente, em média 4,5 milhões de crianças e jovens reprovaram e 4,0 milhões abandonaram os ensinos fundamental e médio públicos, no período de 1997

a 2005, totalizando 8,5 milhões. Isso significa que, em comparação às cidades mais populosas do país, este valor é menor apenas que o número de habitantes da cidade de São Paulo, que possuía quase 11,2 milhões de pessoas em 2010.

Em se tratando do período de implantação do FUNDEB, os anos de 2007 e 2008 demonstraram, no país, uma média de 78,7% de aprovação dos alunos no ensino fundamental público e em torno de 85,3% no ensino fundamental privado; e enquanto a taxa de aprovação no ensino médio público foi de 69,1%, no ensino médio privado ficou em torno de 84,2%. Houve queda na taxa de abandono nas etapas de ensino demonstradas, um leve crescimento na taxa de reprovação e de concluintes do ensino médio público (tabela 10).

Em 2007 e 2008, aumentou a taxa de aprovação no ensino fundamental público e reduziu a do privado, assim como também caiu a taxa de aprovação no ensino médio na esfera pública e privada. A taxa percentual do número de alunos que vem abandonando a escola no país e no Estado, seja ela pública ou privada, reduziu; proporcionalmente, na esfera pública, o ensino médio tem uma taxa de abandono maior que o ensino fundamental e a educação infantil.

Os dados indicaram, supostamente, mais repetências, mais anos na escola, mais gasto-aluno para os cofres públicos, maior empenho de professores em atender uma demanda maior, uma vez que, por algum motivo, como necessidade de trabalhar para manutenção financeira própria ou ajudar na subsistência da família, falta de suporte/incentivo da própria instituição social básica ou outro, alunos reprovaram ou deixaram de frequentar a escola. Assim, os jovens que abandonam a escola são geralmente também pertencentes a famílias com baixo rendimento e que enfrentam dificuldades econômicas. Questiona-se se nesse contexto, há também incapacidade da escola em desenvolver o interesse de jovens pela formação e mantê-los na escola?

Se, por um lado, há a repetência e mais despesa por aluno, por outro, há também o não dispêndio público em educação causado pelo abandono da sala de aula sem retorno do indivíduo, pois quando deixa de frequentar a escola por não efetuar sua matrícula, devido a determinantes sócio-econômicos, familiares, pessoais ou outros, deixa de se constituir, no caso do FUNDEB, por exemplo, num ‘número’ a mais a receber recursos, conforme priorização da educação nas esferas públicas (se municipais ou estaduais), tornando ainda mais precária a condição de vida cultural e socioeconômica de parte dessa população (baixa escolaridade que

leva ao subemprego, à dificuldade de acesso ao conhecimento, de aprendizagem de novas tecnologias e outras variáveis); ou seja, a entrada precoce na força de trabalho gera menor rendimento, provoca menor poder aquisitivo e mais necessidade de assistência social.

Os índices de reprovação e de abandono com consequente repetência ou não, além do analfabetismo, implicam, então, num déficit (que caracteriza mais despesas que ganhos) nos investimentos em educação e no desenvolvimento socioeconômico do país. Considera-se, assim, que tão grave para o sistema educacional brasileiro é a falta de mais recursos como também o é o desperdício do que é destinado à educação pública, que pode ocorrer, por exemplo, pela ausência de planejamento, com direcionamentos de compras de bens e serviços, simulação de despesa não realizada, irregularidades na montagem dos processos para aquisição de bens e/ou serviços, ineficiência do controle interno, inclusive com falta de informações quanto aos seus objetivos, além de desvios de recursos para outras finalidades.

Tabela 10 – Brasil: comparação do rendimento e movimento* de alunos da educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 1997 a 2008

	ANO/ %	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL										ENSINO MÉDIO									
		Público	Total de Matrículas no Ano (c2)	Privado	Total de Matrículas no Ano (c4)	Público				Total de Matrículas no Ano (c9)	Privado				Total de Matrículas no Ano (c14)	Público				Total de Matrículas no Ano (c19)	Privado				Total de Matrículas no Ano (c24)
		AB (c1)		AB (c3)		AP (c5)	RE (c6)	CO (c7)	AB (c8)		AP (c10)	RE (c11)	CO (c12)	AB (c13)		AP (c15)	RE (c16)	CO (c17)	AB (c18)		AP (c20)	RE (c21)	CO (c22)	AB (c23)	
I1	1997	---	---	---	---	22.938.099	3.684.601	1.802.607	3.115.775	30.565.641	3.257.321	177.744	349.228	60.996	*3.663.747*	3.874.264	390.545	991.805	725.806	5.137.992	1.053.837	77.167	338.345	58.824	1.267.065
I2	% sobre total matrículas	---	---	---	---	*75,0*	*12,1*	*5,9*	*10,2*		*88,9*	*4,9*	*9,5*	*1,7*		*75,4*	*7,6*	*19,3*	*14,1*		*83,2*	*6,1*	*26,7*	*4,6*	
I3	1998	---	---	---	---	25.020.812	3.357.568	2.039.531	3.384.309	32.409.205	3.143.987	127.373	343.676	44.966	*3.383.349*	4.256.342	376.747	1.174.143	821.093	5.741.890	1.049.049	60.772	361.800	45.963	1.226.641
I4	% sobre total matrículas	---	---	---	---	*77,2*	*10,4*	*6,3*	*10,4*		*92,9*	*3,8*	*10,2*	*1,3*		*74,1*	*6,6*	*20,4*	*14,3*		*85,5*	*5,0*	*29,5*	*3,7*	
I5	1999	---	---	---	---	25.099.777	3.621.500	2.145.108	3.271.374	32.782.395	3.052.821	114.380	339.864	32.427	*3.277.347*	4.971.566	505.218	1.419.980	940.363	6.544.835	1.033.242	62.807	366.847	36.562	1.224.364
I6	% sobre total matrículas	---	---	---	---	*76,6*	*11,0*	*6,5*	*10,0*		*93,1*	*3,5*	*10,4*	*1,0*		*76,0*	*7,7*	*21,7*	*14,4*		*84,4*	*5,1*	*30,0*	*3,0*	
I7	2000	298.031	3.914.411	71.879	1.423.785	24.621.656	3.717.042	2.310.534	3.376.339	32.528.707	2.985.706	107.453	338.104	26.772	*3.189.241*	5.091.088	555.739	1.484.173	1.080.644	7.039.529	1.003.807	56.354	351.957	30.379	1.153.419
I8	% sobre total matrículas	7,6		5,0		*75,7*	*11,4*	*7,1*	*10,4*		*93,6*	*3,4*	*10,6*	*0,8*		*72,3*	*7,9*	*21,1*	*15,4*		*87,0*	*4,9*	*30,5*	*2,6*	
I9	2001	325.955	4.277.582	85.629	1.634.568	24.888.302	3.770.177	2.363.656	2.872.425	32.089.803	3.021.693	105.990	344.027	24.391	*3.208.286*	5.213.544	594.337	1.493.436	1.050.165	7.283.528	983.122	54.565	361.983	23.409	1.114.480
I10	% sobre total matrículas	7,6		5,2		*77,6*	*11,7*	*7,4*	*9,0*		*94,2*	*3,3*	*10,7%*	*0,8*		*71,6*	*8,2*	*20,5*	*14,4*		*88,2*	*4,9*	*32,5*	*2,1*	
I11	2002	345.513	4.424.201	94.674	1.706.157	24.693.262	3.955.925	2.427.413	2.750.452	31.915.585	3.083.927	107.875	350.620	24.483	*3.234.777*	5.336.505	688.480	1.559.256	1.114.071	7.587.684	997.545	58.520	325.618	20.938	1.122.900
I12	% sobre total matrículas	7,8		5,5		*77,4*	*12,4*	*7,6*	*8,6*		*95,3*	*3,3*	*10,8*	*0,8*		*70,3*	*9,1*	*20,5*	*14,7*		*88,8*	*5,2*	*29,0*	*1,9*	
I13	2003	357.928	4.604.597	95.915	1.788.637	24.172.217	4.041.249	2.319.227	2.647.614	31.162.624	3.117.250	106.508	349.378	22.622	*3.276.125*	5.516.248	820.264	1.535.761	1.187.856	7.945.425	1.019.650	58.773	316.073	18.761	1.127.517
I14	% sobre total matrículas	7,8		5,4		*77,6*	*13,0*	*7,4*	*8,5*		*95,2*	*3,3*	*10,7*	*0,7*		*69,4*	*10,3*	*19,3*	*15,0*		*90,4*	*5,2*	*28,0*	*1,7*	
I15	2004	393.704	4.915.945	98.248	1.987.817	23.210.343	4.250.144	2.118.208	2.626.404	30.680.954	3.158.276	113.765	344.111	21.922	*3.331.480*	5.588.080	896.965	1.560.182	1.375.872	8.057.966	995.034	59.798	318.862	16.532	1.111.391
I16	% sobre total matrículas	8,0		4,9		*75,7*	*13,9*	*6,9*	*8,6*		*94,8*	*3,4*	*10,3*	*0,7*		*69,3*	*11,1*	*19,4*	*17,1*		*89,5*	*5,4*	*28,7*	*1,5*	
I17	2005	363.077	5.156.467	80.819	2.048.546	23.165.327	4.190.223	2.131.957	2.296.535	30.157.792	3.130.328	110.839	339.733	17.955	*3.376.769*	5.505.240	955.198	1.556.545	1.276.864	7.933.713	963.277	59.705	302.070	12.704	1.097.589
I18	% sobre total matrículas	7,0		3,9		*76,8*	*13,9*	*7,1*	*7,6*		*92,7*	*3,3*	*10,1*	*0,5*		*69,4*	*12,0*	*19,6*	*16,1*		*87,8*	*5,4*	*27,5*	*1,2*	
I19	*M 1997-2005***	*347.368*	*4.548.867*	*87.861*	*1.764.918*	*24.201.088*	*3.843.159*	*2.184.249*	*2.926.803*	*31.588.078*	*3.105.701*	*119.103*	*344.305*	*30.726*	*3.326.791*	*5.039.209*	*642.610*	*1.419.476*	*1.063.637*	*7.030.285*	*1.010.951*	*60.940*	*338.173*	*29.341*	*1.160.596*
I20	*% Médio*	*7,6*		*5,0*		*76,6*	*12,2*	*6,9*	*9,2*		*93,4*	*3,6*	*10,4*	*0,9*		*72,0*	*8,9*	*20,2*	*15,0*		*87,2*	*5,2*	*29,2*	*2,5*	
I21	2007	192.069	4.948.390	43.865	1.561.478	22.768.701	3.624.048	2.039.191	1.452.493	*28.928.605*	2.688.625	87.533	275.207	8.798	*3.193.668*	5.151.012	966.473	1.505.121	1.052.378	*7.472.301*	749.324	44.511	244.610	4.946	897.068
I22	% sobre total matrículas	3,9		2,8		*78,7*	*12,5*	*7,0*	*5,0*		*84,2*	*2,7*	*8,6*	*0,3*		*68,9*	*12,9*	*20,1*	*14,1*		*83,5*	*5,0*	*27,3*	*0,6*	
I23	2008	213.142	4.993.259	55.189	1.726.002	22.424.402	3.498.862	2.140.872	1.314.971	*27.927.139*	3.131.234	109.086	332.201	9.783	*3.778.389*	5.129.614	923.365	1.491.812	1.013.377	*7.364.153*	823.514	52.988	269.613	5.021	973.007
I24	% sobre total matrículas	4,3		3,2		*78,8*	*12,3*	*7,5%*	*4,6*		*86,5*	*3,0*	*9,2%*	*0,3*		*69,4*	*12,5*	*20,2*	*13,7*		*84,9*	*5,5*	*27,8*	*0,5*	

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

*Para verificação dos percentuais, considerou-se o total de matrículas iniciais efetuadas em cada ano, conforme dados da tabela 4. coletados pelo Censo Escolar no início do ano letivo. Os valores de rendimento e movimento escolar estão apresentados de acordo com as sinopses estatísticas do INEP, tendo sido observado que a soma dos percentuais se apresentaram tanto maiores como menores que 100% (total da matrícula anual) em diferentes anos, sendo possível que tais inconsistências sejam decorrentes do fato de o rendimento e movimento escolar serem apurados somente no Censo Escolar do ano seguinte, quando do encerramento do ano letivo, ou seja, os levantamentos ocorrem em momentos distintos, o mesmo ocorrendo na tabela 11. Não foram divulgados dados da etapa de ensino antes de 2000 como também no ano de 2006 (neste devido às inconsistências nos dados). Também não foram publicados valores absolutos de reprovações, aprovações e conclusão de curso nos anos de 2009 e 2010, o que também se aplica à tabela 11. O termo “afastados por abandono” foi utilizado pelo INEP até o ano de 2005, e desde 2007 vem sendo utilizada a expressão “deixaram de freqüentar a escola”.

**Para a média da EI considerou-se o período 2000-2005.

Tabela 11 – Rondônia: comparação do rendimento e movimento de alunos da educação básica, entre setor público e privado, em cada etapa de ensino, de 1997 a 2008

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL										ENSINO MÉDIO									
		Público	*Total de Matrículas no Ano*	Privado	*Total de Matrículas no Ano*	Público				*Total de Matrículas no Ano*	Privado				*Total de Matrículas no Ano*	Público				*Total de Matrículas no Ano*	Privado				*Total de Matrículas no Ano*
		AB (c1)	(c2)	AB (c3)	(c4)	AP (c5)	RE (c6)	CO (c7)	AB (c8)	(c9)	AP (c10)	RE (c11)	CO (c12)	AB (c13)	(c14)	AP (c15)	RE (c16)	CO (c17)	AB (c18)	(c19)	AP (c20)	RE (c21)	CO (c22)	AB (c23)	(c24)
I1	1997	---	---	---	---	191.484	38.351	10.660	29.262	275.003	20.300	1.330	1.811	330	*21.271*	22.191	3.454	5.419	6.046	33.990	4.008	347	1.120	144	4.599
I2	% sobre total matrículas	---	---	---	---	*69,6*	*13,9*	*3,9*	*10,6*		*95,4*	*6,3*	*8,5*	*1,6*		*65,3*	*10,2*	*15,9*	*17,8*		*87,1*	*7,5*	*24,4*	*3,1*	
I3	1998	---	---	---	---	206.500	34.593	12.257	28.832	286.525	19.723	900	1.759	215	*22.467*	24.684	4.527	6.754	6.100	36.426	4.012	332	1.071	86	4.340
I4	% sobre total matrículas	---	---	---	---	*72,1*	*12,1*	*4,3*	*10,1*		*87,8*	*4,0%*	*7,8*	*1,0*		*67,8*	*12,4*	*18,5*	*16,7*		*92,4*	*7,6*	*24,7*	*2,0*	
I5	1999	---	---	---	---	215.966	17.438	13.948	29.801	296.051	18.183	531	1.792	133	*21.765*	26.100	4.891	7.839	7.352	40.924	3.872	310	1.070	65	4.750
I6	% sobre total matrículas	---	---	---	---	*72,9*	*5,9*	*4,7*	*10,1*		*83,5*	*2,4*	*8,2*	*0,6*		*63,8*	*12,0*	*19,2*	*18,0*		*81,5*	*6,5*	*22,5*	*1,4*	
I7	2000	2.690	23.065	749	9.013	218.877	35.296	14.976	30.243	301.511	18.242	677	1.943	204	*19.614*	28.066	3.862	7.620	7.052	41.730	4.408	346	1.266	121	5.397
I8	% sobre total matrículas	11,7		8,3		*72,6*	*11,7*	*5,0*	*10,0*		*93,0*	*3,5*	*9,9*	*1,0*		*67,3*	*9,3*	*18,3*	*16,9*		*81,7*	*6,4*	*23,5*	*2,2*	
I9	2001	2.236	24.366	693	10.004	223.010	38.300	17.886	25.058	298.822	17.196	597	1.941	178	*19.132*	29.478	4.292	7.956	6.756	43.723	4.706	325	1.313	62	5.249
I10	% sobre total matrículas	9,2		6,9		*74,6*	*12,8*	*6,0*	*8,4*		*89,9*	*3,1*	*10,1*	*0,9*		*67,4*	*9,8*	*18,2*	*15,5*		*89,7*	*6,2*	*25,0*	*1,2*	
I11	2002	2.514	24.023	854	10.022	228.166	39.293	18.488	22.823	299.234	17.533	681	2.040	213	*18.360*	32.551	5.149	8.419	7.309	47.122	4.750	397	1.343	93	5.335
I12	% sobre total matrículas	10,5		8,5		*76,3*	*13,1*	*6,2*	*7,6*		*95,5*	*3,7*	*11,1*	*1,2*		*69,1*	*10,9*	*17,9*	*15,5*		*89,0*	*7,4*	*25,2*	*1,7*	
I13	2003	2.247	24.381	916	10.271	224.980	39.625	18.800	23.499	296.619	17.786	636	1.929	131	*18.824*	35.534	5.708	8.468	8.537	49.727	5.132	432	1.468	41	5.665
I14	% sobre total matrículas	9,2		8,9		*75,8*	*13,4*	*6,3*	*7,9*		*94,5*	*3,4*	*10,2*	*0,7*		*71,5*	*11,5*	*17,0*	*17,2*		*90,6*	*7,6*	*25,9*	*0,7*	
I15	2004	2.483	26.487	805	12.744	222.855	43.666	16.917	23.931	299.875	17.827	708	1.900	144	*18.926*	35.186	5.931	9.266	9.403	53.019	4.891	558	1.401	61	5.874
I16	% sobre total matrículas	9,4		6,3		*74,3*	*14,6*	*5,6*	*8,0*		*94,2*	*3,7*	*10,0*	*0,8*		*66,4*	*11,2*	*17,5*	*17,7*		*83,3*	*9,5*	*23,9*	*1,0*	
I17	2005	3.500	32.390	850	11.594	221.852	43.108	18.512	21.416	295.062	17.352	616	1.784	126	*18.361*	34.329	6.449	8.911	8.415	52.669	5.056	407	1.359	48	5.559
I18	% sobre total matrículas	10,8		7,3		*75,2*	*14,6*	*6,3*	*7,3*		*94,5*	*3,4*	*9,7*	*0,7*		*65,2*	*12,2*	*16,9*	*16,0*		*91,0*	*7,3*	*24,4*	*0,9*	
I19	*M 1997-2005**	*2.612*	*25.785*	*811*	*10.608*	*217.077*	*36.630*	*15.827*	*26.096*	*294.300*	*18.238*	*742*	*1.878*	*186*	*19.858*	*29.791*	*4.918*	*7.850*	*7.441*	*44.370*	*4.537*	*384*	*1.268*	*80*	*5.196*
I20	*% Médio*	*10,1*		*7,6*		*73,7*	*12,5*	*5,4*	*8,9*		*92,0*	*3,7*	*9,5*	*0,9*		*67,1*	*11,0*	*17,7*	*16,8*		*87,4*	*7,4*	*24,4*	*1,6*	
I21	2007	1.849	33.511	524	10.017	215.448	40.062	18.410	13.011	*283.791*	16.663	588	1.526	51	*17.910*	37.006	6.574	9.194	7.362	*53.731*	4.308	325	1.273	28	4.864
I22	% sobre total matrículas	5,5		5,2		*75,9*	*14,1*	*6,5*	*4,6*		*93,0*	*3,3*	*8,5*	*0,3*		*68,9*	*12,2*	*17,1*	*13,7*		*88,6*	*6,7*	*26,2*	*0,6*	
I23	2008	2.524	34.620	463	8.141	215.967	41.613	18.091	11.945	*283.923*	16.174	650	1.871	53	*17.703*	39.104	6.627	11.337	7.266	*55.939*	3.962	312	1.213	16	4.489
I24	% sobre total matrículas	7,3		5,7		*76,1*	*14,7*	*6,4*	*4,2*		*91,4*	*3,7*	*10,6*	*0,3*		*69,9*	*11,8*	*20,3*	*13,0*		*88,3*	*7,0*	*27,0*	*0,4*	

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

* Para a média da EI, considerou-se o período 2000-2005, pois não foram divulgados dados da etapa de ensino antes de 2000, do ano 2006 (neste devido às inconsistências nos dados) e 2009. Optou-se por não apresentar dados do ano 2010 pelo fato de o MEC ter utilizado metodologia diferenciada dos anos anteriores.

Os cerca de 52,6 milhões de alunos da EB, em 2009, estavam matriculados nas 197.492 escolas do país (INEP, 2010), naquele ano; em conjunto, elas ofereciam diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica, conforme tabela 12 a seguir. O ensino fundamental, por representar o maior número de alunos, abrangeu, da mesma forma, o maior número de escolas, seguido da educação infantil, fato que também ocorreu em Rondônia e Guajará-Mirim.

Tabela 12 – Brasil, Rondônia e Guajará-Mirim: número* de escolas por etapa e modalidade de ensino da educação básica, no ano de 2009

ETAPA/MODALIDADE	Nº DE ESCOLAS		
	País	Rondônia	Guajará-Mirim
Educação infantil			
• Creche	43.030	152	5
• Pré-escola	106.563	344	36
,Ensino fundamental	152.251	1.342	59
Ensino médio	25.923	212	7
Educação profissional	3.535	14	--
Educação especial	5.590	40	1
EJA	40.853	295	5

Fonte: elaborada pela autora, com dados fornecidos pela Função Educação e do INEP (2010a)

* A tabela não visa demonstrar o número de escolas que ofertam Educação Básica, mas o número das que ofertam as etapas e/ou modalidades de ensino. Em relação ao município de Guajará-Mirim, o número de creches e de escolas que ofertam a EJA foi estimado.

De acordo com dados do MEC, 45.270.710 (86,1%) dos alunos matriculados na educação básica no país, em 2009, estavam em escolas da rede pública e 7.309.742 (13,9%) em escolas da rede privada. A rede municipal foi responsável por mais da metade das matrículas na esfera pública: 24.315.309 (53,7%) o que também representa 46,2% do total da esfera pública mais a esfera privada (BRASIL. Ministério da Educação, 2009).

2.5 QUANTITATIVO DE PROFESSORES

Foi premissa básica do FUNDEF e é a do FUNDEB, a valorização do profissional do magistério/educação, cada um de acordo com a destinação dos recursos dos respectivos Fundos. Este subitem tem a intenção de demonstrar dados

gerais do quantitativo[33] de professores[34], no período correspondente ao FUNDEF e de sua evolução no atual FUNDEB.

Notou-se que de 1997 a 2006 um maior número de profissionais atuou no ensino fundamental, seguido dos quantitativos do ensino médio, educação infantil e EJA, respectivamente. O quantitativo de professores no ensino público e privado vem crescendo gradativamente, ano a ano. Em média, atuaram na EI pública no país[35] (tabela 13) uns 205,7 mil (l21, c1) e no Estado (tabela 14) quase 1,2 mil (l21, c1), nos anos de 1997-2006. Considerando o número de matrículas iniciais de quase 4,3 milhões (tabela 4, l21, c1), a relação entre as tabelas 4 e 13 resultou em 21 alunos por professor na EI pública no país; no Estado, essa relação ficou em torno de 22, cerca de 26,6 mil matrículas (l21, c1) demonstradas na tabela 5, por 1,2 mil professores, conforme tabela 14, apresentando uma média de alunos por professor levemente maior que a média do país.

No EF público, a relação média no país (l21, c7, tabela 4, dividido pela l21, c7, tabela 13) somou quase 24 alunos por professor; e no Estado (l21, c7, tabela 5, dividido pela l21, c7, tabela 14) deu o mesmo resultado. Quanto ao EM público, a média nacional foi de uns 21 alunos por professor (l21, c1, tabela 4, dividido pela l21, c1, tabela 13), e em Rondônia deu em torno de 23 (l21, c1, tabela 5, dividido pela l21, c1, tabela 14), levemente maior que no país.

No período considerado, Rondônia atendeu, proporcionalmente, maior quantidade de aluno por professor que a média do país na EI (43,6% a mais) e no EM (9,5% a mais), com atendimento equivalente no EF.

---

[33] Sem desconsiderar a importância dos quantitativos das modalidades de ensino, far-se-á uma breve análise da relação matrícula-professor na EI, EF e EM.

[34] Sobre o município de Guajará-Mirim, os dados serão apresentados no capitulo que trata da pesquisa empírica no local. Conforme consta nas tabelas do INEP, um professor pode estar inserido em mais de uma etapa ou modalidade de ensino, assim como também pode estar atuando, ao mesmo tempo, em escolas públicas e privadas.

[35] Proposta que estabelece o limite de alunos por professor foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara (CCJ), em caráter conclusivo, em 02/09/2009, onde deve haver o limite máximo de 25 alunos por professor, durante os cinco primeiros anos do ensino fundamental; e de 35, nos quatro anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Encaminhada ao Senado, a proposta altera a LDB (Lei 9.394/96), que atualmente não explicita o número exato de alunos por professor em sala de aula, tendo como objetivo limitar a quantidade de alunos em sala de aula e melhorar a qualidade do ensino. O texto também coloca limite de crianças em creches e pré-escola. Nas creches a relação deve ser determinada pelo número de adultos e de crianças por faixa etária: cinco crianças de até 1 ano por adulto, oito crianças de 1 a 2 anos por adulto, 13 crianças de 2 a 3 anos por adulto. Na pré-escola, a relação é de 15 alunos de 3 a 4 anos por professor e 25 alunos de 4 a 5 anos por professor. Se aprovada a Lei, as escolas públicas e particulares terão três anos para implantar a nova determinação.

Tabela 13 – Brasil: comparação do quantitativo de professores atuantes* na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 1997 a 2006

ANO/ %		EDUCAÇÃO INFANTIL			ALFABETIZAÇÃO**			ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO PROFISSIONAL			EDUCAÇÃO ESPECIAL			EJA			*TOTAL GERAL*		
		Público (c1)	Privado (c2)	Total (c3)	Público (c4)	Privado (c5)	Total (c6)	Público (c7)	Privado (c8)	Total (c9)	Público (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Público (c16)	Privado (c17)	Total (c18)	Público (c19)	Privado (c20)	Total (c21)	*Público (c22)*	*Privado (c23)*	*Total (c24)*
I1	1997	153.273	70.689	223.962	58.915	16.987	75.902	1.192.340	221.267	1.413.607	244.903	107.991	352.894	---	---	---	18.671	17.500	36.171	80.773	22.527	103.300	*1.748.875*	*456.961*	*2.205.836*
I2	%	*68,4*	*31,6*	*100,0*	*77,6*	*22,4*	*10,0*	*84,3*	*15,7*	*100,0*	*69,4*	*30,6*	*100,0*	---	---	---	*51,6*	*48,4*	*100,0*	*78,2*	*21,8*	*100,0*	*79,3*	*20,7*	*100,0*
I3	1998	146.717	72.876	219.593	30.718	15.408	46.126	1.222.667	216.397	1.439.064	257.299	108.575	365.874	---	---	---	18.255	19.101	37.356	82.156	20.895	103.051	*1.765.210*	*460.202*	*2.225.412*
I4	%	*66,8*	*33,2*	*100,0*	*66,6*	*33,4*	*100,0*	*85,0*	*15,0*	*100,0*	*70,3*	*29,7*	*100,0*	---	---	---	*48,9*	*51,1*	*100,0*	*79,7*	*20,3*	*100,0*	*79,3*	*20,7*	*100,0*
I5	1999	171.834	90.573	262.407	25.368	15.785	41.153	1.267.351	219.941	1.487.292	288.332	112.825	401.157	---	---	---	18.731	20.632	39.363	85.837	21.654	107.491	*1.857.453*	*481.410*	*2.338.863*
I6	%	*65,5*	*34,5*	*100,0*	*61,6*	*38,4*	*100,0*	*85,2*	*14,8*	*100,0*	*71,9*	*28,1*	*100,0*	---	---	---	*47,6*	*52,4*	*100,0*	*79,9*	*20,1*	*100,0*	*79,4*	*20,6*	*100,0*
I7	2000	182.047	96.512	278.559	26.665	15.617	42.282	1.315.406	222.605	1.538.011	317.793	112.674	430.467	---	---	---	19.753	1.233	40.986	101.762	20.937	122.699	*1.963.426*	*489.578*	*2.453.004*
I8	%	*65,4*	*34,6*	*100,0*	*63,1*	*36,9*	*100,0*	*85,5*	*14,5*	*100,0*	*73,8*	*26,2*	*100,0*	---	---	---	*48,2*	*51,8*	*100,0*	*82,9*	*17,1*	*100,0*	*80,0*	*20,0*	*100,0*
I9	2001	201.081	110.580	311.661	25.260	15.785	41.045	1.326.457	226.724	1.553.181	336.147	112.422	448.569	16.389	22.048	38.437	19.754	22.887	42.641	131.038	21.264	152.302	*2.056.126*	*531.710*	*2.587.836*
I10	%	*64,5*	*35,5*	*100,0*	*61,5*	*38,5*	*100,0*	*85,4*	*14,6*	*100,0*	*74,9*	*25,1*	*100,0*	*42,6*	*57,4*	*100,0*	*46,3*	*53,7*	*100,0*	*86,0*	*14,0*	*100,0*	*79,5*	*20,5*	*100,0*
I11	2002	211.464	116.629	328.093	22.880	15.401	38.281	1.347.607	233.437	1.581.044	352.785	115.525	468.310	18.948	25.582	44.530	20.804	23.686	44.490	159.335	21.663	180.998	*2.133.823*	*551.923*	*2.685.746*
I12	%	*64,5*	*35,5*	*100,0*	*59,8*	*40,2*	*100,0*	*85,2*	*14,8*	*100,0*	*75,3*	*24,7*	*100,0*	*42,6*	*57,4*	*100,0*	*46,8*	*53,2*	*100,0*	*88,0*	*12,0*	*100,0*	*79,4*	*20,6*	*100,0*
I13	2003	222.507	122.834	345.341	22.422	15.086	37.508	1.365.153	238.698	1.603.851	373.184	115.192	488.376	18.736	29.973	48.709	21.871	24.948	46.819	192.800	20.768	213.568	*2.216.673*	*567.499*	*2.784.172*
I14	%	*64,4*	*35,6*	*100,0*	*59,8*	*40,2*	*100,0*	*85,1*	*14,9*	*100,0*	*76,4*	*23,6*	*100,0*	*38,5*	*61,5*	*100,0*	*46,7*	*53,3*	*100,0*	*90,3*	*9,7*	*100,0*	*79,6*	*20,4*	*100,0*
I15	2004	237.580	131.394	368.974	---	---	---	1.379.422	243.986	1.623.408	385.082	113.120	498.202	20.638	34.098	54.736	23.405	26.675	50.080	217.230	18.973	236.203	*2.263.357*	*568.246*	*2.831.603*
I16	%	*64,4*	*35,6*	*100,0*	---	---	---	*85,0*	*15,0*	*100,0*	*77,3*	*22,7*	*100,0*	*37,7*	*62,3*	*100,0*	*46,7*	*53,3*	*100,0*	*92,0*	*8,0*	*100,0*	*79,9*	*20,1*	*100,0*
I17	2005	259.853	135.823	395.676	---	---	---	1.386.387	248.175	1.634.562	392.477	115.946	508.423	21.922	37.765	59.687	23.068	27.941	51.009	231.245	16.738	247.983	*2.314.952*	*582.388*	*2.897.340*
I18	%	*65,7*	*34,3*	*100,0*	---	---	---	*84,8*	*15,2*	*100,0*	*77,2*	*22,8*	*100,0*	*36,7*	*63,3*	*100,0*	*45,2*	*54,8*	*100,0*	*93,3*	*6,7*	*100,0*	*79,9*	*20,1*	*100,0*
I19	2006	270.251	133.668	403.919	---	---	---	1.413.614	251.727	1.665.341	403.623	116.312	519.935	25.496	39.043	64.539	25.669	28.956	54.625	250.445	14.608	265.053	*2.389.098*	*584.314*	*2.973.412*
I20	%	*66,9*	*33,1*	*100,0*	---	---	---	*84,9*	*15,1*	*100,0*	*77,6*	*22,4*	*100,0*	*47,0*	*53,0*	*100,0*	*47,0*	*53,0*	*100,0*	*94,5*	*5,5*	*100,0*	*80,3*	*19,7*	*100,0*
I21	*M 1997-2006*	*205.661*	*108.158*	*313.819*	*30.318*	*15.724*	*46.042*	*1.321.640*	*232.296*	*1.553.936*	*335.163*	*113.058*	*448.221*	*12.953*	*19.546*	*32.499*	*20.998*	*23.356*	*44.354*	*153.262*	*20.003*	*173.265*	*2.070.899*	*527.423*	*2.598.322*
I22	% *Médio*	*65,6*	*34,4*	*100,0*	*64,3*	*35,7%*	*100,0%*	*85,0*	*15,0*	*100,0*	*74,4*	*25,6*	*100,0*	*24,5*	*35,5*	*60,0*	*47,5*	*52,5%*	*100,0%*	*86,*	*13,5*	*100,0*	*79,7*	*20,3*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

*Conforme dados do INEP, um professor pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

**A partir de 2004 os dados deixaram de ser apresentados em tabelas das sinopses estatísticas do INEP, o que também se aplica às demais tabelas de matrículas no país.

Tabela 14 – Rondônia: comparação do quantitativo de professores atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 1997 a 2006

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL			ALFABETIZAÇÃO			ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO			EDUCAÇÃO PROFISSIONAL			EDUCAÇÃO ESPECIAL			EJA			*TOTAL GERAL*		
		Público (c1)	Privado (c2)	Total (c3)	Público (c4)	Privado (c5)	Total (c6)	Público (c7)	Privado (c8)	Total (c9)	Público (c10)	Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Total (c15)	Público (c16)	Privado (c17)	Total (c18)	Público (c19)	Privado (c20)	Total (c21)	*Público* (c22)	*Privado* (c23)	*Total* (c24)
I1	1997	1.195	421	1.616	88	93	181	10.508	1.408	11.916	1.449	544	1.993	---	---	---	104	183	287	1.185	131	1.316	*14.529*	*2.780*	*17.309*
I2	*%*	*73,9*	*26,1*	*100,0*	*48,6*	*51,4*	*100,0*	*88,2*	*11,8*	*100,0*	*72,7*	*27,3*	*100,0*	---	---	---	*36,2*	*63,8*	*100,0*	*90,0*	*10,0*	*100,0*	*83,9*	*16,1*	*100,0*
I3	1998	1.084	488	1.572	79	129	208	11.665	1.400	13.065	1.570	516	2.086	---	---	---	102	204	306	1.284	197	1.481	*15.784*	*2.934*	*18.718*
I4	*%*	*69,0*	*31,0*	*100,0*	*38,0*	*62,0*	*100,0*	*89,3*	*10,7*	*100,0*	*75,3*	*24,7*	*100,0*	---	---	---	*33,3*	*66,7*	*100,0*	*86,7*	*13,3*	*100,0*	*84,3*	*15,7*	*100,0*
I5	1999	1.094	556	1.650	70	95	165	12.883	1.338	14.221	1.595	572	2.167	---	---	---	101	205	306	1.282	142	1.424	*17.025*	*2.908*	*19.933*
I6	*%*	*66,3*	*33,7*	*100,0*	*42,4*	*57,6*	*100,0*	*90,6*	*9,4*	*100,0*	*73,6*	*26,4*	*100,0*	---	---	---	*33,0*	*67,0*	*100,0*	*90,0*	*10,0*	*100,0*	*85,4*	*14,6*	*100,0*
I7	2000	1.009	499	1.508	89	102	191	13.090	1.248	14.338	1.702	525	2.227	---	---	---	102	178	280	1.469	131	1.600	*17.461*	*2.683*	*20.144*
I8	*%*	*66,9*	*33,1*	*100,0*	*46,6*	*53,4*	*100,0*	*91,3*	*8,7*	*100,0*	*76,4*	*23,6*	*100,0*	---	---	---	*36,4*	*63,6*	*100,0*	*91,8*	*8,2*	*100,0*	*86,7*	*13,3*	*100,0*
I9	2001	1.124	587	1.711	313	136	449	12.695	1.273	13.968	1.666	482	2.148	29	104	133	76	176	252	1.654	180	1.834	*17.557*	*2.938*	*20.495*
I10	*%*	*65,7*	*34,3*	*100,0*	*69,7*	*30,3*	*100,0*	*90,9*	*9,1*	*100,0*	*77,6*	*22,4*	*100,0*	*21,8*	*78,2*	*100,0*	*30,2*	*69,8*	*100,0*	*90,2*	*9,8*	*100,0*	*85,7*	*14,3*	*100,0*
I11	2002	1.046	539	1.585	305	125	430	12.503	1.270	13.773	1.967	512	2.479	19	57	76	85	183	268	2.485	167	2.652	*18.410*	*2.853*	*21.263*
I12	*%*	*66,0*	*34,0*	*100,0*	*70,9*	*29,1*	*100,0*	*90,8*	*9,2*	*100,0*	*79,3*	*20,7*	*100,0*	*25,0*	*75,0*	*100,0*	*31,7*	*68,3*	*100,0*	*93,7*	*6,3*	*100,0*	*86,6*	*13,4*	*100,0*
I13	2003	1.065	589	1.654	256	136	392	12.736	1.355	14.091	1.952	555	2.507	28	130	158	97	206	303	2.854	165	3.019	*18.988*	*3.136*	*22.124*
I14	*%*	*64,4*	*35,6*	*100,0*	*65,3*	*34,7*	*100,0*	*90,4*	*9,6*	*100,0*	*77,9*	*22,1*	*100,0*	*17,7*	*82,3*	*100,0*	*32,0*	*68,0*	*100,0*	*94,5*	*5,5*	*100,0*	*85,8*	*14,2*	*100,0*
I15	2004	1.155	683	1.838	---	---	---	12.410	1.357	13.767	2.401	551	2.952	43	100	143	116	263	379	2.899	136	3.035	*19.024*	*3.090*	*22.114*
I16	*%*	*62,8*	*37,2*	*100,0*	---	---	---	*90,1*	*9,9*	*100,0*	*81,3*	*18,7*	*100,0*	*30,1*	*69,9*	*100,0*	*30,6*	*69,4*	*100,0*	*95,5*	*4,5*	*100,0*	*86,0*	*14,0*	*100,0*
I17	2005	1.413	638	2.051	---	---	---	12.523	1.345	13.868	2.619	545	3.164	37	143	180	118	286	404	2.946	101	3.047	*19.656*	*3.058*	*22.714*
I18	*%*	*68,9*	*31,1*	*100,0*	---	---	---	*90,3*	*9,7*	*100,0*	*82,8*	*17,2*	*100,0*	*20,6*	*79,4*	*100,0*	*29,2*	*70,8*	*100,0*	*96,7*	*3,3*	*100,0*	*86,5*	*13,5*	*100,0*
I19	2006	1.371	637	2.008	---	---	---	12.467	1.302	13.769	2.872	551	3.423	38	185	223	146	299	445	3.225	86	3.311	*20.119*	*3.060*	*23.179*
I20	*%*	*68,3*	*31,7*	*100,0*	---	---	---	*90,5*	*9,5*	*100,0*	*83,9*	*16,1*	*100,0*	*32,8*	*67,2*	*100,0*	*32,8*	*67,2*	*100,0*	*97,4*	*2,6*	*100,0*	*86,8*	*13,2*	*100,0*
I21	*M 1997-2006*	*1.156*	*564*	*1.719*	*171*	*117*	*288*	*12.348*	*1.330*	*13.678*	*1.979*	*535*	*2.515*	*32*	*120*	*152*	*105*	*218*	*323*	*2.128*	*144*	*2.272*	*17.855*	*2.944*	*20.799*
I22	*% Médio*	*67,2*	*32,8*	*100,0*	*54,5*	*45,5%*	*100,0%*	*90,2*	*9,8*	*100,0*	*78,1*	*21,9*	*100,0*	*24,7*	*75,3*	*100,0*	*32,6*	*67,4*	*100,0*	*92,7*	*7,3*	*100,0*	*85,8*	*14,2*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

Tomando por base o ano de 2007, quando foram adotadas novas metodologias de coleta e análise de dados pelo INEP, visando redução de erros nas estatísticas da educação básica, a relação quantidade de matrículas/professor[36] (tabela 4/tabela 15), pela média simples, nos anos 2007-2009, se deu da seguinte forma: perto de 20 (l29, c1, tabela 4, dividido pela l7, c1, tabela 15) e 15 (l29, c2, tabela 4, dividido pela l7, c2, tabela 15) crianças por professor em instituições de ensino públicas e privadas, respectivamente, na EI; próximo de 23 (l29, c7, tabela 4, dividido pela l7, c5, tabela 15) e de 16 (l29, c8, tabela 4, dividido pela l7, c6, tabela 15) alunos por professor em instituições de ensino públicas e privadas, simultaneamente, no EF; e em torno de 21 (l29, c10, tabela 4, dividido pela l7, c9, tabela 15) alunos em escolas públicas e de 13 (l29, c11, tabela 4, dividido pela l7, c10, tabela 15) em escolas privadas, no EM, por professor atuante na etapa de ensino, no país.

Quanto a Rondônia, na fase de implantação do FUNDEB, a relação professor/aluno na EI foi de 25 (l2, c1, tabela 5, dividido pela l7, c1, tabela 16) e de 18 (l29, c2, tabela 5, dividido pela l7, c2, tabela 16) alunos por professor, no ensino público e privado, respectivamente; no EF foi de 24 (l29, c7, tabela 5, dividido pela l7, c5, tabela 16) e de 16 (l29, c8, tabela 5, dividido pela l7, c6, tabela 16) alunos por professor nas duas esferas; e no EM resultou numa média de 20 (l29, c10, tabela 5, dividido pela l7, c9, tabela 16) e de 14 (l29, c11, tabela 5, dividido pela l7, c10, tabela 16) alunos por professor nas instituições de ensino públicas e privadas, respectivamente.

No geral, os dados evidenciaram um maior número de professores atuando no EF no país, dada a quantidade de matrículas que estão bem acima das demais etapas e modalidades de ensino, seja a nível nacional ou no Estado de Rondônia, e que há uma maior quantidade de alunos por professor no ensino público, sendo a EJA e o ensino fundamental os que apresentam maior média. Na EJA, o quantitativo na relação aluno-professor vem se reduzindo de forma mais expressiva que as outras modalidades de ensino.

[36] Para o cálculo da média da relação matrículas por professor, considerou-se apenas os que atuavam ou em escolas públicas ou em escolas privadas, desconsiderou-se os que trabalhavam, ao mesmo tempo, em ambas, para evitar duplicidade na soma.

A relação aluno-professor na educação infantil pública no país foi levemente menor frente ao período do FUNDEF, passando de 21 para 20 alunos por professor. No Estado, cresceu o número de alunos em 8,7%. No EF público no país houve redução de 24 para 23 alunos por professor, enquanto no Estado se manteve inalterado. Quanto ao ensino médio não houve alteração no país e em Rondônia reduziu 4,8%, passando de 21 para 20 alunos por professor.

Observou-se que, na esfera pública, as relações (professor-aluno) tiveram poucas alterações, sendo os valores do Estado muito próximos dos do país, com maior diferenciação na EI. Entretanto, esses dados não implicam que não haja diferenças significativas no contexto de um espaço geográfico em relação a outro, ou entre escolas, ou entre municípios, Estados ou regiões, ou seja, não significa ausência de desequilíbrios nos números.

Tabela 15 – Brasil: comparação do quantitativo de professores* atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 2007 a 2009

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL				ENSINO MÉDIO				EDUCAÇÃO PROFISSIONAL				EDUCAÇÃO ESPECIAL				EJA				*TOTAL GERAL*			
		Público (c1)	Privado (c2)	Público e Privado (c3)	Total (c4)	Público (c5)	Privado (c6)	Público e Privado (c7)	Total (c8)	Público (c9)	Privado (c10)	Público e Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Público e Privado (c15	Total (c16)	Público (c17)	Privado (c18)	Público e Privado (c19)	Total (c20)	Público (c21)	Privado (c22)	Público e Privado (c23)	Total (c24)	*Público* (c25)	*Privado* (c26)	*Público e Privado* (c27)	*Total* (c28)
I1	2007	234.426	100.204	1.556	336.186	1.198.140	195.862	27.525	1.421.527	*333.179*	*67.405*	*13.971*	414.555	20.250	28.981	422	49.653	*17.048*	*24.985*	*430*	42.463	227.735	8.010	425	236.170	*2.030.778*	*425.447*	*44.329*	*2.500.554*
I2	%	*69,7*	*29,8*	*0,5*	*100,0*	*84,3*	*13,8*	*1,9*	*100,0*	*80,4*	*16,3*	*3,4*	*100,0*	*40,8*	*58,4*	*0,8*	*100,0*	*40,1*	*58,8*	*1,0*	*100*	*96,4*	*3,4*	*0,2*	*100,0*	*81,2*	*17,0*	*1,8*	*100,0*
I3	2008	248.668	117.080	1.727	367.475	1.239.016	231.590	32.638	1.503.244	367.118	74.714	17.078	458.910	23.050	30.238	515	53.803	16.177	24.278	445	40.900	252.357	9.605	558	262.520	*2.146.386*	*487.505*	*52.961*	*2.686.852*
I4	%	*67,7*	*31,9*	*0,5*	*100,0*	*82,4*	*15,4*	*2,2*	*100,0*	*80,0*	*16,3*	*3,7*	*100,0*	*42,8*	*56,2*	*1,0*	*100,0*	*39,6*	*59,4*	*1,1*	*100*	*96,1*	*3,7*	*0,2*	*100,0*	*79,9*	*18,1*	*2,0*	*100,0*
I5	2009	260.790	123.215	1.877	385.882	1.230.894	237.293	36.520	1.504.707	368.959	73.770	18.813	461.542	25.153	33.100	645	58.898	13.664	19.563	367	33.594	251.616	9.266	633	261.515	*2.151.076*	*496.207*	*58.855*	*2.706.138*
I6	%	*67,6*	*31,9*	*0,5*	*100,0*	*81,8*	*15,8*	*2,4*	*100,0*	*79,9*	*16,0*	*4,1*	*100,0*	*42,7*	*56,2*	*1,1*	*100,0*	*40,7*	*58,2*	*1,1*	*100*	*96,2*	*3,5*	*0,2*	*100,0*	*79,5*	*18,3*	*2,2*	*100,0*
I7	*M*	*247.961*	*113.500*	*1.720*	*363.181*	*1.222.683*	*221.582*	*32.228*	*1.476.493*	*356.419*	*71.963*	*16.621*	*445.002*	*22.818*	*30.773*	*527*	*54.118*	*15.630*	*22.942*	*414*	*38.986*	*243.903*	*8.960*	*539*	*253.402*	*2.109.413*	*469.720*	*52.048*	*2.631.181*
I8	% *Médio*	*68,3*	*31,2*	*0,5*	*100,0*	*82,8*	*15,0*	*2,2*	*100,0*	*80,1*	*16,2*	*3,7*	*100,0*	*42,1*	*56,9*	*1,0*	*100,0*	*40,1*	*58,8*	*1,1*	*100,0*	*96,3*	*3,5*	*0,2*	*100,0*	*80,2*	*17,8*	*2,0*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

*No momento da finalização da tese não haviam sido publicados dados de 2010

Tabela 16 – Rondônia: comparação do quantitativo de professores* atuantes na educação básica, entre setor público e privado, em cada modalidade de ensino, de 2007 a 2009

ANO/%		EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL				ENSINO MÉDIO				EDUCAÇÃO PROFISSIONAL				EDUCAÇÃO ESPECIAL				EJA				*TOTAL GERAL*			
		Público (c1)	Privado (c2)	Público e Privado (c3)	Total (c4)	Público (c5)	Privado (c6)	Público e Privado (c7)	Total (c8)	Público (c9)	Privado (c10)	Público e Privado (c11)	Total (c12)	Público (c13)	Privado (c14)	Público e Privado (c15	Total (c16)	Público (c17)	Privado (c18)	Público e Privado (c19)	Total (c20)	Público (c21)	Privado (c22)	Público e Privado (c23)	Total (c24)	*Público* (c25)	*Privado* (c26)	*Público e Privado* (c27)	*Total* (c28)
I1	2007	1.331	513	8	1.852	11.418	1.042	143	12.603	2.592	325	91	3.008	19	116	0	135	96	276	0	372	2.588	58	2	2.648	*18.044*	*2.330*	*244*	*20.618*
I2	%	*71,9*	*27,7*	*0,4*	*100,0*	*90,6*	*8,3*	*1,1*	*100,0*	*86,2*	*10,8*	*3,0*	*100,0*	*14,1*	*85,9*	*0,0*	*100*	*25,8*	*74,2*	*0,0*	*100,0*	*97,7*	*2,2*	*0,1*	*100.0*	*87,5*	*11,3*	*1,2*	*100,0*
I3	2008	1.421	491	4	1.916	11.703	1.103	174	12.980	2.820	355	109	3.284	26	170	1	197	64	298	0	362	2.917	74	3	2.994	*18.951*	*2.491*	*291*	*21.733*
I4	%	*74,2*	*25,6*	*0,2*	*100,0*	*90,2*	*8,5*	*1,3*	*100,0*	*85,9*	*10,8*	*3,3*	*100,0*	*13,2*	*86,3*	*0,5*	*100*	*17,7*	*82,3*	*0,0*	*100,0*	*97,4*	*2,5*	*0,1*	*100,0*	*87,2*	*11,5*	*1,3*	*100,0*
I5	2009	1.507	484	12	2.003	11.702	1.067	211	12.980	2.876	338	141	3.355	61	204	2	267	63	273	0	336	3.124	68	3	3.195	*19.333*	*2.434*	*369*	*22.136*
I6	%	*75,2*	*24,2*	*0,6*	*100,0*	*90,2*	*8,2*	*1,6*	*100,0*	*85,7*	*10,1*	*4,2*	*100,0*	*22,8*	*76,4*	*0,7*	*100*	*18,8*	*81,3*	*0,0*	*100,0*	*97,8*	*2,1*	*0,1*	*100,0*	*87,3*	*11,0*	*1,7*	*100,0*
I7	*M*	*1.420*	*496*	*8*	*1.924*	*11.608*	*1.071*	*176*	*12.854*	*2.763*	*339*	*114*	*3.216*	*35*	*163*	*1*	*200*	*74*	*282*	*0*	*357*	*2.876*	*67*	*3*	*2.946*	*18.776*	*2.418*	*301*	*21.496*
I8	% *Médio*	*73,8*	*25,8*	*0,4*	*100,0*	*90,3*	*8,3*	*1,4*	*100,0*	*85,9*	*10,6*	*3,5*	*100,0*	*16,7*	*82,9*	*0,4*	*100,0*	*20,7*	*79,3*	*0,0*	*100,0*	*97,6*	*2,3*	*0,1*	*100,0*	*87,4*	*11,3*	*1,4*	*100,0*

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c)

* No momento da finalização da tese não haviam sido publicados dados de 2010

Considerando a política pública para a educação norteadora das ações do poder público, do quantitativo de alunos, professores, escolas e outros que contribuem para mostrar a situação educacional do país, Estado ou município são considerados relevantes no processo de elaboração, implantação e avaliação de uma política, observando-se, também, dados econômicos.

Se o desenvolvimento econômico de um país tem relação direta com o nível de escolaridade de seu povo, melhor alocação de recursos públicos não levaria a um melhor desempenho escolar? Crê-se que somente aumentar os recursos da educação não significa suprir suas carências. A gestão dos recursos também é uma variável capaz de provocar mudanças significativas na educação. O capítulo seguinte trata do modelo de gestão burocrática que perpassa os processos e atividades desenvolvidas na administração da coisa pública, contextualizando, ainda, a gestão democrática, dado o entendimento de que ela é capaz de proporcionar autonomia e participação por meio do diálogo, que por sua vez, também pode ser capaz de trazer soluções valiosas para os problemas e conflitos existentes no âmbito educacional, particularmente em nível municipal.

3 O MODELO DE GESTÃO BUROCRÁTICA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA UMA PARTICIPAÇÃO ATIVA NA EDUCAÇÃO

O trato das políticas públicas de financiamento da educação básica remete a uma abordagem dos processos burocráticos peculiares à administração pública. A abordagem sobre a burocracia, considerando, particularmente, as dimensões apresentadas por Max Weber, tem a intenção de expor características inerentes ao modelo de gestão presente na administração pública e que delineiam os processos internos, também influenciando a implantação de políticas públicas, demonstrando que nessa esfera não é modelo único onde decisões são tomadas de acordo com o prescrito, mas que sofre influência, por exemplo, de ideologias políticas, valores, crenças.

O estudo sobre a democracia advém da crença que é possível a inserção de práticas democráticas num ambiente burocrático e "político", visto que a participação aproxima o cidadão da governabilidade daquilo que é 'seu', de forma que a técnica possa aceitar o saber e a prática vivida de cada participante, enquanto forma de exercício do poder político, visto que também podem oferecer contribuições que fortaleçam o processo de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas, entendidas como diretrizes e princípios norteadores da ação do poder público, sistematizadas num conjunto de ações, metas, projetos, planos, leis ou programas traçados nas esferas de governo (município, Estado e União), visando regulamentar, implementar ou modificar determinada situação (no campo educacional, cultural, social etc) para atender às expectativas da sociedade e alcançar o bem-estar coletivo.

3.1 BUROCRACIA: UM MODELO DE GESTÃO PRESENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este item tem o intuito de entender o porquê do comportamento de estruturas públicas ainda estarem, na atualidade, voltadas muito mais para os meios que orientam suas atividades (controle dos processos) que para os fins para que

existem, além da necessidade em conjeturar que mesmo com características burocráticas (e/ou gerencialistas) presentes em seu contexto, as estruturas públicas são passíveis de uma intervenção social, melhor, de uma relação mais próxima com a sociedade, particularmente as educacionais.

3.1.1 **Caracterização da organização burocrática**

No último século, se observa uma alteração no processo produtivo e na inserção do indivíduo na sociedade. A forma de organização, basicamente familiar, informal e rudimentar, foi substituída, em grande escala e mais notoriamente nas últimas décadas, pela organização formalmente constituída e com pessoas contratadas para geri-las ou nela trabalharem em atividades operacionais.

Em obras que tratam do assunto aqui referidas, há uma busca em conceituar o que se entende, hoje, por organização enquanto entidade formalmente constituída. Observam diversos e diferentes aspectos na intenção de decifrar a complexidade e o grau de flexibilidade engendrados em sua estrutura de funcionamento, nos processos internos e na maneira de agir, e como ela se desenvolveu.

Normalmente, o grau de flexibilidade mostra o quanto ela pode sofrer alterações em seu ambiente interno e quanto menos flexível mais se aproxima do conceito de Weber de organização burocrática.

Para Weber (1944), as formações sociais[37] como Estado, cooperativas, companhias, fundações, são desenvolvimentos e entrelaçamentos de ações características de pessoas em suas individualidades, e que somente estas podem realizar ações orientadas por seus sentidos, razões, como forma de enfrentar a realidade, e mesmo que não seja possível compreendê-la em sua totalidade, pode ser vislumbrada sob diferentes ângulos.

O autor supracitado trata, principalmente, das organizações formalmente constituídas como entidades sociais, onde os indivíduos desempenham atividades por meio de ações que classifica como “conduta humana”. Através da ação é possível conhecer a conduta humana, que é intrínseca a cada um e pela qual uns se

[37] Instituições ou personalidades coletivas.

relacionam com os outros de forma subjetiva. E em se tratando da ação social, consequentemente, é uma ação onde o sentido instituído pelo indivíduo ou indivíduos refere-se à conduta do outro, orientando-se por esta em seu desenvolvimento (WEBER, 1944, p. 5). Faz menção ao comportamento humano que pode ser (ou não) manifestado (uma atitude interna ou externa que tanto pode ser omissa ou permissiva, ou seja, de abstenção ou ação propriamente dita).

A “ação social” tem um sentido estabelecido e determinado pelo comportamento de outrem e frisa que a denominação “outros” pode ser cada pessoa em sua individualidade e conhecida, como também uma pluralidade de indivíduos indeterminados e totalmente desconhecidos, mas afetados pela ação em algum momento.

Pelo conhecimento da conduta do outrem é possível conjeturar o que raciocinam, sentem ou intentam realizar e isso é possível quando nos colocamos no lugar do outro, ou seja, nos projetamos em sua mente. É possível apreender como ocorre e se firmam as relações sociais (condutas plurais, imbuídas de significação, com probabilidade em adotar certa postura, agir de certa maneira), a organização dos grupos, e numa complexidade maior, entender como funcionam as estruturas coletivas sociais. A capacidade de agir do homem é porque ele raciocina, sente, valoriza, pensa, planeja.

Para Weber (1944) o estabelecimento de uma ação rigorosamente racional em consonância com fins estabelecidos é tido como um tipo (ou tipo ideal) através do qual se compreende a verdadeira ação – confrontando a ação real com a ação análoga construída: ideal –, mesmo sofrendo influência de irracionalidades de toda espécie, como afetos, sentimentos e erros, que se constituem num desvio do desenvolvimento da ação racional, implicando, assim, que uma ação social não é, fundamentalmente, racional ou conscienciosa, pensamento compactuado por Merton (1995).

No contexto de organizações estabelecidas com fins predeterminados, precisos, certos, inflexíveis, mensuráveis, a ação racional se desenvolve. Qualquer tipo de irracionalidade é percebido como ‘anomalia’ capaz de obstar o que é tido como certo e a ser seguido, respeitado, executado, ou seja, racional.

A contextualização em Weber de que na ação social há quase sempre um elemento intencional, conduz a busca da compreensão sobre o que é a organização instituída formalmente, de forma intencional, e porque existe.

Parte-se do princípio de que uma organização existe para atender as necessidades da sociedade (constituída de indivíduos e organizações) em termos de bens e serviços, por meio de uma estrutura planejada (composta de edificação, máquinas, equipamentos, tecnologia, processos de trabalho, divisão de trabalho, sistema de informação, regras, regulamentos, cargos, definição de funções, pessoas para desenvolverem atividades operacionais e de direção).

Pessoas e demais recursos são imperativos para sua manutenção. Uma entidade pública, por exemplo, objetiva o bem-estar social e se mantém através da própria sociedade. Com isso, é possível afirmar que indivíduos e organizações (e elas próprias entre si) nutrem uma relação intrinsecamente dependente.

Sobre o contexto da organização, Blau (1971, p. 128) afirma que "uma organização é um sistema de mobilização e coordenação de esforços de vários grupos, tipicamente especializados, para a consecução de objetivos comuns". Mobilizar pessoas tem o sentido de proporcionar meios para agrupá-las visando a execução de atividades, com esforços coordenados para integração das diferentes áreas internas, de maneira a alcançar os objetivos organizacionais compartilhados.

A busca de objetivos[38] previamente planejados por meio de pessoas, as quais também buscam atingir os seus próprios[39] objetivos, sugere que a organização é um grupo social onde os indivíduos ocupam cargos previamente estabelecidos, formando uma estrutura hierárquica.

A definição de organização conforme seu padrão de controle é feita por Tannenbaum (1975, p. 16), ao afirmar que

---

[38] Exemplos no campo educacional: (1) ampliação do EF de 9 anos é uma das metas do EF no Plano Nacional de Educação (PNE- Lei 10.172/2001) com o objetivo de inserir todas as crianças de seis anos na escola cujo obrigatoriedade de cumprimento pelo poder público foi em 2010 (Lei 11.274/2006). Assim, o EF passou a ser de 9 anos, devendo o início da obrigatoriedade dar-se aos 6 anos, para a criança, provocando mudanças estruturais nas escolas brasileiras (atendimento de uma maior demanda, ampliação do número de salas de aula, necessidade de mais professores, materiais, equipamentos etc.); (2) implementar uma política pública estabelecendo gasto mínimo de impostos com educação: o Estado de São Paulo, por exemplo, está obrigado a investir, de acordo com o artigo 255 de sua própria Constituição, pelo menos 30% dos recursos de impostos e transferências constitucionais para manutenção do ensino público.

[39] Pode ser no campo profissional: aquilo que se deseja trilhar na organização (um professor que almeja o cargo de diretor ou uma formação específica para atuar em determinada disciplina na escola, por exemplo) e no campo pessoal: quando têm relação com a satisfação pessoal imediata ou não (comprar um automóvel, fazer uma viagem de férias para determinado lugar, por exemplo).

> organização implica controle. Uma organização social é uma associação ordenada de interações humanas individuais. O processo de controle ajuda a restringir os comportamentos idiossincrásicos e mantê-los de acordo com o plano racional da organização. As organizações exigem [...] a integração de diversas atividades.

O autor apresenta aspectos comuns em Blau (1971) como, a intencionalidade da organização em relação aos objetivos, ser constituída de pessoas que agem na individualidade formando grupos de trabalho[40] que atuam em áreas distintas, mas têm suas atividades interligadas, além de duas variáveis diferentes em seu conceito: o controle e o uso do controle para restringir o comportamento divergente do esperado. O controle implica ordem, obediência, poder, no sentido de direcionar os indivíduos ao cumprimento do planejado, sem desvios de conduta e em conformidade com o projeto – a racionalidade organizacional.

Hopkins (1971, p. 78) busca caracterizar uma organização formal e afirma que se constitui de um grupo que

> tem um conjunto relativamente específico e explícito de objetivos, um corpo de normas explícitas e intencionalmente estabelecidas a fim de realizar êsses objetivos (ou racionalmente dadas como estabelecidas para promovê-los) e diversas unidades especializadas de organização que, juntas, contêm tôdas as atividades que se supõe necessárias à consecução dos objetivos.

A questão de a organização existir para concretizar objetivos de forma intencional está presente em várias conceituações. Em consonância com Weber, aquele afirma que as normas racionalmente dadas são a base para que haja a obediência no interior de cada unidade especializada, que se constitui no *locus* onde as ações são desenvolvidas, estando cada grupo de trabalho responsável por uma atividade diferenciada, tendo, portanto, papéis e responsabilidades diversas e ao mesmo tempo coordenadas, que em seu conjunto demonstram uma hierarquia e o todo organizacional.

Mintzberg (1995, p. 20) trata da estrutura organizacional e a define “como o total da soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas e em seguida assegurar a necessária coordenação entre as mesmas”. Assim, formam uma estrutura todas as suas partes (cada uma com tarefas bem definidas e funções)

[40] Segundo Mintzberg (1995), os grupos de trabalho constituem o contexto em que os indivíduos cumprem seus papéis.

e os elementos (pessoas e recursos) internos necessários para executar suas atividades, e qualquer organização, independente do tamanho ou nível de complexidade, possui necessidades, as quais podem ser em maior ou menor grau, dependendo, principalmente, de suas atividades e dimensão.

A visão contemporânea de Weber (1944) sobre o desenvolvimento das formas modernas de associações (Estado, exército, econômicas e outras) era de que coincidia com o próprio desenvolvimento e incremento da administração burocrática, e mesmo com todos os exemplos adversos (como os comitês parlamentaristas, representações colegiadas) e forças contrárias ao que denominou "santa burocracia[41]", não se podiam deixar enganar e perceber que todo trabalho estava sendo realizado por meio de funcionários em seus escritórios e que suas vidas estavam, diariamente, sendo tecidas no interior desse cenário. Sua grande expressão a esse respeito está na frase em que frisa que a escolha é

> entre la burocratización y el *dilettantismo* de la administración; yel gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el *saber profesional especializado,* cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economia modernas de la producción de bíenes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista[42] (WEBER, 1944, p. 178).

E para que os dominados se defendam da dominação[43] burocrática (a racional) é necessária a criação de outra organização (por exemplo, os sindicatos),

---

[41] Termo originário do francês *bureau* significando escritório ou escrivaninha – lugar onde as pessoas trabalham sentadas (MINTZBERG, 1995), que aliado ao termo grego *krótos* – poder, dão a etimologia da palavra – dando a idéia do exercício do poder por meio dos escritórios e repartições públicas. Littré (apud LAPASSADE, 1976, p. 17) afirma que a expressão foi usada pela primeira vez em 1745 por V. de Gournay. Beetham (1988, p. 13) frisa que no século XIX, a expressão 'burocracia' era usada para designar um tipo de sistema político - governo do bureau. "Designava um sistema em que os cargos ministeriais eram desempenhados por funcionários de carreira, habitualmente da responsabilidade de um monarca hereditário."

[42] "entre a burocracia e o diletantismo na administração; e o grande instrumento da superioridade da administração burocrática é este: o conhecimento profissional especializado, cujo caráter essencial é determinado pelas características da técnica e economia modernas da produção de bens, sendo totalmente indiferente que tal produção seja da forma capitalista ou socialista". Tradução nossa.

[43] Weber (1944, 2005) classifica três formas de dominação e poder: (1) tradicional, se baseia nos costumes e é passada de uma geração a outra no decorrer do tempo *(tradição)*. A obediência ao que detém o poder decorre do respeito, devoção e fé aos ordenamentos e poderes sempre presentes nas doutrinas e ritos dos antepassados – é santificada no costume –, sendo o tipo mais legítimo a dominação patriarcal. Weber (2005, p. 65) nomeia como "autoridade do 'eterno ontem', do *costume* consagrado; (2) carismático, tem suporte na confiança num dom extraordinário, talento ou qualidades excepcionais do outro *(fé),* como exemplo, o herói guerreiro, o grande demagogo. Weber (2005, p. 65) intitula como "autoridade do *dom da graça*"; (3) racional, ocorre porque há uma crença na

mas que irá funcionar, também, sujeita a uma burocratização. E a razão para a superioridade da organização burocrática é a superioridade técnica que manifesta frente a qualquer outra organização, como

> la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una adrninistración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados[44] (WEBER, 1944, p. 731).

Essas características levam ao juízo de que a burocracia é uma forma de organização que busca ajustar os meios aos fins preestabelecidos e assegurar a máxima eficiência, com o uso do poder, sendo a técnica o conjunto dos meios aplicados numa ação, e quando racional[45], se baseia em planos e é realizada de forma consciente. Além de ser meio e técnica pode ser instrumento e para cada atividade particular pode existir uma, como a técnica do pensamento e da investigação, da educação, do poder político ou hierocrático, administrativa, erótica e militar etc. (WEBER, 1944).

3.1.2 **Funções e concepções inerentes à burocracia**

As seis funções específicas da burocracia ou administração moderna apontadas por Weber (1944) caracterizam uma estrutura burocrática. Envolvem o que o autor denomina de categorias essenciais da autoridade racional legal[46]

---

legalidade das ordens regulamentadas e no direito de mando de quem exerce a autoridade. Na autoridade legal a obediência é ao cargo e posição hierárquica que o outro ocupa e não à sua pessoa, pois se considera que tal condição é dada pela competência, que se apóia em normas racionalmente estabelecidas *(estatuto)* e pelo mérito.

[44] "precisão, velocidade, univocidade, oficialidade, continuidade, prudência, uniformidade, subordinação rigorosa, economia de custos, objetividade e individualidade são infinitamente maiores em uma administração altamente burocrática e, especialmente, monocrática, servida por funcionários especializados". Tradução nossa

[45] Um tipo de administração cujas características têm uma base racional é, em princípio, possível de ser aplicado numa variedade de setores e em todas as espécies de tarefas administrativas (WEBER, 1971).

[46] Para Weber (1971, p. 19) "o tipo mais puro de exercício de autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático".

(WEBER, 1971) e de dimensões[47] burocráticas, ou de formas de funcionamento da burocracia moderna (WEBER, 1976).

Uma primeira função é administrar por meio de atribuições oficiais e ordenadas, geralmente por meio de regras, leis ou regulamentos administrativos. As atividades ou operações se processam ordenadamente visando o alcance dos objetivos organizacionais, com elevado grau de calculabilidade, precisão e medição desses resultados, sendo usado o poder[48] para que os deveres ou obrigações e as ordens[49] sejam cumpridas por quem tem a qualidade normalmente exigida, num processo regular e contínuo, inclusive com emprego de meios coercitivos[50] disciplinadores que podem ser colocados à disposição dos funcionários, e com o cumprimento dos direitos correspondentes (WEBER, 1976).

As pessoas nomeadas para os cargos são submetidas a *normas e regulamentos de controle do comportamento* (dimensão) compreendendo direitos e deveres e que requerem atitudes bem definidas, sendo usada a *disciplina*[51] *racional* (dimensão) no trabalho para que se ajustem às exigências do cargo e da organização no que se refere aos fins desejados.

Constitui-se como segunda envergadura governar pelo princípio da hierarquia funcional e da técnica, com um nítido sistema de mando e dominação[52] – *hierarquia*

---

[47] Pela propriedade de poderem se manifestar num contínuo ou magnitude que vai do menor ao maior grau de intensidade no contexto organizacional.

[48] Possibilidade de imposição da própria vontade numa relação social, em que até mesmo qualidades próprias de cada um pode lhe conferir essa condição em certa situação, sem que estejam condicionadas a um cargo qualquer ou vinculação a algum tipo de organização de valores (WEBER, 1944).

[49] A validez legítima de uma ordem pode ser determinada pela tradição (sempre existiu), pela crença afetiva (como a emotiva, a entrega sentimental), pela crença racional baseada em valores – apreço subjetivo (éticos – ou do bem moral, religiosos, estéticos e outros) e pelo que é estabelecido (tido como legal), sendo esta – a crença na legalidade - a forma mais corrente na atualidade (WEBER, 1944) e de que aqui se trata.

[50] Físicos, psíquicos, sagrados e outros, com nítida definição dos instrumentos que serão utilizados e em quais circunstâncias.

[51] A disciplina é a perspectiva de encontrar obediência para uma ordem ou encargo de forma rápida, fácil e mecânica, e se configura numa obediência habitual sem observância de resistência ou julgamento.

[52] Probabilidade de achar obediência a um comando, e quando se manifesta sobre um grupo de pessoas requer habitualmente um quadro administrativo, podendo estar vinculada ao costume e envolver laços puramente afetivos, ligada a interesses materiais e também a ideais com ordenamento de valores. Contudo, qualquer que seja o motivo, todas procuram despertar provocar a crença em sua legitimidade. (WEBER, 1944).

de autoridade[53] (dimensão): um chefe e subordinado(s) lhe prestando obediência[54] e sendo inspecionado(s) no trabalho – forma monocrática ou autocracia, onde cada um tem uma função peculiar e competência num sistema de autoridade hierarquizado, seja público ou privado.

Em cada área são desenvolvidas ações atribuídas formalmente de acordo com o papel de cada indivíduo, configurando a *divisão do trabalho* (dimensão), sobre a qual Weber (1976, p. 41) afirma que as atividades regulares "são repartidas sob a forma de funções oficiais", onde a *autoridade* de cada membro *se limita ao cargo* (dimensão) para o qual foi nomeado, ou seja, à posição que ocupa na hierarquia. Tal nomeação é feita por seu chefe imediato e por tempo indeterminado, levando à profissionalização no cargo.

Weber (1944) afirma que o tipo monocrático de burocracia é a forma burocrática mais legítima de organização administrativa para se alcançar o mais alto grau de eficiência por meio da dominação racional sobre os seres humanos. Formosinho (2005) frisa que a centralidade existe devido à crença[55] de que grande parte dos indivíduos não gosta de trabalhar e o faz apenas por necessidade, sendo requerido uma liderança para comandar, coagir, ameaçar, característica designada "teoria X" de Douglas McGregor e assunto também discutido por Frederick Winslow Taylor.

No exercício de cada cargo há uma clara separação entre o que é de propriedade da organização (*bureau*)[56] e o que é privativo e pertence ao indivíduo (inclusive seu domicílio) – *separação entre propriedade e administração* (dimensão), seja na esfera pública ou na organização privada. Inclusive não há uma apropriação do cargo por seu ocupante – pois não é de sua propriedade –, sendo apenas ocupado por aquele temporariamente, podendo ser ocupado por uma pessoa diversa.

---

[53] Conforme Hopkins (1971, p.75), o exercício da autoridade "consiste na emissão de uma ordem por uma pessoa e no seu consentimento por uma segunda, constituindo, assim, uma forma de interação. [...] Declarar uma nova política ou dar um único conselho são, ambos, 'ordens' e as respostas adequadas são, igualmente, 'consentimento'."

[54] É a ação de quem obedece por se encontrar numa relação formal de subordinação de valores (WEBER, 1944).

[55] Há fatores motivadores que não somente meios coercitivos para fazer o indivíduo trabalhar como: realização pessoal, ascensão na carreira, gostar do que faz, busca de reconhecimento e outros.

[56] Local onde o indivíduo exerce suas funções oficiais – a repartição ou oficina.

Reportando-se à empresa capitalista, Weber (2005, p. 67) observa que tanto o quadro administrativo não tem a posse dos meios de administração como o proletariado não tem a posse dos meios materiais de produção, pois o detentor oficial do cargo administrativo e do poder "tem os bens requeridos para a administração como uma empresa própria, por ele organizada, e de tal encarrega servidores pessoais, empregados, favoritos ou homens de confiança, que não são proprietários" (WEBER, 2005, p. 67), e que por isso não gozam de direito sobre os recursos materiais da empresa.

A terceira característica é que se assenta em documentos, e mesmo que decisões sejam tomadas verbalmente, todos os atos administrativos, ordens, normas e decisões devem ser registradas em documentos formais – caráter formal das comunicações ou *ênfase nas comunicações escritas* (dimensão), a serem conservadas na sua originalidade, em que

> o corpo dos funcionários no activo da Administração Pública, adicionados ao aparelho de elaboração do material e dos *dossiers*, formam uma repartição. Na empresa privada é costume chamar à repartição, a Direção (WEBER, 1976, p. 43).

O predomínio da atividade burocrática especializada – aprendizagem profissional – tanto para os chefes ou dirigentes como para os trabalhadores modernos da empresa privada e os funcionários[57] públicos, se constitui na quarta função. Para que a aplicação da norma seja plenamente racional é indispensável a especialização, pois a seleção, a promoção e a nomeação para uma função oficial – decorrente do mérito – requer preparo ou *competência técnica* (dimensão) própria, e junto com o princípio da autoridade, norteia-se por regras fixas (leis e regulamentos administrativos).

Weber (1971, p. 25) salienta que "a fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico" e que ela é indispensável em qualquer sistema organizado para fins de produção de bens (e/ou serviços), pois

[57] "O quadro administrativo de uma associação racional consiste, pois, tipicamente em 'funcionários'." (WEBER, 1971, p. 18)

> a administração burocrática significa, fundamentalmente o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosas ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham um conhecimento especial dos fatos e dispõem de uma bagagem de material documentário, exclusiva deles (WEBER, 1971, p. 27).

O fortalecimento da burocracia[58] que se vale do saber ou conhecimento técnico de seus membros teve como principal suporte o sistema capitalista, por compor o alicerce econômico mais racional para a administração burocrática – lhe proporcionando os recursos monetários demandados –, dada a exigência de uma administração estável, rígida, confiável, veemente, rigorosamente disciplinadora e incalculável[59], pondo-a como elemento central em qualquer tipo de administração de massas.

Crozier (1981), a esse respeito, denomina de “poder de perito” o que o indivíduo possui em decorrência de sua capacidade pessoal e que pode ser usado para solucionar problemas em situação de incerteza que exija a intervenção humana, fato esse que faz com que cada um, até o mais humilde, no contexto organizacional, disponha de um mínimo de poder sobre outras pessoas, mesmo que de forma e medida diferenciadas; como exemplo, cita-se o controle orçamentário que pode ser realizado no âmbito de uma secretaria de educação por um técnico.

Uma quinta competência é exigir total produtividade[60] ou rendimento do funcionário no cumprimento de seus deveres, pois sua atuação no cargo está

---

[58] Uma organização que se constitui de um corpo diretivo eleito para dirigi-la e que emprega pessoal administrativo para executar sua política se constitui numa burocracia (BEETHAM, 1988).

[59] Uma administração que dá tudo de si pela organização.

[60] Diferente de *produção*, que tem a ver com quantidade e se constitui numa medida de resultado podendo envolver, por exemplo, “quanto”, “com o que”, “com quem” e “quando” produzir, a *produtividade* tem relação, por exemplo, com o bom uso dos recursos disponíveis e do desempenho das pessoas de forma que a organização alcance seus objetivos e de maneira eficiente. Assim, crê-se, no caso da aplicação de recursos públicos, por exemplo, que a correta destinação do dinheiro público, para a educação e não para outros fins, pode ser considerado um resultado positivo e justo, e o uso sem desperdício (não aquisições de produtos com preços superiores aos de mercado: superfaturamento, por exemplo) ou a sua correta destinação (não provocar desvios usando um recurso público material ou financeiro para fins particulares, por exemplo), valorizando o que se entende como um bem coletivo, demonstra, de certo modo, a correta utilização dos recursos, não se constituindo, essas ações, em exigência de total rendimento do profissional para que cumpra seu dever a todo custo, e sim com ética, responsabilidade e respeito ao patrimônio público, da mesma forma o gestor.

baseada num *sistema de procedimentos* (dimensão) definidos, mesmo que para isso seja necessário passar mais tempo na organização[61].

A sexta função é que o desempenho dos funcionários está previsto em regras que podem ser aprendidas, com isso, são suscetíveis de aprendizagem, se necessário, para que dominem a tecnologia: legislação, gestão administrativa ou privada, conhecimento e habilidade comercial, entre outras.

Acrescenta-se também outra característica presente na burocracia, ou sétima função, que é prezar pela *impessoalidade* (dimensão) nas relações sociais – *sine ira et studio,* ou seja, sem diferenciação ou amabilidade –, pois todos merecem tratamento igualitário. Cada indivíduo é denominado pelo cargo que ocupa e não pelo nome pessoal – despersonalização.

Todas as características burocráticas podem estar dimensionalmente presentes em menor ou maior intensidade no contexto de uma associação formalmente instituída; assim, para Weber (1944), uma burocracia bem desenvolvida se constitui num tipo de organização social de improvável destruição, pois sua burocratização possibilita transformar a ação comunitária em uma ação societária racionalmente determinada.

A importância de Weber para qualquer debate sobre burocracia releva do fato de ele ter compreendido, antes de qualquer outro, que ela se alastraria. A esse respeito Merton (1995) afirma que a burocratização tinha visível o que antes era confuso ou incerto: que cada vez mais pessoas descobriam que para trabalhar tinham que ser empregados.

E em se tratando da burocracia estatal, a justificativa de seu desenvolvimento dada por Weber conforme entendimento de Beetham (1988, p. 111) é que "estava na expansão quantitativa e na complexidade qualitativa das tarefas requeridas pelo progresso técnico da indústria e pelo processo de democratização, respectivamente", envolvendo tanto a economia como a política. Saliente-se que para Weber a democracia era na sua forma representativa, com líderes eleitos.

Tal afirmação remete ao entendimento de que Weber buscou compreender não só um processo de desenvolvimento e modernização social, tendo em vista o

[61] Conforme Tragtenberg (2004, p. 52), "visualiza-se que uma pessoa muito ocupada é de importância incalculável para a burocracia e encara as tarefas de maneira mais séria que as outras pessoas. É aconselhável para aqueles que querem vencer na estrutura burocrática carregarem as pastas debaixo dos braço, mesmo que saiam a noite ou pensem folgar nos fins de semana".

crescimento acelerado das organizações em número e em complexidade, promovido pela expansão capitalista, como também o de racionalização presente nesse contexto, ao salientar aspectos quantitativos que requerem decisões também racionais, precisão, uniformidade, certeza, previsibilidade, para o alcance dos objetivos: a eficiência, que requeria mecanismos e técnicas que tornassem exequível o trabalho nas organizações.

Para tanto, somente uma burocracia poderia ser o tipo ideal de gestão, pois apenas ela poderia organizar eficientemente um número expressivo de pessoas, e Hopkins (1971, p. 79) salienta que a medida de eficiência da autoridade burocrática "é dada pelo grau de consentimento com as normas formais do grupo ou com a interpretação que delas é dada pelos administradores", e não simplesmente por uma tomada de decisão política acatada.

Merton (1995, p. 285) parte do princípio de que "a burocracia é uma estrutura de grupo secundário destinada a levar a cabo certas atividades que não podem ser satisfatoriamente realizadas a base de critérios de grupos primários". Seu entendimento permite inferir que já não há espaço, no contexto da racionalidade burocrática e da modernidade, para associações primitivas, rudimentares, que funcionam à base do empirismo, com intervenção familiar ou de parentesco, ou amizade, e sim pela formalidade e institucionalização social.

Por outro lado, Weber observou que a racionalidade funcional, também nomeada por instrumental, estava gradualmente e em grandes proporções substituindo a racionalidade substantiva (racional puro ou *logos*), ou seja, a racionalidade de valor que observa a ética e se orienta por critérios metafísicos, dando lugar à racionalidade que é produto da sociedade e busca resultados, em que prevalece o sucesso individual, a eficiência, que está respaldada no cálculo, nas articulações entre causa-efeito, custo-benefício, na adequação meios-fins, e cuja base está no conhecimento científico – é real o que é racional.

Beetham (1988) expõe o entendimento do que seja burocracia sob diferentes enfoques, apontando seus diferentes 'usos': sob o ponto de vista da sociologia, da economia política e da administração pública.

O uso pertencente à sociologia da organização tem como marco a obra de Max Weber: o que se constitui num sistema administrativo composto de profissionais treinados conforme normas prescritas, e que, embora tenha sua origem nos Estados burocráticos da Prússia, se desenvolvia e dominava a cada dia todos os sistemas

políticos, sejam representativos ou absolutistas, além de todo o conjunto de organizações que executavam tarefas administrativas complexas e em grande escala como, empresas comerciais, sindicatos, partidos políticos e outras (BEETHAM, 1988).

A economia política busca distinguir as organizações sob o ponto de vista econômico, considerando a fonte de seus recursos, e trata a burocracia como uma organização não de mercado, custeada com auxílio pecuniário ou pelos poderes públicos, diferente da organização que tem sua estrutura financiada pela venda dos produtos ou serviços no mercado. A parte expressiva do tipo não de mercado está justamente na esfera pública.

Essa definição tem como objetivo “pôr em evidência o facto de o carácter e o modo de operar de uma organização variarem sistematicamente de acordo com o método do seu financiamento e com o meio econômico em que ele opera” (BEETHAM, 1988, p. 15-16).

Na disciplina de administração pública a burocracia alude à administração pública contrastando com a administração na empresa privada, apontando as diferenças entre ambas e “em virtude da sua situação dentro do campo do governo, tal como o seu caráter compulsivo, a sua relação específica com a lei, a sua ligação ao interesse geral mais do que ao privado, a responsabilidade pública das suas operações, etc.” (BEETHAM, 1988, p. 15).

O autor, ao conceituar burocracia, sob a ótica da economia política, menciona que é

> uma hierarquia administrativa financiada por subsídio e não pela venda dos seus produtos no mercado. [...] esse subsídio pode ser dado ou por subscrição voluntária ou por meio de tributação compulsiva. [...] Deve também notar-se que nem todas as actividades governamentais são financiadas por tributação. [...] No meio situam-se os serviços públicos que [...] não estão sujeitos à competição de mercado. Assemelham-se mais a uma burocracia do que a uma firma. A essência das actividades governamentais, no entanto, é ‘burocracia’ no sentido mais estrito (BEETHAM, 1988, p. 46-47).

A noção de administração pública traz em seu bojo o sentido de que se reporta ao conjunto de órgãos e demais entidades estatais (sentido subjetivo - formal), legalmente constituídas e designadas para desempenhar função administrativa, ou a atividade real (sentido objetivo - material) e contígua do Estado,

que exerce ou executa função administrativa para prestar serviços públicos, ao mesmo tempo representando e atendendo aos interesses da coletividade, visando assegurar o bem-estar coletivo em termos de segurança, saúde, educação, e outras – gerir os interesses públicos. Para tal é subsidiada, de forma compulsória, através dos tributos pagos por cada cidadão. No caso brasileiro, deve reger-se por princípios constitucionais como, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

São várias as expressões usadas para definir burocracia, caracterizando a polissemia do termo. Muitos significados lhe são atribuídos pelos autores que escreveram sobre o assunto, como

> governo dos funcionários públicos, um sistema de administração profissional, ineficácia profissional, administração pública, instituição não-de-mercado, organização antidemocrática. [...] os autores que escreveram sobre burocracia têm tendência para adoptar uma de suas estratégias de definição. A primeira é uma perspectiva prescritiva: declaram confiadamente que a burocracia significa realmente administração pública, ou ineficácia organizativa [...]. A segunda perspectiva é mais descritiva e agnóstica e, por meio dela, o escritor explora os vários significados diferentes que têm sido atribuídos ao termo (BEETHAM, 1988, p. 12).

O uso da expressão “burocracia” para designar a ineficácia da administração pública tem suporte, também, na sua tendência em ignorar resultados, preocupando-se mais com os meios e com as formas ou métodos para fazer as coisas, estando o controle mais nos processos internos que nos fins a serem alcançados, inclusive para prevenir a corrupção e o nepotismo, e geralmente apresentam uma estrutura que a torna morosa em sua capacidade de servir plenamente os cidadãos.

A disfunção da burocracia estudada por Merton (1995) está clarificada na comparação comumente feita com a administração pública e o autor assevera que esse conflito se manifesta, particularmente, devido à organização demandar uma interação de tipo impessoal quando se intenta individualmente um tratamento pessoal, em que “a tensão aumenta pela discrepância entre a ideologia e os fatos: supõe-se que os funcionários públicos sejam ’os servidores do povo‘, mas, de fato, êles são frequentemente inacessíveis” (MERTON, 1971, p. 120), e quando não encontra solução, e sendo possível, o usuário dos serviços recorre a outra repartição pública.

Na organização se espera que o funcionário ajuste suas ideias, sentimentos e ações para seguir uma carreira, porém, os mesmos instrumentos que possibilitam agir conforme as regras podem provocar o apego às mesmas, levando ao conformismo ou falta de iniciativa, ao conservadorismo e ao tecnicismo, em que a transição da importância do cumprimento das metas para os meios é estimulada pela enorme importância simbólica a esses meios ou regras (MERTON, 1995).

Considere-se que embora haja a eleição de altos funcionários para tomarem decisões sobre os fins organizacionais, os procedimentos técnicos realizados para o alcance dos fins são aplicados por pessoal burocrático estável[62], e diante dessa afirmativa Merton (1995, p. 293)[63] se manifesta da seguinte forma:

> Los técnicos conciben su papel simplesmente como el de equipar y hacer practicables las políticas definidas por los políticos. El código profesional del técnico lo obliga a aceptar una relación de dependencia con el ejecutivo. Este sentido de dependencia, que está rodeado de factores sentimentales, se expresa en la fórmula: el político señala las metas (los fines, los objetivos), y nosotros los técnicos, a base de conocimientos especializados, indicamos diferentes medios para llegar a esos fines. Tan dominante y tan persuasivo es este código profesional, que llevó a los técnicos a someterse a esa distinción tajante de medios y fines sin advertir que la distinción verbal misma puede servir de apoyo a la huida de los técnicos de toda responsabilidad social. El técnico considera un fin o meta como el término de la acción. No puede verlo como ocasión de consecuencias ulteriores. No llega a ver que la acción lleva implícitas sus consecuencias.

A evidente preocupação de Merton (1995) com a omissão, ou timidez conforme Weber, do funcionário no exercício de sua função, é porque direciona suas ações para o cumprimento de uma formalidade ao nível das operações, sem se aperceber do impacto que possam causar na concretização dos objetivos ou num

---

[62] "A Grande maioria dos cargos burocráticos se exerce por tôda a vida, sempre que não haja fatôres de perturbação que possam reduzir as dimensões da organização. A burocracia proporciona o máximo de segurança profissional" (MERTON, 1971, p. 110).

[63] "Os técnicos concebem seu papel simplesmente como da equipe a fazer praticável as políticas definidas pelos políticos, o código profissional do técnico o obriga a aceitar uma relação de dependência com o executivo. Este sentido de dependência, que está cercado de fatores sentimentais, se expressa na fórmula: o político traça as metas (os fins, os objetivos), e nós os técnicos, a base de conhecimentos especializados, indicamos diferentes meios para chegar a esses fins. Tão dominante e tão persuasivo é este código profissional, que levou os técnicos a subordinarem-se a essa diferença contundente entre meios e fins sem observar que a diferença verbal pode servir de suporte à fuga dos técnicos de toda responsabilidade social. O técnico considera um fim ou meta como a concretização da ação. Não consegue enxergá-lo como ocasião de consequências ulteriores. Não chega a ver que a ação leva implícitas conseqüências". Tradução nossa.

evento futuro. Atém-se aos meios pela condição do cargo e se exime de qualquer responsabilidade social pelos resultados.

Outra variável discutida pelo autor é a resistência à mudança, ou seja, que os funcionários se opõem às mudanças porque estão identificados sentimentalmente pelo modo de vida que possuem e pelo orgulho do que fazem parte, porque não querem alterações num processo rotinizado já consagrado e no qual estão acostumados, bem como não têm a intenção de acatar mudanças que consideram como impostas por outros.

Beetham (1988), sob o ponto de vista da economia política, trata da negligência crônica e da possibilidade de quem trabalha numa burocracia, principalmente a governamental, 'inventar trabalho', não dando a devida atenção ao propósito da mesma que é servir ao público, pela ausência de um castigo pela violação da lei ou norma ou incentivos externos (ambos considerados fatores-chave para o alcance da eficiência), fazendo-a voltar para si mesma e não para aqueles porque existe - o cliente ou usuário dos serviços.

A caracterização da burocracia como um grupo secundário faz com que este se oriente por normas secundárias de impessoalidade, qualquer ausência de comando para que cumpram as normas fará com que se oponham aos que as reconhecem como legítimas. Como implicação,

> la sustitución del tratamiento impersonal por el tratamiento personal dentro de la estructura encuentra una desaprobación general y es caracterizada con epítetos como soborno, favoritismo, nepotismo, etc. Esos epítetos son, por supuesto, manifestaciones de sentimientos heridos[64] (MERTON, 1995, p. 284).

O foco de atenção da sociologia organizacional ou sua variável-chave é, portanto, a estrutura, e a eficiência da organização dependerá daquela e de sua adequação aos objetivos e aos meios de que dispõe. Seus objetivos e o meio onde está inserida e atua são vitais para definir seu grau de austeridade, de detalhamento das funções e de controle. Toma o conceito de burocracia como inclusivo ao buscar compreender os aspectos mais gerais de uma organização, particularmente as modernas.

---

[64] "A substituição do tratamento impessoal pelo tratamento pessoal dentro da estrutura encontra uma desaprovação geral e é caracterizada com o nome de suborno, favoritismo, nepotismo, etc., essas denominações são, por suposto, manifestações de sentimentos feridos". Tradução nossa.

O prisma da economia política é o das finanças ou o da forma como se sustentam (por subsídio ou por venda de produto ou serviço), e considerando que os indivíduos buscam seus próprios interesses, a organização alcança sua eficiência proporcionando atrativos e sanções de categoria financeira e, consequentemente, promove os objetivos organizacionais. Aqui o conceito de burocracia está ligado, portanto, à diferença entre as organizações no que se refere à origem do conjunto dos meios financeiros que as sustentam.

A consideração sobre a administração pública evidencia a cultura organizacional e seu dever de ordem pública – responsabilidade -, estando sua eficiência atrelada ao ajuste da sua cultura, aos fins desejados e às suas obrigações, e a eficácia está condicionada à aceitação de sua ordem normativa pelos indivíduos. O entendimento do que seja burocracia está ligado, assim, ao processo de responsabilidade, e juntamente com a economia política, adota um conceito exclusivo de burocracia, ou por ser (ou não) uma organização subsidiada ou por ser (ou não) uma administração pública, respectivamente.

A abordagem da burocracia pela disciplina de administração pública inicia, então, pela diferença qualitativa entre o que é ou não é público. O que é público é comumente denominado burocracia, ideia semelhante à da economia política, ao dimensionar a esfera de sustentação financeira da estrutura. A distinção principal está na evidência diversa da noção de público, que tem várias conotações:

> Primeiro está a idéia de público como aquilo que toca a todos os cidadãos e às disposições da sociedade como um todo, potencialmente em qualquer aspecto. [...] Em segundo lugar, o público considera sujeito à opinião pública não só o que é do interesse geral, mas também o que se passa ‘em público’. [...] o princípio de que o que acontece em nome de todos deve estar sujeito à inspecção e à responsabilidade públicas constitui um ponto essencial de diferença em face da administração dentro de uma organização ou empresa privada. Em terceiro lugar, o conceito de público sugere uma forma de administração ao ‘serviço do público’, segundo uma norma do serviço público (BEETHAM, 1988, p. 54-55).

Ser ‘público’ tem relação direta com o que toca uma coletividade – é de interesse da sociedade e também atinge ela própria –, e por ser subsidiado por cada cidadão e respaldado na legalidade, é importante ser gerido com responsabilidade e ser passível de sofrer controle social. Pressupõe-se, então, a oferta de um serviço público, com respeito às crenças e normas de conduta inerentes ao papel e às

prerrogativas do servidor público, com preocupação pautada em valores como o auxílio mútuo para o cumprimento de serviços essenciais, acatando o sistema de conduta ou lei e os direitos legítimos, além de obter boa atuação nas obrigações do cargo.

Teixeira (2001, p. 46-47), ao diferenciar espaço público de esfera pública, explicita que aquele representa

> a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam estruturas mistas, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia. [...] Na instância mediadora – *esfera pública* – também se produz visibilidade e as ações e atores devem aparecer, até porque a sociedade como um todo deve conhecer e debater as questões e mobilizar-se para que propostas sejam aceitas pelos agentes do estado. De igual maneira, na outra instância – *espaço público* – realizam-se debates, negociações, entre os diversos atores, para que se formulem as propostas a serem apresentadas na instância da *esfera pública*.

Espaço público tem uma dimensão ampla, plural, constituindo-se como destinado à coletividade em geral, para o exercício da cidadania, permitindo o debate desvinculado do controle do Estado (por exemplo: espaços de lazer e recreação – praças, parques e jardins públicos e outras instituições patentes), que no caso brasileiro, é assegurado pelo direito de ir e vir, que é absoluto por ser constitucional. As propostas e negociações decorrentes do debate, por sua vez, podem ser apresentadas na esfera pública. Esta pressupõe a intervenção da sociedade em conjunto com o Estado, que interpõe sobre a constituição e manutenção dessa esfera, entretanto, a esfera do público[65] (edifícios e equipamentos públicos como escolas, bibliotecas, repartições e outros) têm restrição de acesso e circulação, mas suas políticas, decisões e ações podem se tornar amplamente divulgadas na sociedade e possibilitar sua intervenção conjunta.

Não é de responsabilidade da sociedade civil assumir encargos inerentes ao Estado, porém, ela tem condições de praticar uma função política sobre o Estado e o

[65] Não há a busca em distinguir o estatal do público sob o ponto de vista conceitual, mas há o entendimento de que o Estado sustenta as entidades públicas com dinheiro público (as escolas que são criadas e mantidas pelo Poder público, por exemplo, pelo senso comum, são consideradas públicas, assim como também versa sobre isso o art. 19º da LDB/1996, já mencionado no subitem que trata das matrículas na educação básica).

sistema político para que atendam a inópia social, ou seja, para que tomem decisões e estabeleçam políticas públicas em consonância com a coletividade.

A administração pública não intenciona alcançar metas instituídas pelos políticos da forma mais eficiente em termos de custos, e sim administrar ou conduzir a política em consonância com os valores que a originam.

A política, enquanto fim, e a administração enquanto meio para sua concretização, não se configuram como independentes. A solução de um problema ou casos iguais, por exemplo, envolvendo um indivíduo externo à organização, pressupõe tratamento igualitário independente da condição daquele (seja cultural, econômica, social, etc.), pois agir de maneira impessoal e respeitar as regras é um valor em si, “um valor substantivo corporizando ideias sobre a lei e a igualdade de direitos dos cidadãos” (BEETHAM, 1988, p. 58). A política é de caráter generalista e se direciona ao conjunto da sociedade e não a determinadas classes.

As políticas públicas, por seu caráter, são passíveis de controle. Discorrendo sobre o controle público, Beetham (1988, p. 59) salienta que

> A administração governamental está sujeita a toda uma variedade de níveis e tipos de controlo que incluem: informação geral do executivo a um parlamento, acerca do desenrolar dos assuntos, tanto directamente como através de comissões de peritos independentes; investigação de áreas individuais da administração por comissões especializadas; recurso do cidadão aos representantes eleitos, ao Provedor de Justiça ou aos tribunais, em caso de má administração.

O controle exercido pelas entidades legalmente instituídas ocorre sobre a eficiência de custos do serviço, com verificação, por exemplo em se tratando do orçamento público, se o dinheiro foi despendido para tais fins, e se está de acordo com um planejamento eleito e executado por um corpo administrativo, também nomeado para tal fim e para dirigi-lo conforme os poderes legalmente determinados e os direitos do cidadão legalmente prescritos.

Mesmo a burocracia evidenciando a forma como a política pode ser instituída no interior da organização, após aprovação que sugere justaposição harmoniosa, acordada por todos e inequívoca, ainda permanece obscura a forma como foi fundada, constituída, pois sua implantação pressupõe uma organização conexa, coerente, onde todos agem (com condutas e performance semelhantes a um

polinômio) em prol dos objetivos unificados, mas com processos rígidos e invariáveis,

> como se a dinâmica organizacional pudesse ser determinada unicamente por uma lógica conformista e monolítica. Segundo esta lógica, nega-se aos actores a sua liberdade estratégica, negligenciando-se a sua intervenção na organização (SILVA, 2006, p. 90).

Seus integrantes são vistos como executores de papéis respaldados num "determinismo normativo" que condicionam um comportamento aceitável.

Diante desse quadro de contextualização de burocracia, organização burocrática, administração pública, política, parte-se para uma conjetura ao nível educacional.

3.1.3 **Aspectos burocráticos na educação pública**

O ambiente organizacional privado vem passando por mudanças sistemáticas, não ocorrendo, da mesma forma, no âmbito do público[66], particularmente no contexto educacional, que rege-se por agentes executores de políticas sob a égide de uma racionalidade formal que impõe regras de procedimentos e normas de conduta, ordenação das operações, leis que moldam sua aparelhagem burocrática.

Para Weber é justamente o acesso à educação que possibilita a certificação imprescindível para ingressar na carreira[67] burocrática, por aqueles que estiverem predispostos a dominar o conhecimento transmitido, fortalecendo as ideias de 'vence o melhor' ou 'o mais capaz é o que permanece'. Tal pensamento justifica a busca, pelo indivíduo, da competência exigida pelo mercado de trabalho, onde prevalece a

[66] Não se está afirmando que o ambiente organizacional público, de uma forma geral, não tenha passado por mudanças ou transformações importantes, mas que ainda falta mais compromisso por parte de gestores e funcionários para que a sociedade seja atendida e respeitada em suas aspirações e necessidades coletivas.

[67] Tragtenberg (2004, p. 47) afirma que "o sistema burocrático estrutura-se em nível de cargos, que por sua vez articulam-se na forma de 'carreira', onde diploma acreditativo, tempo de serviço e conformidade às regras constituem precondições de ascensão".

crença de que quanto mais ele possuir requisitos semelhantes ao tipo de funcionário ideal, mais próximo estará de fazer parte do nível dos mais altos funcionários[68].

A educação[69] serve a essa máxima formando indivíduos sob a base de um conhecimento (formalizado) que se imprime, por vezes, em não comprometimento dos valores a serem internalizados, que se produz das regras a serem obedecidas, das normas que têm que ser respeitadas, dos procedimentos ritualísticos a serem executados, pois tudo contribui para manter e fortalecer o próprio sistema que o instituiu. Weber observou que justamente a superioridade técnica da burocracia é que assegura seu progresso ou sua posição superior, particularmente porque sua crença está em que o exercício ou destreza da dominação se fundamenta no saber.

A superioridade técnica exige a superposição de uma autoridade dotada de poderes legais para legitimá-la e garantir a concretização das políticas educacionais num ambiente propício à sua realização, gerido de forma altamente burocratizada e autocrática. Lima (2007a, p. 41) afirma que a administração centralizada do sistema escolar "impede o caráter democrático da gestão escolar ou redú-lo às dimensões formais, indispensáveis e mínimas", em que a falta de autonomia e de governo as tornam periféricas em relação ao centro, longe das decisões centrais e com autonomia restrita às suas operações rotineiras. Ainda a esse respeito, esclarece

> No quadro de uma administração centralizada do sistema de ensino, a produção de regras formais, de instruções oficiais e de outros normativos, é realizada fora da escola. A grande quantidade e diversidade de regras assim produzidas, embora de tipologia e alcance distintos, é geralmente designada por 'legislação', não apenas no sentido de leis, decretos-leis, portarias ..., produzidos pelos órgãos com poderes legislativos, mas com um sentido mais amplo que inclui circulares, ordens de serviço, esclarecimentos, etc., produzidos pelos órgãos da administração. A palavra 'legislação' tem, nas escolas, um sentido largo que destaca sobretudo o caráter normativo e impositivo de determinadas orientações que lhe são impostas, realçando mais os conteúdos da imposição do que propriamente as formas de que se reveste (LIMA, 1992, p. 165).

Nesse quadro, está a figura do Secretário de Educação (municipal, estadual ou distrital, no caso brasileiro) que recebe e transmite as regras e conteúdos das

[68] De acordo com Tragtenberg (2004, p. 68), o capital cultural do aluno é definido através do título escolar alcançado, e "se desenvolve num sistema de ensino pré-universitário", que procura convencer ao aluno de origem mais humilde que para vencer, alcançar "altos escalões", necessita competir.

[69] Na burocracia, a educação e formação que leva ao prestígio social tem como finalidade o especialista, em outras estruturas como a feudal e a patrimonial chinesa, por exemplo, a finalidade era o homem culto.

políticas aos ‘seus’ diretores, através de documentos oficiais, que por sua vez irão repassá-los aos ‘seus’ professores que, embora não sejam considerados burocratas por não terem autoridade de mando, implementam ações concretas (observando e fazendo uso de políticas, leis, normas, regras, processos de controle e de avaliação, enfim, de uma série de formalidades e de instrumentos escritos exigidos) impactando os alunos – que são os que sofrem o resultado final do processo de burocratização –, fortalecendo a ideia de Weber de que quanto mais a ação real se aproxima da planejada mais ela se torna ‘ideal’ sob a perspectiva da racionalidade, mesmo que a irracionalidade ainda se manifeste na conduta individual.

A reforma[70] burocrática ou do serviço público está presente em nosso país desde a década de 30, pela preocupação com a efetividade da ação pública. É um modelo de administração que separa a concepção da ação, e na educação foi introduzida separando também gestores de executores, além de um controle para verificação das operações; assim, aparece a figura do diretor como gestor, do supervisor educacional, do professor executor e imune ao processo de ensino, pois sua atividade está prevista num currículo predeterminado e suas necessidades reais submetidas a uma racionalidade predefinida e organizada de forma impessoal.

Tendo à sua frente uma administração centralizada que, para atingir seus objetivos, se utiliza de um controle rígido, a burocracia vem sendo, então, objeto de análise não só pela sua presença, em que são apontadas suas características e disfunções, mas também pela intenção de fazê-la mais ausente das estruturas organizacionais mais rígidas.

Diante disso, um novo modelo de gestão vem sendo paulatinamente introduzido na gestão dos sistemas de ensino públicos: o novo gerencialismo, o *managerialism*[71] para os ingleses. Sobre esse tema, Lima (2002a, p. 69) acrescenta: “Na luta contra a burocracia, a ineficácia e a ineficiência, o *management* e os modelos e métodos de gestão privada, sobretudo empresarial, tendem a ser

[70] De acordo com Bresser-Pereira (2008), de 1821 a 1930 tínhamos um Estado ou sociedade patriarcal dependente, com regime oligárquico, sendo as classes dirigentes compostas de latinfundiários e burocracia patrimonial, com administração patrimonial; de 1930 a 1985, o Estado era nacional-desenvolvimentista, com regime político autoritário, dirigido pela classe de empresários e burocracia política, com administração burocrática; a partir dos anos noventa o Estado se tornou liberal-dependente, com regime político democrático, sendo a classe dirigente agentes financeiros e rentistas (o que vive de rendas, particularmente de juros), com administração gerencial.

[71] Segundo Lima (2010a) e Rocha (2009) se fortaleceu a partir das reformas educacionais no Reino Unido e Estados unidos da América, final da déc. 70 e início da déc. 80. Segundo Rocha (2009) o managerialismo tem como principais influenciadores dessa abordagem Thomas Peters e Robert Waterman com a obra *In search of excellence* (1982).

apresentados como paradigmas", tendo como uma das maiores orientações para as ações a eficiência financeira, mesmo em se tratando da escola, que deve prestar contas (*accountability)* de seus gastos. Configura-se como uma nova forma de descrever, explicar e interpretar o mundo, tendo como referências as categorias da gestão privada (CHANLAT, 2010).

São várias as formas de o novo gerencialismo mostrar-se presente na contemporaneidade, dentre elas se manifestam, assim como na burocracia, o caráter vocabular diverso: gestão, gestionário, *management*, *new public management, manager*, escola *managerial*, gerir, etc. No nível organizacional é representado por uma série de atributos originários da empresa privada, como inclinação para a ação ou iniciativa, eficiência, produtividade, competitividade, desempenho, proximidade do cliente, competência, autonomia, liderança empresarial, liderança individual, cultura organizacional, qualidade total, cliente, eficácia, produto, *marketing*, valores organizacionais, excelência, *downsizing*, reengenharia. Tal como ocorreu com a burocracia, o modelo gerencial está sistemática e amplamente se alastrando em escolas, universidades, hospitais, administrações, serviços sociais, museus, teatros, entidades sem fins lucrativos, igrejas. Nesse contexto, a figura do gerente é central (CHANLAT, 2010; LIMA, 2010a, 2010b: ROCHA, 2009).

Princípios como descentralização, desregulação e delegação da escola *managerial* exerceram influência sobre a administração pública a partir do final dos anos 1970, pelas seguintes justificativas inerentes a esse modelo: a descentralização é imprescindível para afastar a inércia e rigidez da organização centralizada e, por conseguinte, provocar uma redução nos níveis hierárquicos; a desregulação possibilita aos gestores certa autonomia sobre a destinação dos recursos e com isso eles é que são os responsáveis pelos seus atos e respectivos resultados, não necessitando de regras ou regulamentos para que as ações sejam realizadas; e a delegação de competências coloca os responsáveis políticos fora do contexto da gestão e implementação das políticas (determinadas por eles), ficando a cargo do *management* essa função, inclusive a prestação de contas (ROCHA, 2009).

A escola gerencialista nega que possa haver diferença no processo de gestão entre as organizações públicas e privadas, não observando que há diferenças quanto às suas finalidades, inclusive a presença de controle político nas públicas.

Aquela procura transformar o poder tradicional e combater ao político e ao burocrático (LIMA, 2010a,b). Segundo sua lógica, sempre que os serviços públicos não demonstrarem eficiência e qualidade, existem técnicas de gestão empresarial que podem ser utilizadas para resolver os problemas, assim, no ambiente público pode existir competição, avaliação de desempenho com vistas a melhorar a qualidade dos serviços, controle sobre o uso dos recursos e sobre os resultados, dentre outros aspectos.

São várias as peculiaridades norteadoras do modelo gerencial, não sendo este entendido como algo novo e sim como uma procura em estabelecer técnicas de gestão empresarial em substituição às técnicas de gestão pública tradicional, na conjuntura de um mercado competitivo.

Sem a intenção de exaurir o rol de características ou dimensões do modelo gerencial, se destacam: a existência de uma nítida missão e objetivos clara e rigorosamente definidos e mensuráveis, e não descritos em termos gerais; o critério de sucesso são os resultados normalmente apresentados em números e não por exclusão de erros ou por executar atividades corretamente; os recursos devem ser aplicados respeitando o princípio da economicidade; pressupõe uma cultura de tarefas a serem executadas e não de responsabilidades pré-definidas, estrutura horizontalizada e não verticalizada, maior delegação e competência para tomar decisões e não delegação restrita; o gestor ‘corre’ atrás da oportunidade, dos recursos, e não, decifra ou interpreta normas, regras; a boa gestão se baseia na eficácia e eficiência determinadas em termos econômicos e inovação e não em ineficácia, irracionalidade, desgoverno, sem enfoque no cliente (LIMA, 2010a; ROCHA, 2009).

Para que mantenha suas peculiaridades, esse modelo se utiliza de uma arquitetura instrumental de autonomia e participação, concebendo-as como práticas gerenciais eficazes visando a “consecução dos objectivos (claros e consensuais), através de tecnologias organizacionais (certas e consistentes) que pretensamente garantem a escolha do *menor meio* e o alcance da *solução óptima* e mais *racional*” (LIMA, 2007a, p. 49).

Em se tratando de nosso país, esteve à frente da reforma gerencial na administração pública brasileira, no ano de 1995, Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado de 1995 a 1998, período correspondente ao primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. A

reforma teve como principal meta substituir a vivente administração pública burocrática - que, a seu entender, estava mesclada a práticas clientelistas ou patrimonialistas - por uma administração pública gerencial, tomando os princípios da nova gestão pública (*new public management*).

A consideração de Bresser-Pereira é de que, desde a construção dos Estados nacionais modernos, somente duas reformas administrativas têm veridicidade, a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público, que foi introduzida em nosso país na década de 30, e a Reforma Gerencial da Administração Pública, que, segundo ele, se mostrava como um novo fenômeno histórico, pelo fato de as pessoas estarem tomando consciência de que a ineficiência da máquina pública burocrática era uma das grandes causas da crise fiscal do Estado. A Reforma levou a inúmeras privatizações e terceirizações de serviços sociais no país. O novo modelo foi implantado inspirado nos moldes de países da *Organization for Economic Cooperation and Development* (OCDE)[72], que já tinham iniciado suas reformas desde a década de 80. Os usuários dos serviços públicos recebem a denominação de "cliente-cidadão", num contexto de quase-mercado[73] (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A lógica de mercado (cujos referenciais são eficiência e eficácia, produtividade, qualidade, competitividade – vence o/a melhor: o melhor aluno, o melhor gestor, a melhor escola, por exemplo) onde não é/há mercado, melhor, em quase-mercado, impõe para a educação pública o ajustamento de métodos e a incorporação de conceitos que caracterizam o caráter mercantil na sua gestão. A reforma educacional tem, então, sua origem na reforma estatal, e a lógica de quase-mercado, surgida no âmbito da nova gestão pública ou novo gerencialismo, em

[72] Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, criada em 1961, sediada em Château de la Muette, em Paris, França, é uma organização internacional composta de 31 países considerados desenvolvidos por terem altas rendas e alto índice de desenvolvimento humano (IDH) e que produzem juntos mais da metade de toda riqueza mundial. A organização compartilha seus conhecimentos e troca idéias com mais outros 100 países e economias, incluindo o Brasil, e todos os países membros aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Os países que atualmente fazem parte da OCDE são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Alemanha, Espanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia, México, República Tcheca, Hungria, Polônia, Coréia do Sul, Eslováquia e Chile (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2005).

[73] Conceito criado no início da década de 1990 por Julian Le Grand, para denominar as especificidades presentes no processo de reforma do Estado Inglês, iniciado em meados dos anos de 1980 – *quase* porque ainda guarda certa diferença do mercado, e *mercado* porque trocam os provedores estatais pelos independentes – que atuam em competição (SOUZA, 2010, p. 24; 28).

conjunto, são combinações que afetam a educação em vários países. A presença das dimensões gerencialistas mais evidentes na educação são:

> a centralização da formulação das políticas e do processo de decisão; a descentralização ou devolução de certas competências, principalmente de carácter técnico ou instrumental; a menor relevância atribuída aos processos de controlo democrático e aos órgãos colegiais de decisão; o reforço dos poderes dos gestores e da tecno-estrutura no interior das organizações ou das suas unidades; a perda de influência dos professores, dos académicos e das elites do conhecimento; a governação baseada na evidência e na avaliação de resultados; a introdução de formas de regulação de tipo mercado; o reforço das estruturas de gestão de tipo vertical (LIMA, 2010b, p. 13).

No Brasil, por exemplo, concepções gerencialistas envolvendo as dimensões citadas pelo autor estão presentes no encaminhamento de políticas educacionais, considerando, particularmente, os conteúdos mínimos estabelecidos nas diretrizes curriculares nacionais, incluindo os referenciais para a educação infantil, indígena, de jovens e adultos e ensino fundamental, inclusive com estabelecimento de carga horária mínima e formação dos professores para que os conhecimentos sejam trabalhados.

Considerando especificamente o caso brasileiro, que tem como um dos pilares a *educação*, vista aqui *demarcadora de fronteiras*[74] entre os países (e dentro de um mesmo país), o estabelecimento de indicadores de qualidade para a educação do país, particularmente a estimativa do custo-aluno-qualidade[75] (padrão mínimo e não o exato), ainda não estabelecido, vem se constituindo numa forma de dimensionar quanto de recurso é necessário para o alcance da qualidade desejada, cujos parâmetros norteadores, na escola por exemplo, são: custos de manutenção e de investimento, custo de bens e serviços, custo de administração do sistema de ensino, sendo os fatores impactantes desses custos o tamanho da escola, a jornada dos alunos, a relação aluno-turma e aluno-professor e os salários praticados (professores e demais profissionais da educação). Note-se que o quanto se gasta numa área social, como a educação, demonstra o quanto se está priorizando ou dando importância no país (CARREIRA; PINTO, 2007; INEP, 2006).

---

[74] Considera-se aqui a linha divisória entre os mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos, em todos os sentidos.

[75] A esse respeito escrevem Rubens Barbosa Camargo (USP), João Ferreira Oliveira (UFG), Roberto Evan Verhine (UFBA), José Marcelino Resende Pinto (USP) e outros

A precarização de escolas e o baixo nível de escolaridade presentes no país, entre outros aspectos demonstram claramente que o modelo gerencial, na educação, está longe de atingir sua ‘eficácia’. Os ‘gestores’ e os ‘anti-burocratas’ estão presentes na burocracia, ou como afirma Lima (2010b), na hiper-burocracia, onde cada vez mais se observa o controle central, mais documentos comprobatórios de capacidades e de desempenhos, inclusive com premiação pelo mérito, além de mais controle sobre as escolas e seus dados estatísticos.

O aparato burocrático serve para que os resultados sejam identificados sob o ponto de vista da conformidade, particularmente conforme a Lei. Nesse contexto se insere a gestão do FUNDEB, a destinação de seus recursos. As reais necessidades de cada escola comumente não são consideradas nessa ‘verificação’, surgindo, então, uma lacuna nesse processo que pode ser preenchida pelo corpo social, particularmente o ligado à educação. Diante disso, entende-se ser importante a gestão democrática, com vistas a favorecer e permitir a participação dos que estão vivenciando a escola mais de perto (diretores, professores e demais servidores da escola, pais de alunos e comunidade do entorno, por exemplo), pois se considera que a realidade de cada unidade escolar é melhor percebida por aqueles que a vivenciam diariamente, que enfrentam seus conflitos, suas carências, e também suas alegrias e concretizações, compreendendo-se, ainda, que a importância da participação não decorre somente dessa lacuna, mas de um conjunto de aspectos, que serão explicitados no item a seguir.

3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: POSSIBILIDADE PARA UMA PARTICIPAÇÃO ATIVA NA EDUCAÇÃO

A democracia[76], pensada como estilo de vida, pode estar fazendo parte do dia a dia de cada indivíduo, particularmente na educação, e a participação em processos democráticos enquanto produto de muito debate, lutas, reivindicações, conflitos, vem se instalando, há muito, contra o autoritarismo, o despotismo, a

[76] Muitas são as abordagens sobre democracia, tratadas pelos estudiosos: parlamentar (Bobbio), direta (Rousseau), proletária (Marx), radical (Freire) e outras, mas, no texto, será abordada sua aplicabilidade na educação, particularmente, no contexto da educação pública.

opressão, a hierarquia rígida na burocracia, a ditadura. Pensar uma gestão democrática possível na educação requer dialógico, liberdade de expressão, reflexões críticas de visão de mundo, decisão e realização conjuntas, tolerância ao outro e ao modo de ele ver o mundo, troca de conhecimentos e experiências, de aflições, preocupações e também de esperanças, sonhos, utopias.

Desse modo, este item trata da gestão democrática tentando explicitar as concepções de gestão e de democracia e de gestão democrática para vinculá-las à educação.

3.2.1 **Concepções de gestão e de democracia**

A concepção de gestão democrática remete a um entendimento dos significados de gestão e de democracia. A gestão de entidades vem, ao longo dos anos, se modificando, em decorrência do próprio processo evolutivo da humanidade. Gerir, na atualidade, é defrontar-se com o processo de globalização; com o avanço de tecnologias e da modernização; exige respeito com as diversidades e as culturas, com as próprias limitações e as dos outros; preocupação com novas estratégias e com o próprio processo de gestão.

O termo gerir vem do latim *gerere* e quer dizer “ter gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar, governar, regular” (MICHAELIS, 1998, p. 1029). Também advém do latim *gestione* a palavra *gestão*, que significa “ato de gerir, administração, direção” (MICHAELIS, 1998, p. 1031). É possível pensar que o termo pode significar administração de projetos e planos, direção de pessoas, gerenciamento de recursos, governabilidade e regulação de entidades e/ou unidades políticas, podendo se referir a quaisquer tipos de organização.

Segundo Paro, “em nosso dia a dia, administração (ou gestão...) costuma ser associada com chefia ou controle das ações de outros. [...] É compreensível, portanto, que gerir, administrar, seja confundido com mandar, chefiar” (PARO, 1998, p. 4), concepção essa que está ligada à forma tradicional de gestão e que vem, ao longo dos anos, sendo repensada, considerando a evolução dos processos sociais, políticos, econômicos, ambientais e culturais.

A distinção entre administração e gestão, tratada por Barroso (1995), reportando-se ao uso dos termos por diversos estudiosos, demonstra que *administrar* envolve variáveis como: processo de tomada de decisão para o alcance dos objetivos, com uso de recursos (financeiro, material, pessoal, técnico), ato político com abrangência de uma ordem jurídica (normatização), as ações são de alcance global por serem estratégicas, há maior poder e autoridade, definição de valores organizacionais transcritos num plano ou projeto (de decisão política).

A *gestão* ainda vem sendo caracterizada como: processo que determina os meios para o alcance de fins necessários à sobrevivência e necessidades organizacionais, de caráter mais rotineiro, com ações voltadas para cuidar e bem utilizar os recursos patrimoniais, envolve atividades técnicas e de natureza econômica, ações mais limitadas, apresenta menor poder e autoridade, envolve mais praticidade, pragmatismo, dados quantitativos e uso de tecnologia (de execução política). De outro modo, *gerir* também vem significando a tomada de decisão sobre o uso de recursos (materiais) e mobilização de pessoas que levem à satisfação das necessidades organizacionais e de seus integrantes, não havendo, portanto, distinção quanto ao uso da expressão *administrar*.

Observa-se, no geral, enquanto a administração vem sendo compreendida como mais *política* – de escolha e definição dos meios (decisão) para o alcance dos objetivos, a gestão vem tendo uma conotação mais *técnica* – de escolha e aplicação de mecanismos (operacionalização) para atingir os fins. E no campo educacional, o uso da expressão gestão, segundo Barroso (1995, p. 51), vem conotando maior profissionalização ao gestor educacional, diante disso, ressalta: “mais do que determinar a ‘mudança’ das formas e processos de gestão das escolas, o que se torna necessário fazer é dar a oportunidade de os atores destas organizações construírem os seus próprios processos de gestão”, os quais se constituirão nas ferramentas de seus próprios atos.

A preocupação com processos decisórios no âmbito das unidades educativas por Paro (1998) e Lima (2007a,b), evidenciam, também, a necessidade de um estreitamento entre concepção e execução no tocante às condições necessárias a uma participação mais democrática na tomada de decisões relacionada aos destinos da escola, suas políticas, sua gestão, além dos meios e recursos para sua operacionalização.

No Brasil, Adrião e Camargo (2001, p. 75) salientam que embora o termo ‘administração’ seja o utilizado na CF/1988, a partir dos anos 90, sobressaiu-se no contexto educacional brasileiro o termo gestão, oriundo da área de administração empresarial (hoje mais comumente denominada gestão empresarial), como sinônimo de administração. A pressuposição é de que o termo gestão se estabeleceu visando superar o “caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha”, evidenciando, hoje, os aspectos políticos relacionados às tomadas de decisões. Os autores frisam que em nosso país a diferenciação dada às duas expressões, tratadas por Barroso (1995), também evidenciam a relação concepção ou elaboração de execução ou prática.

Salerno (2009, p. 30) afirma que o termo ‘administração’ está mais voltado para representar um conjunto de informações sobre uma ideologia organizacional – o aspecto teórico; por outro lado, ‘gestão’ tem relação com o saber fazer, lembrando a figura do gerente frente às ações requeridas – o aspecto prático.

Os modelos de gestão, no âmbito educacional público particularmente, se caracterizam pela pluralidade, diversidade, variação e dinamismo, de acordo com o contexto, as influências recebidas e o tempo histórico, e contribuem para descrever e interpretar a realidade não só escolar como também de outras instâncias vinculadas à educação, como no caso do órgão gestor direto – a Secretaria de Educação (seja ela municipal ou estadual).

Lima (1996, 2008) coloca que há os modelos de gestão de (1) construção teórica ou conceptual, que podem tanto servir para (1.1) analisar e interpretar como para (1.2) normatizar ou teorizar e pragmatizar a realidade escolar. O autor explica:

> No primeiro caso estaremos perante focalizações teóricas da escola como organização (*Burocrática,* ou como *Arena Política,* ou como *Cultura,* etc.), enquanto que no segundo caso seremos confrontados com teorias organizacionais, escolas de pensamento, doutrinas gestionárias ou sistemas de administração que focalizam normativamente a escola (do ponto de vista da *Teoria da Contingência,* do *Desenvolvimento Organizacional,* da *Gestão por Objectivos* ou do *Planeamento Estratégico,* etc.) (LIMA, 1996, p. 8).

O primeiro modelo é teórico e analítico e comumente referenciado em metáforas como a escola vista como burocracia, como cultura e outras, servindo para ler, descrever e interpretar a realidade daquela; e o segundo, por ser

normatizador e pragmático, sugere princípios organizacionais e preceitua soluções sobre como administrar e organizar a escola, baseado em filosofias e valores transformados em instrumentos, procedimentos e técnicas de administração e gestão visando à operacionalização.

Lima aponta ainda os (1.3) modelos juridicamente consagrados, que trata como

> corpos de princípios e de grandes orientações jurídicas fundamentais, decididos por instâncias formais com capacidade legislativa (os parlamentos, por exemplo) e expressos através de suportes oficiais — leis ou diplomas fundamentais, estruturantes da produção normativa e regulamentadora posterior. Consagram princípios e orientações de fundo que juridicamente hão-de constituir referências essenciais, embora de tradução variável, na organização e administração do sistema escolar e das escolas (LIMA, 1996, p. 8)

Embora não se configurem como um modelo de gestão propriamente dito, o arcabouço de leis, normativas, decretos e outros documentos legais expressam um conjunto de princípios e normas a serem obedecidos e cumpridos através de ações, seja no interior da escola, seja ao nível da gestão da secretaria de educação e de seu corpo técnico, como o que reza a CF/1988 e a LDB/1996, que possuem normas e princípios direcionados à educação que não devem ser feridos. Infringir o art. 212 da CF/1988, por exemplo, não se aplicando o mínimo de 25% das receitas de impostos, pode levar o governo da entidade pública, no caso o prefeito municipal ou governador de Estado ou Distrital, dependendo do caso, a ter suas contas reprovadas pelo Legislativo municipal ou estadual, através do Tribunal de Contas municipal ou estadual, órgão vinculado àquele.

Os (2) modelos organizacionais de orientação para a ação podem ser (2.1) decretados ou orientados, e “se encontram formalizados, descritos e explicitados em suportes oficiais” como, legislação e demais documentos de caráter normativo (LIMA, 2008, p. 106). O FUNDEB, no caso brasileiro, é um exemplo de política pública de natureza legal e normativa, ao estabelecer todos os ritos de origem e destinação dos recursos, ficando o poder discricionário do gestor restrito à decisão de *como* o recurso será alocado em uma ou outra atividade, sem, no entanto, tomar decisões alheias ao previsto na Lei que instituiu o referido Fundo.

Outro modelo, trata-se dos (2.2) interpretados ou de recepção, pois “a partir do momento em que o modelo decretado ganha visibilidade social e as diversas

regras escapam das mãos do legislador/produtor" – são tornadas públicas: lidas, interpretadas, comentadas, criticadas (LIMA, 2008, p. 108). Considerando que os indivíduos que interpretam o documento oficial estão inseridos em diferentes e diversos contextos sociais e com distintas formações e experiência, sem que haja desrespeito às regras estabelecidas, somam, costumeiramente, algo aos modelos decretados, podendo estar ou não em harmonia com as intenções do legislador, aplicando-se, por exemplo, no caso específico, a interpretação da Lei que criou o FUNDEB.

Destacam-se ainda, inseridos no modelo de orientação para a ação os (2.3) recriados ou orientados para a reprodução, ou seja, a interpretação difere do descrito no texto formal original, ocorrendo, inclusive, a reprodução ou recriação, integral ou em parte, de novas regras, diversas das primeiras. A título de exemplo, referindo-se à escola, o autor cita as regras que estabelecem os horários, seu funcionamento, a avaliação dos alunos e outros.

Num terceiro modelo, o autor aponta para (3) modelos organizacionais praticados ou em ação, caracterizados pela forma como os modelos decretados ou os recriados impactam o plano da ação, ou seja, de como as práticas são efetivamente realizadas e o quanto são ou não atualizadas por regras produzidas tanto no interior como no exterior da escola, seja de natureza formal ou não.

Tanto a estrutura (cultural, econômica, política, social) pode condicionar a ação dos indivíduos como estes podem agir sobre a estrutura. Diante disso, compreende-se que não há um modelo de gestão, e sim modelos caracterizados pela decisão e ação de cada gestor ou grupo de pessoas que têm como base aquilo que acreditam ser correto ou não, o conhecimento adquirido, os valores internalizados, as normas e as práticas vigentes, o contexto e temporalidade da decisão e da ação, a 'obediência' aos modelos já consagrados, a adoção de orientações teóricas, as políticas que direcionam as ações ou as orientações para as ações e outras variáveis.

Para Lima (2008, p. 113), as práticas de gestão sofrem influências tanto dos modelos decretados como de fatores diversos (objetivos, interesses, etc.), e a consagração desse tipo de modelo, dadas as suas lacunas, cria espaços que possibilitam "uma intervenção autónoma dos actores, no respeito por princípios e regras gerais; se devolvem poderes, e responsabilizam pela sua aplicação, se resistem à tentativa centralizada de tudo prever, uniformizar e regular". Essas

probabilidades podem conduzir, por exemplo, a entidade pública para um panorama de descentralização e de autonomia legítima, ao produzir regras independentes e legitimadas por seus partícipes, considerando-se que a participação ou coparticipação nas decisões sobre os rumos da coisa pública vem, a cada dia, sendo reivindicada por demandas sociais, inclusive na educação. Para o autor, em se tratando da educação, uma interpretações das decisões deve

> procurar desocultar e identificar os valores e os princípios de orientação política que subjazem a cada projecto, analisar discursos e práticas, orientações e acções, e, em especial, as relações de poder, os tipos e as formas de participação/não-participação nos processos de decisão, nos diferentes níveis e entre os diferentes actores envolvidos (LIMA, 2008, p. 163).

A transparência dos fatos e das decisões, o conhecimento das ações, a interpretação da fala e outros aspectos podem levar a descobertas de similaridades e diferenciações entre o dizer e o fazer, o escrito e o interpretado e realizado, os graus de democratização, as transformações correntes e as concretizadas, dentre outros aspectos.

Em entrevista concedida a revista *Educar para Crescer*, Cury (2010) menciona que o interesse pelo tema gestão escolar, no país, decorre da própria complexidade que vem dada à ‘gestão’ e o que se espera de um gestor, dentre as expectativas se destacam a liderança para por em execução um projeto pedagógico coletivo capaz de gerar qualidade ao processo ensino-aprendizagem; a gestão de recursos públicos que chegam diretamente à escola; e representar a escola frente à comunidade e às famílias. Cury afirma que a gestão escolar incorporou a noção de eficiência da gestão empresarial e que os resultados de uma política de avaliação, nesse sentido, podem contribuir para gerar uma situação de competição, e não de junção de esforços, distorcendo o objetivo principal da escola, quando a avaliação identifica quem está na frente ou quem está com péssimo resultado.

Cury (2010) aponta a necessidade de ‘desburocratização’ da gestão, levando o gestor a pensar mais em termos de objetivos ligados ao ensino, à aprendizagem e à socialização que aos meios e ao papelório. Para tanto, a preparação do gestor requer uma conscientização das reais necessidades, envolvendo as possibilidades que têm e um trabalho coletivo; uma qualificação por meio de cursos de formação, com avaliação de desempenho abrangendo a própria avaliação de aprendizagem

dos alunos (avaliação compartilhada com os professores) e a interação com os colegiados existentes (da escola, de pais e mestres/ou professores, FUNDEB e outros).

A possibilidade de um trabalho coletivo na gestão escolar, seja ao nível de sistema (secretarias de educação, por exemplo) ou de subsistemas (escolas, por exemplo) está respaldada no inc. VI do art. 206 da CF/1988, que coloca a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei". Diante disso, far-se-ão, a seguir, algumas considerações gerais sobre concepções de democracia[77].

Governar, conforme Becker (1964), ultrapassa o saber fazer e impõe ao governante convencer o 'homem médio' que insiste em manter velhos hábitos adquiridos na forma de convívio social, a agir de forma inteligente, tomando a decisão mais viável para a situação do momento, mesmo que não tenha todos os dados necessários para tal. E em se tratando do governo democrático, o homem comum deve se sentir motivado a participar de forma voluntária e livre no processo de governança.

A democracia representa uma forma de convivência em igualdade entre os indivíduos. Burdeau (1962, p. 10) frisa que "é para eles que a democracia deve ser aquilo que é; eles não são especialistas de ciência política, e é deles, no entanto, que depende o futuro do regime que construíram", cabendo, então, aos seus representantes, atender às expectativas sociais – decidir e agir em prol da nação. Entretanto, afirma:

> a vontade nacional apenas existe a partir do momento em que um acto dos representantes lhe tornou conhecida a substância. A representação não tem, portanto, por objecto delegar em certos órgãos o poder de interpretar os votos, ou as aspirações da colectividade. Ela visa a autorizar esses órgãos a dizer o que a nação quer; a ser a sua vontade e a sua voz: não realiza uma transferência, mas uma declaração de vontade (BURDEAU, 1962, p. 31).

[77] O surgimento da democracia (palavra originalmente grega onde *demo* significa **povo** e *kracia* é **governo**), merecedor de nota, segundo Becker (1964, p. 21-22) emerge mais especificamente entre as pequenas Cidades-Estados da antiga Grécia, progredindo por uns dois séculos e dissipando-se logo após. No mesmo período, também puderam ser encontradas em Roma e em cidades italianas. Nos séculos XII e XIII certas cidades medievais desfrutavam de certo autogoverno, mas muitas cederam lugar às ditaduras de conquistadores militares, ficando o controle oligárquico em mãos de poucas famílias ou o poder em mãos de reis autocráticos. Diferente de hoje, a manifestação se dava em pequenas comunidades locais e em Estados bem pequenos, em sua maioria, cidades. E nos tempos modernos, a mais velha democracia reporta-se à Confederação Helvética (ou Suíça), e, sequencialmente, pela República Holandesa. Na Inglaterra se deu a partir do final do século XVII, e muito depois nos EUA. Somente no século XIX se propagou pelo mundo, sendo adotada em países da Europa Continental, América do Sul, Canadá, Austrália, África do Sul a Japão.

A eleição de qualquer gestor ou representantes sociais, numa democracia, implica, então, na crença de seus eleitores ou votantes de que aqueles irão manter decisões e atitudes coerentes com a vontade do corpo social (nação, entidade pública, empresa, etc.)[78] e não de indivíduos ou certos grupos. Segundo Becker "o têrmo democracia diz primàriamente respeito a uma forma de govêrno, e sempre significou govêrno por muitos, em oposição a govêrno por um – governo pelo povo, em oposição a govêrno por um tirano, um ditador ou um rei absoluto" (BECKER, 1964, p. 18). Na mesma linha, Pavan (1965, p. 15) acentua o dever do Estado em prol da realização do bem comum e esclarece que o surgimento das democracias modernas adveio "como reacção contra os Estados absolutos, absolutistas ou totalitários; Estados em que os direitos do homem, ou não são reconhecidos ou, se o são, não possuem qualquer tutela jurídica", portanto, o Estado democrático surge para resguardar (tutela) os direitos (reconhecidos) de cada cidadão.

Na modernidade, a democracia "é reforçada por uma ideologia plenamente desenvolvida, [...] ao dotar o indivíduo de direitos naturais e imprescritíveis, [...] como a única capaz de alcançar os objetivos de uma boa vida[79]" (BECKER, 1964, p. 29). A esse respeito, Pavan (1965) menciona que um regime democrático, além de ter como legítimo o exercício dos direitos políticos do indivíduo, admite, também, os direitos naturais como religioso, cultural, econômico, profissional e outros, o que sugere liberdade para cada um agir sob iniciativa e responsabilidade próprias e que a imprescritibilidade significa que mesmo lesados por longas datas, os direitos naturais do homem não perderam a validade e estão unidos à sua espiritualidade, racionalidade e liberdade. Sobre a relação entre democracia e liberdade, Burdeau (1962, p. 13) afirma:

---

[78] Salienta-se que ser escolhido para governar ou gerir de forma democrática não caracteriza atitudes também democráticas por parte do eleito, por outro, há a possibilidade do surgimento de eventos que exijam do governante ou gestor decisões e atitudes pontuais e urgentes que não podem esperar por uma ação conjunta, mas que pode ser avaliada (a ação e/ou decisão), posteriormente, pelo corpo social.

[79] Pavan (1995, p. 16-17) esclarece que "no século passado, os estados de regime democrático limitavam-se a tutelar os direitos do homem; no nosso tempo, tendem também a promovê-los, ou seja, a criar as condições econômicas, sociais e culturais que permitem e ajudam a exercer tais direitos", devendo haver um equilíbrio entre a promoção do exercício dos direitos naturais e a ação tendente a tutelá-los.

> Racionalmente e de facto, a democracia está indissolúvelmente ligada à ideia de liberdade. A sua definição mais simples, e igualmente a mais válida, o governo do povo pelo povo, só adquire o seu pleno sentido se se considerar que, exclui o poder de uma autoridade que de modo algum procederia do povo. Assim, a democracia é, antes de mais, um sistema de governo que tende a incluir a liberdade na conexão política, quer dizer, nas relações de obrigação à obediência. Inerentes a toda a sociedade politicamente organizada. Nela subsiste, sem dúvida, a autoridade, mas estruturada, de tal modo que, fundada sobre a adesão daqueles que lhe estão submetidos, se mantém compatível com a sua liberdade.

Para os homens significa o Estado reconhecer, tutelar e promover os direitos naturais, e *com os homens*, denota que o direito político exige dos cidadãos o dever de participar na vida pública (PAVAN, 1965). A vida em sociedade requer que haja uma relação recíproca entre os homens, pois a individualização na busca de seus ideais não está em consonância com o desenvolvimento daquela. A subsistência da sociedade requer o respeito a determinadas crenças já estabelecidas e que as ideias comuns e ações sejam partilhadas, formando um corpo social (TOCQUEVILLE, 2007).

Sobre a participação[80] (decorrente do direito político) no exercício dos poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), Pavan (1965, p. 14) afirma que vem se manifestando historicamente sob diferentes modos e graus, e que nos tempos modernos está garantida em três planos:

> a) No campo da opinião pública: liberdade de manifestar as próprias opiniões políticas através de qualquer meio de expressão e sob qualquer forma considerada oportuna e eficaz: oralmente, por escrito, em jornais, em livros, pela rádio, pela televisão, pelo cinema, pelo teatro.
> b) No campo associativo: liberdade de criar instituições ou de criar associações ou movimentos de finalidade política: liberdade de fazer parte deles e de os abandonar.
> c) No campo da estrutura estadual: direito de ser eleitor e candidato a cargos públicos electivos de natureza política ou administrativa.

O reconhecimento da liberdade de opinião e de expressão da opinião[81], imprescindível para a manutenção do bem-estar mental coletivo tem como base quatro fundamentos dados por Mill (2006). Primeiro, mesmo que uma opinião seja

[80]Termo oriundo do latim '*participare*', quer dizer 'tomar parte' (BORDENAVE, 1994; GUERRA, 2002).

[81] Está consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, no art. XVIII, que "toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião"; e no art. XIX, que "toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão" (ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

manifestada pelo silêncio, pode ser verdadeira, e recusar isso é nos considerarmos infalíveis e, já que não somos infalíveis, não podemos decidir pela humanidade usando do poder para suprimir uma opinião. Assim, se não podemos negar às outras pessoas os meios de julgar, a censura não pode ser aceita.

Segundo, estando a opinião silenciada errada, pode encerrar certa verdade, pois a opinião geral que prevalece sobre qualquer assunto dificilmente ou jamais compõe a verdade em sua totalidade, ou seja, é preferível que seja dada a liberdade de expressão de qualquer opinião ou crença, dada a impossibilidade de se saber de que lado se estabelece a verdade. Em terceiro lugar, se a opinião dominante, além de ser dada como verdadeira, também constituir a verdade no todo, será conservada como um preconceito pela maior parte dos que a aceitam, e isso ocorre porque apenas um dos lados foi ouvido.

Em quarto lugar, inibir a expressão pode levar ao enfraquecimento, ou perda, e privação do próprio sentido de doutrina e sua influência sobre o caráter e a conduta, ou seja, tanto pessoas como o próprio governo, ao agirem, necessitam exercitar suas capacidades, mas não é somente a experiência que possibilita retificar os erros. É necessária, também, a discussão, ouvir outras opiniões, tirar proveito de críticas justas. Assim, quanto menos ideias forem colocadas e discutidas, quanto mais manipulação existir, tanto mais ineficiente será o processo de discussão pública (MILL, 2006).

A liberdade de expressão se configura, desse modo, como essencial para meditar sobre as críticas, tirar proveito das que são úteis, corrigir erros, desvendar a verdade, mesmo que esta não prevaleça. Ela serve, afinal, para o próprio desenvolvimento intelectual da humanidade, por isso, ‘verdades’ não devem ser impostas por grupos ou classes[82] que se comportam como detentoras dessas verdades.

Qualquer pessoa pode manifestar suas crenças, expor o que pensa, e tanto receber como transmitir qualquer informação ou ideia, utilizando-se do meio que melhor lhe convier, independente do meio social em que esteja.

[82] Consideram-se, aqui, os grupos (ou classes representativas de determinados grupos) formados por pessoas que compartilham certas crenças e valores, apresentam atitudes e comportamentos similares, e se consideram socialmente iguais pelas semelhanças de nível econômico, profissional e educacional.

Sobre o associativismo[83], o segundo direito político garantido, Tocqueville (2007) retrata a experiência americana[84] no início dos anos de 1830 e chama a atenção para a importância de os indivíduos estarem sempre atuando e convivendo em grupos. A esse respeito, ele frisa que entre as leis que governam as sociedades humanas, o associativismo se mostra como a mais precisa e clara, salientando que "para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é preciso que entre eles se desenvolva e aperfeiçoe a arte da associação" (TOCQUEVILLE, 2007, p. 605), pois a paixão dos indivíduos pela igualdade de condições (bem-estar material) pode fazê-los pensarem para o momento e não para o longo prazo, por quererem retornos instantâneos, já que se trata de seres individualistas e cujos comportamentos os separam uns dos outros, provocando uma perda de força das estruturas mediadoras (ou sociedade civil) entre cada um e o poder central, afastando-os dos assuntos públicos.

Para Tocqueville (2007), os estados democráticos devem coexistir com a liberdade humana[85] e, quanto mais democrática a sociedade, mais os direitos são iguais; sendo a sociedade mais igualitária, há uma tendência de os homens não acreditarem cegamente numa determinada classe ou indivíduo, prevalecendo a vontade geral ou da maioria. Assim, cada pessoa, individualmente, se torna fraca frente ao Estado, e para fazer frente a esse Estado o associativismo é uma saída viável, pois se trata de uma das características da democracia que favorece o controle individual frente aos poderes ilimitados do Estado sobre as particularidades individuais, evitando, dessa forma, o poder absoluto ou tirania (dominante) da maioria[86] que, de acordo com Mill (2006, p. 32), ocorre "quando a própria sociedade

---

[83] Encontra-se na DUDH, no art. XX, que "1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas", Por outro lado, coloca que "2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação" (ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). E em se tratando do Código Civil Brasileiro, no art. 53 há que são consideradas associações as que não se destinam a fins lucrativos (Mesmo que exerça ato comercial, o retorno financeiro é revertido à própria associação (seus objetivos ou fins) e não aos associados), como as ONGs e outros tipos de associações legalmente instituídas (com personalidade jurídica).

[84] Observa que independentemente da idade, condições econômicas e tendências, estão sempre se reunindo em associações, sejam elas, comerciais, industriais, religiosas, sérias, fúteis, grandes, pequenas e outras. Associam-se para festejar algo, fundar seminários, edificar albergues e igrejas, noticiar livros, e para outras finalidades, dessa maneira, criam hospitais, prisões, escolas...

[85] De livre arbítrio, de condução de sua própria vida e destino.

[86] Se caracteriza pela imposição das opiniões e sentimentos dominantes da própria sociedade às individualidades, ao quererem fixar idéias e práticas como regras de conduta, seja aos que têm opinião divergente, seja para restringir o desenvolvimento ou formação de individualidades que difiram de seus costumes, por exemplo: no vestir, na religião, nas ideologias políticas (MILL, 2006).

é o tirano". Então, para evitar o poder absoluto da maioria, Tocquevile (2007) entende que o problema se resolve quando a sociedade civil é politizada através de sistemáticas interações dos indivíduos uns com os outros, em associações, onde participam de processos de tomada de decisão, prevalecendo os interesses coletivos e se mantendo a liberdade individual.

Sobre o terceiro direito político afiançado, que se dá com a participação e/ou inserção do indivíduo na estrutura do Estado[87], o princípio capital do funcionamento da democracia moderna é representado pelo direito dos cidadãos de participarem da matéria pública de instância coletiva por meio do voto, que tem como fim principal a escolha de representantes, que ao adquirirem os poderes que lhes foram conferidos por cada votante, devem usá-los para tratar da coisa pública da forma como a sociedade quer, conforme a sua vontade.

Sobre o papel do Estado democrático, Torres, O'Cadiz e Wong (2002) distinguem a democracia como método da democracia como prática. Salientam que a primeira é a representação política e envolve processos de votação cíclicos, eleições livres, sistemas parlamentar (ou poder legislativo, no sistema presidencialista), judicial e executivo independentes, que permite a efetividade de controles sociais com estabelecimento de organismos de controle - tanto interno como externo - nas atividades desses poderes, além do predomínio dos direitos coletivos sobre os individuais e a liberdade de expressão.

Enquanto prática, a democracia vincula-se à participação política comunitária na coisa pública, estando no povo o poder sobre as instituições reguladoras (como a oligarquia[88] e a burocracia) e à ideia de direitos igualitários a todos os indivíduos, como no caso brasileiro, em que todos são considerados iguais em direitos e deveres perante a Lei.

Conforme Bobbio (2009, p. 30), a democracia é "caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais)[89] que estabelecem quem está

---

[87] O art. XXI da DUDH assenta que "1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto" (ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

[88] Quando o poder está nas mãos de um pequeno grupo de indivíduos ou de poucas famílias, ou quando há o predomínio de uma facção ou grupo na direção dos negócios públicos.

[89] Na Constituição, como garantia básica dos direitos e deveres de cada cidadão.

autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*.” Num governo ou sociedade democrática há regras ou procedimentos explícitos para garantir o atendimento das demandas públicas da população, conforme suas necessidades e prioridades. Essas demandas podem partir das várias maneiras de participação ou representação social dos indivíduos que, além de se apoiarem nas regras, também as definem.

Enquanto na democracia representativa as decisões democráticas são tomadas por decisores políticos, cuja representação se dá por outorga de uma maioria, na democracia participativa a escolha democrática é feita pelo cidadão, que participa diretamente do processo decisório, por deliberação, e o processo democrático onde cada indivíduo pode participar ou deliberar livremente é tratado por Rousseau (2008), em suas palavras:

> Creio poder formular com uma máxima incontestável que a vontade geral pode dirigir sozinha as forças do Estado de acordo com a finalidade da sua instituição, que é o bem comum, pois se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades civis, é o acordo desses mesmos interesses que as tornou possível (ROUSSEAU, 2008, p. 73).

Sua crença é de que o vínculo social, decorrente da vontade geral, é formado pelos interesses comuns, tendendo para a igualdade; já a vontade particular tende a satisfazer ao interesse privado, conduzindo para as preferências e não representando o pensamento coletivo. Se todos abdicaram parte dos seus direitos naturais, depositando-os no grupo social, então a existência da democracia requer que os indivíduos estejam em condições de igualdade e não uns tendo autoridade sobre outros e que a lei originária da representatividade torna-se nula pelo fato de não passar pela vontade comum - não foi/é ratificada pelo povo. Assim, coloca como princípio fundamental que “se o interesse comum é o objetivo da associação, é claro que a vontade geral deve ser a regra das acções do corpo social” (ROUSSEAU, 2008, p. 89), pois a soberania é da sociedade e não do governo.

A democracia direta idealizada por Rousseau, em que todos os cidadãos devem ser terminantemente inseridos, na forma como se estruturam os Estados, na modernidade, segundo Pavan (1965) e Bobbio (2009) é muito difícil de ser aplicada, dada a complexidade e dimensão dessas estruturas. Mas existem mecanismos de

participação[90] direta que podem conjugar a democracia participativa com a representativa, pois as duas não são mutuamente excludentes e ambas podem ocorrer através de um *continuum*; assim, a representação por mandato, mesmo não sendo uma democracia direta se constitui como ponte entre esta e a indireta (BOBBIO, 2009).

De acordo com Santos (2007, p. 91) “a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas”. A autorização, pelo voto, seja de representantes de pais eleitos, professores, demais representantes de classe e da sociedade organizada, políticos, para que tomem as decisões e representem uma coletividade, implica na prestação de contas do eleito para com seus eleitores, para com aqueles que lhe depositaram confiança. Contudo, no campo político, ainda prevalece a autorização e não a prestação de contas ou transparência dos atos e decisões.

Para Bobbio (2009, p. 73), a democracia, na modernidade, significa “o Estado no qual a luta pelo abuso do poder é travada paralelamente em duas frentes – contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído”, ou seja, uma democracia direta pode perfeitamente ter um único centro de poder presente nas assembleias dos cidadãos, assim como também uma democracia representativa pode contar com grupos que representam interesses diversos.

Com Bobbio (2009) vimos que, tanto na democracia representativa quanto na democracia direta, podem ser formados grupos de poder. Diante disso, se toma Weber (1994, p. 30) para abordar a questão da imposição de ordens ou leis de uma minoria sobre a maioria, em decorrência do poder daquela, ao afirmar que

> Cuando una ordenación *pactada* no descansa en un acuerdo por unanimidad –como con frecuencia se requería en la Antigüedad para que existiera legitimidad auténtica–, sino más bien en la sumisión de hecho, dentro de un círculo de hombres, de personas cuya voluntad es empero discordante de la de la mayoría –caso muy frecuente–, tenemos en realidad una ordenación otorgada –impuesta– respecto de esas minorías. Por lo demás, es también frecuente el caso de minorías poderosas, sin escrúpulos, y sabiendo a dónde van, que imponen un orden, que vale luego como legítimo para los que al comienzo se opusieron a él[91].

[90] Orçamento Participativo e Referendo, por exemplo.

[91] “Quando uma ordem concordada não se baseia em um acordo por unanimidade – como freqüentemente ocorria na antiguidade, para existir a legitimidade autêntica –, senão na submissão criada, dentro de um círculo de homens, de pessoas cuja vontade sem dúvida é discordante da maioria – caso muito frequente – temos, na realidade, uma ordem imposta – por essas minorias. De

Weber observa, implicitamente, que a democracia era frequente nos povos antigos, cujas decisões eram tomadas em assembleias de cidadãos, por unanimidade, para legitimar a decisão. Na atualidade, um processo de escolha, por votação, para legalizar uma decisão, se constitui, frequentemente, na vontade minoritária dos representantes, abrangendo a maioria, formalmente, fazendo com que a maioria se assemelhe ou se nivele a ela (minoria), sendo o caráter maioritário somente uma aparência.

Weber (1944) entendia que a democratização não significava dar poder ao povo, mas deveria ser pela seleção de pessoas que, eleitas, se tornariam líderes legítimos – *democracia de comando* –, pois o processo de desenvolvimento da burocratização (poder nas mãos de um) é conflitante com a democracia (poder nas mãos da coletividade), embora estivesse intimamente ligado ao processo de desenvolvimento desta, mas "no sentido do nivelamento das diferenças de condição social tradicionais, e à abertura de carreiras às pessoas com talento" (BEETHAN, 1988, p. 87). Porém, uma abertura relativa, pois que exigia indivíduos capacitados, melhor, diplomados pelo acesso à educação. O conhecimento especializado ou perícia se constituía, na modernidade, adverso do conhecimento ou cultura geral dos mais antigos.

Na democracia representativa[92] (ou indireta) as deliberações ou decisões que envolvem determinada sociedade são prerrogativas dos que foram eleitos para tal fim, pois pelo sufrágio universal cada indivíduo vota e pode ser votado - escolhe e pode ser escolhido para as representações no âmbito político (público) e na democracia direta, cada indivíduo tem direito (e obrigação) em participar diretamente do processo de tomada de decisão.

Compreende-se, então, que para a eleição de diferentes representações a participação pode ocorrer em distintos âmbitos (associações, ONGs, cooperativas,

---

outro, é também frequente o caso de minorias poderosas, sem escrúpulos, e sabendo aonde querem chegar, imporem uma ordem que vale imediatamente como legítima para todos que se opõem a ela". Tradução nossa.

92 Para tratar da representação política, Bobbio (2009, p. 58-59) esclarece o processo de representação demonstrando diferença entre o delegado, a quem é dada autorização para representar, e o fiduciário, que exerce a função pela confiança que lhe é proporcionada, e salienta que envolve *como* o representa (como delegado, com mandato limitado, imperativo e revogável *ad nutum*, ou como fiduciário, com certa liberdade para agir, sem mandato imperativo e mandato não revogável); *que coisa* representa (se delegado, o interesse particular, se fiduciário, o interesse geral); *a quem* representa (se delegado, representa uma classe ou categoria profissional: representação orgânica, se fiduciário, representa qualquer cidadão).

conselhos, entidade e/ou setor público/privado, etc.), sob diferentes configurações [direta ou indireta, restrita ou ampla, simples ou complexa, rotineira ou esporádica, espontânea ou imposta, voluntária ou provocada, (não) dirigida, (não) manipulada, simbólica ou real, e outras], em diferentes graus (pode envolver: informação, consulta, cogestão, delegação, autogestão), e em diferentes níveis (nível 1: formulação da doutrina e da política, nível 2: estabelecimento de objetivos e estratégias, nível 3: elaboração de planos, programas e projetos, nível 4: alocação de recursos e administração das operações, nível 5: execução das ações, e nível 6: avaliação de resultados) (BORDENAVE, 1994).

A participação, além de ser instrumento de tomada de decisão é inerente ao ser humano, que sempre necessitou conviver em grupo para se manter vivo, fazer e aprender/ensinar coisas, valorizar e ser valorizado, além de outros aspectos. Estar fora desse contexto, segundo Bordenave (1994), é estar na 'marginalidade', ou seja, à margem do processo (não intervindo) ou fora dele, mas quando o poder, o acúmulo de riquezas e o acesso aos benefícios ficam sob o crivo de uma minoria e a maioria é cortada do processo, há aí a 'marginalização', e quanto mais próximo do nível 1, menos lacuna ou distanciamento há entre os que decidem e os que executam.

O autor afirma que a participação deve apresentar uma outra roupagem: uma intervenção ativa[93] de grupos organizados, com vistas a uma ação coletiva transformadora, incorporando pessoas na esfera social pelo próprio direito inerente a cada uma, para que decidam sobre os processos produtivos, econômicos, políticos, culturais e outros (participação a nível macro), trazendo para si certa autonomia frente aos poderes do Estado e das classes dominantes. Assim, *como* – e não *quanto* - tomar parte se constitui na "prova de fogo da participação" (BORDENAVE, 1994, p. 23).

Estar inserido em grupos[94] organizados (participação em associações – a nível micro), sejam eles primários (família, comunidade, vizinhos, amigos) ou secundários (associações, sindicatos, conselhos, igrejas, partidos políticos), constitui

[93] O uso do termo busca distinguir o fazer parte (participação passiva) e o tomar parte (participação ativa), sendo esta representativa de um nível mais intenso de participação, mas dentro de um *continuum*, demonstrando 'menos' ou 'mais' comprometimento.

[94] Grupos primários e secundários são denominações dadas por Charles Horton Cooley (1864-1929), sociólogo norte-americano.

um primeiro caminho e aprendizagem para uma participação social a nível macro (TOCQUEVILLE, 2007; BORDENAVE, 1994).

A macro-participação corresponde a uma intervenção da sociedade nos processos dinâmicos que a constituem e a modificam – na sua própria história, cabendo aos sistemas educacionais ser coparticipantes no desenvolvimento de "mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação" (BORDENAVE, 1994, p. 25). Com isso, tanto a capacitação como a experiência (algumas vezes o enfrentamento[95]) preparam para uma maior participação em decisões de impacto social.

Então, não basta apenas existir um Estado democrático, é necessário que a sociedade (policrática e não monocrática) também esteja democratizada[96], seja em suas instituições primárias seja nas secundárias. Contudo, na sociedade também são encontrados outros centros de poder, dado o pluralismo econômico, ideológico, político. Diante disso, enquanto a teoria democrática considera o poder das bases um remédio contra o abuso de poder que vem de cima, o pluralismo considera a distribuição do poder o remédio contra o poder único ou monocrático (BOBBIO, 2009).

Bobbio (2009) menciona, à vista disso, algumas questões negativas relacionadas aos processos democráticos existentes na atualidade como: a predominância de interesses particulares e não coletivos de certos grupos, pois se tratando de representação pela confiança (fiduciário), no caso da democracia representativa, ao servirem aos interesses de sua própria classe, a dos políticos, estão, na verdade, se comportando como delegados, e classifica como 'leizinhas' [*leggine*] a proliferação desses interesses, ou seja, a classe política elabora leis em prol de certos grupos e deles próprios; a presença de um poder (invisível) que influencia decisões ou negocia secretamente sem que a coletividade tome ciência; o defeito da democracia representativa em comparação à direta: as pequenas oligarquias formadas no contexto dos comitês dirigentes dos partidos e outras. Sugere que a conquista de centros de poder da sociedade civil, por indivíduos

[95] "Está errada a educação que não reconhece na justa raiva, na raiva que protesta contra as injustiças, contra a deslealdade, contra o desamor, contra a exploração e a violência um papel altamente formador" (FREIRE, 1996, p. 40).

[96] Bobbio (2009) crê que não há democracia perfeita, visto que tem que ser, ao mesmo tempo, formal e substancial, também considera a soberania popular um ideal-limite, pois que sempre haverão pequenos grupos exercendo, de fato, o poder – governo oligárquico (de vantagem para os mais abastados).

dispostos à participação, faz com que se tornem menos oligárquicas, além de distribuir o poder e o controle.

A intervenção dos indivíduos em tomada de decisões supõe que haja um processo de diálogo ou comunicação para que as ideias pensadas possam ser expressas. A liberdade que permite estar inserido num processo dessa natureza requer, de cada um, consciência entre o ser e o estar no mundo, pois conforme Burdeau (1962, p. 14), não basta “associar o princípio democrático à liberdade humana para tomar consciência do significado presente da democracia. Necessário se torna também analisarmos a consciência da liberdade”; assim, decisões e atos desnecessitam resultar de reflexões conscientes sobre seus impactos no outro, na coletividade, no mundo.

3.2.2 **Gestão democrática na educação**

O controle democrático das ações do Estado (nos três níveis de governo), pela sociedade, fundamenta e legitima as decisões de seus representantes, não descartando, aqui, a importância dos mesmos nesse processo. Lima (2002b) e Santos (2003) concordam com a afirmativa de que *libertação* e *democratização* conduzem a uma participação mais ampla dos ‘atores sociais’ no processo de tomada de decisão, particularmente ao nível local, levando os indivíduos a um sentimento de pertencimento.

Está no artigo 1º, parágrafo único da CF/1988, que todo poder deriva do povo, e este exerce o poder diretamente ou por intermédio de seus representantes eleitos, sendo que a cidadania é um dos fundamentos da Republica Federativa do Brasil, por permitir a intervenção do indivíduo, particularmente pelo direito político, direta ou indiretamente, na composição do governo ou em sua administração. Assim, a Carta Magna também vislumbra a participação direta da sociedade na administração pública e nas decisões do Estado na elaboração de políticas públicas, e não somente a forma representativa de poder.

Encontramos em Freire (2001, p. 51) a seguinte afirmativa: “Eleito um governo de corte democrático, é possível rever, refazer medidas que aprimorem o processo de democratização da escola pública”, incluindo, nesse contexto, a

participação sobre a questão orçamentária. Mas, não eleito um governo[97] de corte democrático, que tome a iniciativa de gerir de forma democrática, ao nível municipal, por exemplo, da maneira que Freire fez, é necessário que haja uma motivação para tal fim, senão pelo convencimento aos gestores da educação (secretário e Prefeito), então pela reivindicação de cada indivíduo (diretores, professores, alunos, comunidade, pais, etc.), por sua consciência do *ser* que é no contexto social e do *fazer* necessário para melhorar a qualidade da educação municipal.

Em se tratando do Brasil, a promulgação da CF/1988 consagrou como um dos princípios orientadores da educação nacional, a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (art. 205, inciso VI). A Constituição sugere que a configuração da gestão dos sistemas educacionais contenha concepções e práticas democráticas, garantindo aos indivíduos ampla participação nas decisões e na realização de finalidades e objetivos educacionais, fortalecendo, portanto, a necessidade de uma gestão democrática que garanta a participação da maioria da população, senão toda, nas decisões da coisa pública.

Com a CF/1988, o princípio da participação na gestão pública e sua eficiência, legitimidade e transparência, vem se fortalecendo e amadurecendo. Novos métodos de atuação vêm sendo implementados no sentido de envolver a sociedade no processo (adotando a cultura do diálogo, a participação e o controle social) e distanciando-se de modelos genuinamente burocráticos, apesar de a gestão pública ainda estar caracterizada pela manutenção de uma estrutura rígida e inflexível.

Embora a burocratização e a democratização percorram caminhos paralelos no país, ainda se percebe que o Estado patrimonialista, com característica clientelista e corporativista ainda se faz presente na cultura política brasileira, dissociando o sistema político da gestão pública democrática.

A interferência[98] dos atores sociais na gestão da educação, particularmente a municipal, é uma postura política, e como tal, uma necessidade existencial. Tal afirmativa tem apoio em Severino (2001, p. 46), que frisa que é

---

[97] Um presidente, um governador ou um prefeito, em se tratando do nosso país.

[98] Embora a omissão também possa ser considerada um posicionamento individual e por isso político, tendo em vista que denota escolha.

> pela práxis que o homem opera e age. Ela é o movimento que articula dialeticamente a operação e a reflexão, a teoria e a prática. Para que a ação humana seja criadora e transformadora, precisa ser uma prática intencionalizada pela teoria e pela significação.

Dessa maneira, teoria e prática não podem estar disjuntas e a intencionalidade se vincula com o *fazer*, com o *agir*.

Pensar na democratização do sistema municipal de ensino significa refletir sobre a consequência desse processo na escola e implica também “ouvir meninos e meninas, sociedades de bairro, pais, mães, diretoras de escolas, delegados de ensino, professoras, supervisoras, comunidade cientifica, zeladores, merendeiras” (FREIRE, 2006 p. 35) num processo natural e não por vontade do secretário. E “tudo o que for possível fazer de forma competente, para introduzir mudanças democráticas no aparato escolar, deve ser feito. Reformulação do currículo, participação popular na vida da escola, associações de pais, conselhos de escola” (FREIRE, 2006 p. 53), ou seja, a democratização da escola requer a relação de diversos e diferentes aspectos inerentes à educação e uma intervenção de todos os atores envolvidos direta ou indiretamente nesse contexto.

Então, a participação democrática não se constitui apenas na efetivação de um direito, mas numa forma de os indivíduos expressarem seus desejos, terem voz e serem ouvidos, tomarem consciência da realidade e agirem sobre ela, participarem dos processos decisórios como cidadãos que são, onde o conhecimento, a vivência, os valores e as experiências se unem com a legislação. A participação significa a conquista de novos espaços até então dominados por organizações hierarquizadas e burocráticas (BOBBIO, 2009). Desse modo,

> Não é uma questão de conservar o que temos ou de procurar um sistema social ideal e ainda não experimentado. É, sim, uma questão de melhorar suficientemente o que temos, para evitar um descontentamento intolerável, que, se não aliviado, terminará em desespêro e recorrendo à violência. Não há nenhum remédio infalível para conseguir isso. O fim em mira só pode ser alcançado pelo método da tentativa e do êrro, utilizando-se os melhores conhecimentos à mão, de acôrdo com o método político democrático (BECKER, 1964, p. 92-93).

O autor induz, assim, que não há ‘o método’, ‘a melhor forma’ democrática, e sim contextos que exigem uma ou outra maneira viável de participação a ser escolhida pelos próprios participantes de cada processo, inclusive suas regras e o

controle necessário, pois a participação não tem um fim em si mesma, não se reduz ao instante do voto para escolher a proposta, o projeto, a solução – na participação direta, ou para escolher o representante que irá tomar a decisão – na participação indireta.

O ajuste no tocante às decisões sobre os recursos da educação municipal orienta-se, então, para a aplicação do dinheiro público em algo produtivo para o aluno, para seu conforto, para sua aprendizagem, para sua formação enquanto ser humano e ser social, além de proporcionar um salário considerado digno[99] aos educadores e demais pessoas vinculadas à educação sob responsabilidade municipal. Somente com o diálogo é possível se chegar a um consenso, respeitando o dissenso, pois “apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático” (BOBBIO, 2009, p. 75), para construir um mundo mais humano, refazendo o que já existe e projetando o que se deseja como ideal realizável (ZITKOSKI, 2006).

Para a conquista da participação há sempre o enfrentamento de barreiras ou entraves, conflitos, ideologias, que dificultam a participação social na coisa pública e que têm diferentes origens, sendo uma delas a configuração do contexto das decisões políticas, ou seja, em como elas se dão, ocorrem, se instituem. E em conformidade com Lima (2007a,b), quando o processo de decisão política é conduzido por aspectos técnicos e racionais é pouco provável que haja espaço para a democracia ou para o exercício da cidadania, tendo em vista que um processo de decisão democrática ocorre paulatinamente e de forma aperiódica, caracterizado pela ambiguidade e fluidez, sendo possível, então, que haja uma (ou várias) contra-força(s), no sentido de usar essas características para justificar os processos de tomada de decisão centralizados.

A gestão da educação que se apoia muito mais em regras burocráticas que no desenvolvimento dela própria pode fazer com que seus gestores se tornem, comumente, cumpridores da legislação vigente, cujo foco está direcionado para registros, contabilização de número de alunos, número de aprovações, número de reprovações, notas nas avaliações nacionais, número de professores lotados em cada unidade escolar e outros dados, sem uma importância mais nítida para

[99]Entende-se como salário digno aquele que considera a hora trabalhada, a formação, as exigências do cargo, condições de trabalho entre outras variáveis pertinentes às atividades profissionais.

questões como valorização do professor, participação social na gestão do sistema educacional e das escolas, clima organizacional, relação sistema gestor-unidades escolares, relação escola-sociedade, relação professor-aluno, instrumentalização das escolas para cumprirem as propostas curriculares e outras variáveis.

O conhecimento dos dilemas e problemas da educação passa pela “perspectiva política e social” (SALERNO, 2009, p. 28) e não apenas sob o ponto de vista das estatísticas, das técnicas necessárias ao cumprimento dos processos burocráticos, dos dados históricos disponíveis. A visão de mundo envolve a consciência sociopolítica e cultural da realidade no todo e não de partes.

Para a democratização da gestão na educação, a participação de diretores de escolas, alunos, pais de alunos, demais servidores lotados nas unidades de ensino e sociedade local nas decisões da secretaria de educação, também possibilitará aguçar nos envolvidos o gosto pelas práticas democráticas,

Partindo do entendimento de que um processo democrático traz resultados mais condizentes com os desejos coletivos, e que num sistema educacional ele pode provocar uma mudança positiva na forma de condução das decisões, a crença é a de que a gestão democrática vem se tornando uma possibilidade de aprendizagem e compartilhamento não só de experiências e decisões como também do sucesso e/ou fracasso das ações oriundas das mesmas, além de um maior controle sobre usos e aplicação de recursos públicos, quando a participação se estende a todos os aspectos inerentes à gestão da educação.

Num sistema educacional municipal, por exemplo, é interessante que a sociedade e as unidades escolares demandem do executivo, eleito pelo voto, a transparência de seus atos e decisões sobre os rumos da educação assumindo-se como sujeito ético. É significativo, também, que a sociedade requeira conhecer a origem dos recursos e participação no tocante à sua destinação, construindo, em conjunto, uma escala de prioridades e metas pretendidas, também controlando as diversas ações e seus respectivos dispêndios financeiros.

A participação social no destino da educação de dado município extrapola o âmbito da participação em si, ao garantir que a população em geral e os gestores das escolas participem efetivamente na destinação dos recursos públicos e elejam as prioridades para os investimentos, dividindo, com os poderes Executivo e Legislativo, as responsabilidades de designar os investimentos necessários, estabelecendo-se um novo tipo de relacionamento entre a Prefeitura e as

comunidades, tornando as ações do Executivo mais transparentes. De acordo com Santin (2009, p. 126),

> ao dividir o poder decisório com os cidadãos está-se diante de um mecanismo otimizador da gestão da coisa pública, eis que induz os representantes a agirem com maior transparência no intuito de desenvolver as funções sociais da cidade como um todo, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Criam-se as condições para a tomada de decisões mais afinadas ao interesse da cidadania, bem como se aprimora o controle social sobre o poder político.

A divisão do poder não tem, portanto, um fim em si mesma, mas se atrela ao processo de acompanhamento social dos atos do Executivo, visando identificar possíveis desvios do que foi escolhido como prioridade e meta a ser atingida, ao bem-estar social, ao direito/dever de participar enquanto ser político etc. Mas, para acompanhar a gestão dos recursos públicos, demanda-se um conjunto de mecanismos que possibilitem apresentar, à sociedade, todos os quantitativos recebidos e suas destinações. Para tanto, considera-se importante o fortalecimento de organismos sociais autônomos no seio das comunidades, com a finalidade de acompanhar as efetivas aplicações dos valores recebidos e apontar as necessidades existentes, podendo ser as associações de bairro, as associações de pais e professores/mestres e, num nível já institucionalizado por lei, os conselhos de educação e do FUNDEB, no que se refere ao controle.

Esses procedimentos, por um lado, mantêm as comunidades a par do processo de administração, numa relação direta com o corpo de gestão. Por outro lado, ajudam na elaboração de novas políticas, em razão de também estar nela (na comunidade) o conhecimento inerente aos problemas educacionais como a falta de aparelhamento das escolas (equipamentos básicos, recursos financeiros necessários, falta de corpo docente qualificado[100], e outros).

Por que é importante 'requerer' a participação para uma educação pública mais digna para a sociedade? Porque é participar de sua transformação em prol de nós mesmos e da sociedade 'oprimida'. Freire já bem disse: "A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa"

[100] Por exemplo, professores atuando conforme sua formação ou área de conhecimento e não preenchendo 'buracos' pela falta de profissional em certa área diferente da sua.

(FREIRE, 1967, p. 97). Entretanto, segundo Weber (1944), quanto mais a burocracia se desenvolve mais ela desumaniza, e quanto mais desumaniza, mais afasta as virtudes humanas, como o ‘amor’, que faz lutar a favor, ou o ‘ódio’, que faz lutar contra.

O princípio da impessoalidade burocrática e também da administração pública (art. 37 da CF/1988), na educação, faz/fará sentido na medida em que todos recebem/receberem tratamento igualitário, implicando dizer que, independente de posição social ou poder econômico, a educação com qualidade é para abranger a todos; da mesma forma, nenhum aluno poderia estar numa escola com estrutura precária e sem professores, quiçá fora da escola por falta de espaço físico instrumentalizado e/ou educador.

Nesse contexto, toma-se a expressão de Hobbes (2002, p. 23): “Nenhum homem duvida da verdade da seguinte afirmação: quando uma coisa está imóvel, permanecerá imóvel para sempre, a menos que algo a agite”. Então, é preciso refletir sobre a escola e as técnicas gerencialistas que colocam a sociedade como ‘consumidora’ de seu serviço e cujos resultados quantitativos de avaliações as tornam competitivas entre si, tirando dela própria (da escola) conteúdos políticos e de cidadania, cuja qualidade inerente aos moldes da empresa privada é incompatível com a instituição educacional; eliminar a neutralidade que os processos burocráticos forçam e reforçam e encontrar ‘aberturas’ para torná-los menos impactantes naquilo que é possível mudar, como a governança monocrática da educação, cujo amparo legal se encontra tanto na CF/1988 como na LDB/1996.

Diante disso, o FUNDEB, enquanto política de financiamento da educação básica, busca equalizar a distribuição de recursos entre Estado e municípios, reduzir as desigualdades quanto ao investimento mínimo, universalizar a educação básica e valorizar o profissional da educação. Conforme será exposto no capítulo a seguir, ele apresenta uma estrutura formal e burocrática a ser cumprida, com respaldo numa legalidade que orienta, por exemplo, quais os gastos mínimos e máximos de seus recursos e em que gastar, com controle social também burocrático.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – O FUNDEB

Nesse capítulo contextualiza-se a legislação brasileira pertinente à educação básica, considerando as principais competências e responsabilidades das diferentes esferas governamentais (União, Distrito Federal, Estado e Município) em relação ao referido nível educacional, para, em seguida, abordar a transição FUNDEF-FUNDEB, ou seja, contextualizar o processo de substituição do antigo Fundo pelo atualmente vigente, envolvendo aspectos burocráticos como, formalidades, legalidade, ritos e outros.

4.1 EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS: RESPONSABILIDADE GOVERNAMENTAL E COMPETÊNCIA FINANCEIRA

É peculiar[101] ao sistema educacional brasileiro a repartição de responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal no que diz respeito à fixação da competência de atuação de cada ente federativo na educação. Como procede o financiamento dos diferentes níveis e modalidades da educação nacional, considerando o disposto tanto na CF/1988 como na LDB 9.394/1996, é o que será abordado a seguir.

4.1.1 **Responsabilidade governamental disposta na legislação**

Ter acesso à educação, particularmente o ingresso na educação básica pública, vem se configurando como um direito[102] fundamental do homem, em vários

[101] Particularmente o seu caráter descentralizado, com 26 sistemas estaduais, além do Distrito Federal, e cerca de 5.565 sistemas municipais autônomos, na atualidade.

[102] No Brasil, a primeira Constituição de 1824 (Imperial), no art. 179, declara a instrução primária gratuita a todos os cidadãos. A Constituição de 1934, no art. 149, menciona que a educação é de

países[103]. No Brasil, as ações, iniciativas e ideias emanadas de qualquer uma das esferas governamentais (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) são comumente denominadas de políticas públicas (podem ser múltiplas e se referirem a diversas e diferentes áreas[104]) e se designam como políticas sociais, em resposta a demandas sociais variadas e distintas, podendo ser direcionadas a um ou mais segmentos.

As políticas educacionais decorrem de mudanças na legislação brasileira, trazendo consequentes alterações na estrutura e funcionamento da educação do país. Percebe-se uma mudança a partir da aprovação da LDB/1996, que por sua vez está vinculada à CF/1988, estando algumas abordadas no texto como: Emenda Constitucional 14/1996, que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias, regulamentada pela Lei 9.424/1996 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vigente de 1997 a 2006; Emenda Constitucional 53 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), vigente a partir de 2007, com previsão para durar até 2021, regulamentada pela Lei 11.494/2007.

Está no art. 1º da LDB/1996 que a educação compreende os "processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais", condicionando a

---

responsabilidade tanto da família como dos Poderes Públicos. A Constituição de 1937, no art. 125, responsabiliza a família pela formação integral do indivíduo, ficando o Estado na condição de colaborador, sem mencionar seu dever. Na Constituição de 1946, no art. 166 e a de 1967, no art. 168, professam, respectivamente, que a educação é um direito de todos e que deve ser dada no lar e na escola; e na primeira, o art.168 aponta a gratuidade do ensino primário, e na segunda, no mesmo artigo, frisa a obrigatoriedade do ensino de 7 a 14 anos, a para o ensino oficial ulterior ao primário a gratuidade apenas para os que comprovassem efetivo aproveitamento e falta ou insuficiência de recursos. A Constituição de 1988, no art. 105, coloca a educação como dever tanto da família como do Estado, no art. 206, frisa a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, e no art. 208, que o dever do Estado abrange o ensino fundamental obrigatório, a progressiva extensão e obrigatoriedade do ensino médio, ensino aos portadores de deficiência, atendimento de creches e pré-escolas a de 0 a 6 anos de idade etc. (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2001).

[103] Por exemplo, a obrigatoriedade e gratuidade nos EUA dos 6 aos 17 anos, na França dos 6 aos 16 anos, no Japão dos 6 aos 15 anos e na Coréia dos 8 aos 19 anos, conforme a estrutura do sistema de ensino de cada país (FLEURY; MATTOS, 1991).

[104] No art. 6º da CF/1988 há que "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados".

formação global do indivíduo não só com o ingresso num processo formal de ensino, como também dependente das relações sociais estabelecidas no trabalho, participação individual ou em grupos de pesquisa, nas relações de trabalho, na participação em entidades sociais e/ou eventos culturais e outros meios que lhe proporcionem conhecimento.

Os princípios[105] que norteiam a educação no país envolvem questões democráticas, de valoração do profissional da educação, de garantia da qualidade de ensino, além de outros aspectos, e perpassam a CF/1988 e todo o texto da Lei 9.394/1996. Então, com base no art. 206 da Constituição e também exposto no art. 3º da LDB/1996[106], o ensino deve ser ministrado com:

> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar [a cultura] o pensamento, a arte e o saber;
> III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino [LDB incs. III e V];
> IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais [LDB inc. VI];
> V - valorização dos profissionais do ensino [da educação escolar – inc. VII LDB], garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei [na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino – inc. VIII LDB];
> VII - garantia de padrão de qualidade [inc.IX LDB].

Além do exposto, há, ainda, na LDB/1996: “IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; X - valorização da experiência extraescolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”; e de acordo com os princípios, todo cidadão brasileiro tem, indistintamente, garantido pela legislação, direito de acesso e permanência na escola, gratuitamente, em estabelecimento oficial. Igualdade de condições sugere que as escolas devam ter requisitos mínimos de qualidade, independente de onde estejam inseridas, mas o que se percebe claramente são grandes disparidades entre elas, seja comparando as regiões do país, seja comparando a oferta numa mesma região, Estado ou cidade.

---

[105] Art. 206 da CF/1988 e art. 3º da LDB/1996. Um princípio é entendido como um ponto de partida, como característica que determina algo, uma acepção fundamental que serve de referência para outras, ou de que outras são derivadas (MICHAELIS,1998, p.1697).

[106] Entre colchetes o que está diferenciado ou que foi acrescentado pela Lei.

Da mesma forma, a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” deveria atingir a todos. Se se compreende que não há garantia do padrão de qualidade da oferta do ensino público, a liberdade de aprender e demais citadas não se concretizam na realidade de muitos brasileiros. A questão da qualidade não é foco de análise principal nesse texto, mas é um assunto que vem sendo debatido por pesquisadores[107] no país, alguns com referência às avaliações nacionais (SINAES[108] e ENADE[109], ENEM[110], SAEB[111], e Provinha Brasil[112], além do IDEB[113]) ou internacionais[114].

[107] Por exemplo, os professores: Amaury Patrick Gremaud e Reynaldo Fernandes, do Departamento de Economia da USP, Campus de Ribeirão Preto; Moacir Gadotti, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP); Celso dos Santos Vasconcelos, Diretor e Consultor Pedagógico do Libertad – Centro de Pesquisa, Formação e Assessoria Pedagógica, além de consultor de escolas; Robert E. Verhine, da Faculdade de Educação da UFBA, Diretor científico da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado Bahia (Fapesb) e Conselheiro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) etc.

[108] Criado pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, abrangendo: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos (INEP, 2009b).

[109] O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) integra o SINAES e tem o objetivo de aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos ao quais se vinculam, suas habilidades e competências. O exame é obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar. A primeira aplicação ocorreu em 2004 e a periodicidade máxima com que cada área do conhecimento é avaliada é trienal (INEP, 2009b).

[110] Criado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. Podem participar do exame alunos que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. Na atualidade, tem como finalidade classificar alunos para o Programa Universidade para Todos – ProUni, que distribui bolças parciais ou integrais a universidades e faculdades particulares, para os que possuem baixa renda, além de também servir como critério de seleção para determinadas faculdades e universidades, públicas e particulares (INEP, 2009c).

[111] Criado em 1990, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é uma avaliação para diagnóstico, em larga escala, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Tem o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos, envolvendo a quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e na terceira série do ensino médio (através da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, por amostragem; e por meio da Avaliação Nacional de Rendimento Escolar – Anresc, em escolas com um mínimo de 20 alunos, recebendo o nome, nesse estrato, de Prova Brasil, cuja criação se deu em 2005) (INEP, 2009c).

[112] Criada em 2008, a Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica aplicada aos alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental, para servir de instrumento aos professores e gestores escolares para acompanhar, avaliar e melhorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial oferecidos às crianças (INEP, 2009c).

[113] Criado em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) visa medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do

No tocante ao dever do Estado para com a educação escolar pública, encontra-se descrito no art. 208[115] da CF/1988, além de ser regulamentado no art. 4º da LDB/1996[116], e deve ser efetivado por meio da garantia de:

> I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
> II - progressiva universalização [extensão da obrigatoriedade e gratuidade] do ensino médio gratuito;
> III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência [gratuito aos educandos com necessidades especiais], preferencialmente na rede regular de ensino;
> IV - atendimento [gratuito] em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
> VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
> VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (LDB inc. VIII).
> § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
> § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
> § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

São também mencionados na Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional os seguintes deveres do Estado:

> VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
> IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem.

---

estudante em avaliações do INEP e em taxas de aprovação da rede de ensino municipal (pela Prova Brasil) e estadual e do Distrito Federal (pelo SAEB) (INEP, 2009c).

[114] Como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), cuja prova é aplicada a cada 3 anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a finalidade de avaliar o conhecimento de estudantes de 15 anos em matemática, leitura e ciências.

[115] Teve os incisos I e II alterados pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996. Ao ser alterado, o termo 'obrigatoriedade' foi excluído do texto do inciso II, apesar de estar como última etapa da educação considerada como basilar para todo cidadão brasileiro.

[116] Entre colchetes o que está diferenciado ou que foi acrescentado pela Lei.

Nos incisos I, II e IV da CF/1988 e LDB/1996 há a descrição das modalidades de ensino que compõem a Educação Básica brasileira[117]. A EB "tem por finalidades[118] desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores", sinalizando a formação para o trabalho e a necessidade de aprimoramento contínuo, sucessivo e sistemático. Assim, a oferta desse nível de ensino é compulsória e de responsabilidade compartilhada dos estados, Distrito Federal e municípios.

A obrigatoriedade e gratuidade de oferta do ensino fundamental[119], mesmo aos que não tiveram acesso em idade própria, compromete o Poder Público a ofertá-lo e, portanto, mantê-lo para toda a população do país, uma responsabilidade[120] dos Estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, que têm que priorizar a oferta do ensino fundamental, além de os municípios também darem primazia a educação infantil em creches e pré-escolas, e os Estados e Distrito Federal[121] atenderem, ainda em primeiro lugar, o ensino médio.

Cabe aos municípios priorizar o ensino infantil e a educação fundamental, sendo-lhes dados amplos poderes para organizar, manter, desenvolver e normatizar seus sistemas[122] de ensino, em consonância com as políticas emanadas da União e/ou Estado. Conforme Dourado,

---

[117] O delineamento da Educação Básica está discriminado no capítulo II da LDB/1996 (do art. 22 ao art. 36), sendo que do art. 22 ao art. 28 trata das disposições gerais, do art. 29 ao art. 31 aborda a educação infantil, do art. 32 ao art. 34 diz respeito ao ensino fundamental e do art. 35 ao art. 36 versa sobre o ensino médio. A Lei também prevê formas de educação possíveis de incidir nas diferentes etapas de ensino como: educação de jovens e adultos (art. 37 e 38), educação profissional (art. 39 a 42), educação especial (art. 58 a 60). A educação a distância é mencionada no art. 80, mas não como modalidade de ensino, embora venha ocorrendo como tal.

[118] Art. 22º da LDB/1996.

[119] Inc. I do art. 208 da CF/1988 e do art. 4º da LDB/1996.

[120] De acordo com a nova redação dada ao § 2º e inserção do § 3º no art. 211 da CF/1988.

[121] Conforme inc. VI do art. 10 da LDB/1996.

[122] Agesta (apud BORDIGNON, 2009, p. 24) define sistema como "o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um modo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa".

> é vital a definição mais clara do papel dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no tocante à proposição e coordenação mais articulada na definição de políticas e diretrizes para a educação, no estabelecimento de parcerias entre as diferentes esferas do governo, na redistribuição de recursos financeiros com vistas à garantia da universalização da educação com qualidade, no acompanhamento, controle e avaliação do desempenho do sistema educacional; na adoção de medidas efetivamente descentralizadoras que fortaleçam a cooperação técnica e possibilitem graus progressivos de autonomia aos sistemas de ensino, entre outras (DOURADO, 2006, p. 30).

O autor expressa sua preocupação quanto às reais dimensões da competência de cada ente federativo e de todo o aparato técnico, financeiros e de condução dos sistemas de ensino, com vistas a proporcionar mais autonomia aos mesmos.

O sistema[123] nacional de ensino do país, com descrição das responsabilidades das entidades mantenedoras está demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Sistema nacional de ensino

NÍVEIS DE ENSINO ABRANGIDOS		ENTIDADES MANTENEDORAS			
		União	Estado	Município	Particular
Educação Superior		◆	▬	▬	◆
Ed. Básica	Ensino Médio	◆	▬	⬭	▬
	Ensino Fundamental	◆	▬	⬭	▬
	Educação Infantil	◆	▬	⬭	⬭

Abrangência dos sistemas de ensino
Legenda:
◆ FEDERAL
▬ ESTADUAL
⬭ MUNICIPAL

Fonte: adaptado de Dias (2004, p. 90)

O quadro 1 demonstra que os sistemas de ensino tem como preocupação aspectos importantes da educação que são os diferentes graus de escolarização, compreendendo, assim, toda uma rede de escolas e sua estrutura[124] de sustentação (DIAS, 2004).

Em se tratando do Sistema Municipal de Ensino, esse “define a organização formal, legal do conjunto das ações educacionais do município” (BORDIGNON, 2009, p. 38) e sua instituição, por lei municipal, dimensiona o espaço de autonomia e

[123] Artigos 16, 17 e 18 da LDB/1996.

[124] “constitui um conjunto de elementos em que cada elemento só tem sentido pelas relações que mantém com os outros e em que a modificação de um único elemento acarreta uma modificação no conjunto” (DUROZOI; ROUSSEL, *apud* MOREIRA, 2004, p. 114).

de responsabilidade própria do município e se constitui, além do conjunto de normas que o disciplinam,

> a) pelos órgãos municipais de educação (Secretaria, Conselho de Educação e outros vinculados à educação do município; b) pelas instituições de ensino de educação básica, criadas e mantidas pelo poder público municipal; c) pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada (BORDIGNON, 2009, p. 36).

É competência do município, além da responsabilidade pelas etapas de ensino de seu âmbito de atuação, autorizar o funcionamento e exercer a fiscalização sobre a educação infantil criada e mantida pela iniciativa privada, sendo que na LDB/1996, em seu art. 11º, há ainda as seguintes incumbências para os municípios:

> I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
> II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
> III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
> IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
> V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entende-se que os sistemas educacionais, por sua natureza, podem manter seus subsistemas interligados e trocando informações e não apenas apresentarem uma justaposição de cunho burocrático (hierarquizado), com cada um exercendo seu papel, onde órgãos e pessoas atuam desvinculados e sem diálogo; o que implica dizer, uma gestão em consonância com o art. 206 da CF/1988 e inciso VIII, art. 3º da LDB/1996, onde consta a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, levando a um processo participativo e de construção coletiva de decisões.

No §1º da CF/1988 consta que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, implicando uma intervenção social, pois conforme o art. 5º da LDB/1996 explicita, cabe a “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente

constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo", compreendendo-se que se atém ao ensino fundamental e que não é extensivo à educação infantil e ao ensino médio, embora no art. 205 da CF/1988 conste que a educação é um "direito de todos e dever do Estado e da família", aludindo que não somente o Estado, mas também a sociedade como um todo são corresponsáveis nesse processo, visando ao "pleno desenvolvimento da pessoa[125], seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho"[126], sendo esse o fim da educação.

Considerando que os sistemas de ensino envolvem uma rede de escolas, instituições sociais consideradas como "estrutura didática do sistema de ensino" (MOREIRA, 2004, p. 116), com um arcabouço de sustentação, em se tratando da estrutura[127] e funcionamento[128] da educação[129] escolar, entende-se serem necessárias as condições mínimas para o processo ensino[130]-aprendizagem[131] ocorrer de forma satisfatória, já que as escolas são as responsáveis por esse processo ou atividade-fim.

Uma composição ou estruturação escolar para dar suporte ao processo ensino-aprendizagem contempla, por exemplo, biblioteca com ambiente para leitura e pesquisa, laboratório(s), salas de aula arejadas, de tamanho compatível com o número e idade dos alunos, espaços próprios para a administração e para os

---

[125] Na LBD/1996 a expressão é substituída por 'educando".

[126] Também no art. 2º da LDB/1996.

[127] De origem latina, *structura* significa construção, estrutura, e vem do verbo *struere*, que significa construir (VIEIRA, 2009; BUTARELLO, 2007).

[128] Originária do francês, etimologicamente, *fonctionnement* associa-se á palavra latina *functìo*, *ònis*, que tem o sentido de 'cumprir, exercer, desempenhar' (VIEIRA, 2009, p. 19).

[129] Educação abrange todas as influências recebidas pelo indivíduo ao longo de sua vida, seja em instituições seja em circunstâncias diversas e variadas (MOREIRA, 2004).

[130] Ensino é um conceito mais restrito que educação e envolve a educação escolar que é desenvolvida em instituições próprias, nas escolas, assim, todo ensino é educação, embora nem toda educação seja ensino ou educação escolar (MOREIRA, 2004).

[131] "Aprender não [é] colocar um conhecimento que está fora, no mundo, para dentro da cabeça do sujeito, mas atribuir significado às experiências vivenciadas de forma que o ser humano possa se distinguir do entorno no qual está submerso. Os conceitos fora e dentro passam a ser problematizados. Essas relações são vistas dialeticamente, ou seja, em um movimento que vai do mundo para o sujeito e do sujeito para o mundo, sempre mediadas pelas significações culturais dadas pelo ambiente a que o sujeito pertence. As pessoas, portanto, compartilham modos de agir e de pensar. Nessa troca, aprende-se". Goulart (2010), baseando-se na Abordagem Histórico-cultural de Vygotsky.

professores, banheiros apropriados e diferenciados para alunos, servidores e professores, refeitório e cozinha, espaço para recreação, além de outros.

Entretanto, não bastam os espaços físicos para seu pleno funcionamento. A escola necessita de operacionalização envolvendo alunos, professores e demais profissionais da educação, recursos financeiros, projeto político-pedagógico, acervo bibliográfico diversificado e atualizado, materiais e equipamentos de apoio ao professor e para o funcionamento administrativo, entre outros.

A urdidura e funcionamento da unidade escolar são mutáveis e caracterizam seu dinamismo. Assim, pode sofrer alterações de normas, regras, planos, projetos, impacto de políticas públicas, particularmente as educacionais (manifestas em leis, decretos, resoluções, etc.), além de também oferecer elementos para a implementação de novas políticas.

Salienta-se aqui que no inciso VII do art. 208 da CF/1988 e no inciso VIII do art. 4º da LDB/1996, que tratam do atendimento ao aluno no ensino fundamental, é mencionada a necessidade de "programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde", condicionando o atendimento à aplicação de recursos públicos. Em se referindo aos municípios, há, por exemplo, além do FUNDEB, transferências obrigatórias, como a da merenda escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE[132]), além de programa de apoio ao transporte escolar para alunos da educação básica residentes na zona rural.

Considerando a importância da sustentação da estrutura e funcionamento das escolas, os itens a seguir tratam das competências financeiras de manutenção da educação básica no país, tendo como referência a atual legislação que versa sobre o assunto.

---

[132] Em 1995, pela Resolução 12, de 10 de maio, foi criado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com a edição da Medida Provisória 2.178-36, de 24/8/2001 passou a se chamar Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Até 2008, abrangia somente as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória 455, de 28 de janeiro (transformada na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009), foi expandido para toda a educação básica - EB (também para as escolas de ensino médio e da educação infantil). Trata-se de uma assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Os recursos visam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, apoiar a autogestão escolar e elevar os índices de desempenho da EB. Os recursos são transferidos direto para a escola ou para a Prefeitura, que repassa todo o montante para a escola, de acordo com o número de alunos informado no censo escolar do ano imediatamente anterior ao do repasse (FNDE, 2011b).

4.1.2 **Competência financeira conforme arcabouço legal**

No Brasil, a manutenção do ensino público está diretamente correlacionada aos repasses financeiros da União para os Estados, Distrito Federal e municípios, e dos Estados para os municípios. O art. 212 da CF/1988 menciona que a União deve aplicar o mínimo de 18% e os Estados e municípios o mínimo de 25% da receita (de transferências) oriunda de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Considera-se como MDE, conforme art. 70 da LDB/1996, as destinadas a:

> I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
> II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
> III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
> IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
> V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
> VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
> VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
> VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O art. 213 da CF/1988 e o art. 77 da LDB/1996 tratam dos recursos públicos destinados as escolas públicas, salientando que podem ser direcionados às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, e que

> I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
> II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;
> IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL. Ministério da Educação, 1988).

De acordo com os dados da tabela 17, as alíquotas de vinculação de recursos para a educação no país, durante a promulgação das constituições federais, vêm apresentando variações nos percentuais. Percebeu-se, inclusive, que em duas

delas, a de 1937 e a de 1967, não houve vinculação constitucional de recursos nas três esferas governamentais para a manutenção da educação pública no país.

Da primeira Constituição de 1934 à última, de 1988, que é vigente até os dias atuais, nota-se que foram 25 (vinte e cinco) anos de não vinculação da União, ou 33,33% do todo; 21 (vinte e um) anos para os Estados e Distrito Federal, ou 28% da somatória; e 7 (sete) anos para os municípios, significando 9,33% do total de anos. Desde a Emenda Constitucional 14, de 1983, e da Constituição de 1988, os municípios não podem deixar de aplicar, no mínimo, 25% dos recursos arrecadados de impostos próprios e de transferências, na Educação.

Tabela 17 – Brasil: alíquotas da vinculação de recursos para a educação

ANO	DISPOSIÇÃO LEGAL	ESFERA DA VINCULAÇÃO		
		UNIÃO	**ESTADOS / DF**	**MUNICÍPIOS**
1934	CF 34*	10%	20%	10%
1937	CF 37	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	DL 4.958**	nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF 46***	10%	20%	20%
1961	LDB 4.024****	12%	20%	20%
1967	CF 67	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1*****	nenhuma	nenhuma	20%
1971	LDB 5.692******	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 24******	13%	25%	25%
1988	CF 88********	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira; Adrião (2001, p. 98)

*Art. 156 – “da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.
**Instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário (e dispôs sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário), e conforme o art. 2º “formado pela renda proveniente dos tributos federais que para este fim vierem a ser criados”. De acordo com Oliveira e Adrião (2001, p. 97), “a fonte de recursos proviria de um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas e estipulava um compromisso dos Estados signatários de aplicarem em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os municípios 10%”, e cada um deveria aumentar, anualmente, 1% da alíquota, até atingirem 20% (Estados) e 15% (municípios).
***Art 169 – “[...] da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.”
****Art. 92 – da receita de seus impostos, “[...] na manutenção e desenvolvimento do ensino.”
*****Art. 15 – § 3º: “A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: [...] f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.”
****** Conforme o art. 59 – “aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no art. 15, § 3º, alínea "f", da Constituição.”
*******Conhecida como Emenda Calmon. Art. 176 – § 4º: “[...] da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”
******** Art. 212 – “[...] da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

As fontes de recursos para a educação no Brasil, segundo a LDB/1996, em seu art. 68, têm diferentes origens, podendo provir de receita de impostos da União, Estados, Distrito Federal e municípios; de receitas de transferências

constitucionais[133], do salário-educação[134] e outras contribuições sociais[135], de incentivos fiscais e de fontes de recursos previstos em lei (BRASIL. Presidência da República, 1998). A composição do FUNDEB se constitui de impostos de competência da União e Estados, conforme discriminados no quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Brasil: impostos e competências dispostos na CF/1988

ESFERA	IMPOSTO	SÍMBOLO
União (art. 153)	I - Importação de produtos estrangeiros.	**II**
	II - Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados.	**IE**
	III - Renda e proventos de qualquer natureza.	**IR**
	IV - Produtos industrializados.	**IPI**
	V - Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.	**IOF**
	VI - Propriedade territorial rural.	**ITR**
	VII - Grandes fortunas, nos termos de lei complementar.	**IGF**
Estados e Distrito Federal (art. 155)	I - Transmissão causa *mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos.	**ITCMD**
	II - Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.	**ICMS**
	III - Propriedade de veículos automotores.	**IPVA**
	Adicional de 5% sobre o I.R.	**---**
Municípios (art. 156)	I - Propriedade predial e territorial urbana.	**IPTU**
	II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.	**ITBI**
	III - Serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar	**ISS**

Fonte: elaborado pela autora, com dados de Brasil (1988)

[133] Estão determinados na Constituição e consistem na distribuição de recursos oriundos da arrecadação de tributos federais ou estaduais, aos estados, Distrito Federal e municípios, como o Fundo de Participação Municipal (FPM) e o Imposto Territorial Rural (ITR) para os municípios, e o Fundo de Participação Estadual (FPE).

[134] O salário-educação foi instituído em 1964 e é designado como uma contribuição social designada para financiar programas, projetos e ações direcionadas para o financiamento da educação básica pública, podendo ser aplicada na educação especial, se vinculada à educação básica. Essa contribuição está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis 9.424/1996, 9.766/1998, Decreto n 6003/2006 e Lei 11.457/2007; é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o montante das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a todo título, aos segurados empregados, eximidas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). São considerados contribuintes do salário-educação: empresas em geral e entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social (qualquer firma individual ou sociedade que tome para si o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e outras sociedades criadas e mantidas pelo poder público, nos termos do art. 173, § 2º da CF/1988) (FNDE, 2010b).

[135] Proveniente, por exemplo, do empregador, da empresa ou entidade similar, incidente sobre: a folha de salários e outros rendimentos, a receita ou o faturamento, o lucro; oriunda do trabalhador e outros segurados da previdência social, da receita de concursos de prognósticos (qualquer tipo de jogo/aposta em número ou símbolos), do importador de bens e serviços do exterior, etc. (CF/1988, art. 195).

De acordo com os dados da CF/1988 demonstrados no quadro 2, a há sete impostos de competência da União, três dos Estados e três dos municípios. A maior parte do financiamento do ensino público vem de impostos próprios, de transferências Constitucionais da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios e dos Estados aos seus municípios, além de transferências voluntárias[136]. Os impostos se constituem a receita mais importante do sistema público de ensino, seguido do salário-educação.

São considerados impostos os valores pagos por pessoas físicas ou jurídicas (denominadas contribuintes), em moeda nacional, que podem ser arrecadados a nível federal, estadual e municipal. Os impostos têm, por exemplo, a função de manter o funcionamento das estruturas governamentais (pagamento de pessoal e custeio da máquina pública); de financiar os investimentos com saúde, educação, transporte, segurança, obras públicas e outros, sendo essas ações do governo, custeadas pela sociedade, denominadas políticas públicas.

No quadro 3, construído a partir de dados da CF/1988, está demonstrada a repartição das receitas e as transferências constitucionais pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios. Dos impostos de competência de arrecadação pela União (ver quadro 2), parte deles, conforme determinação constitucional, é devolvida para os Estados e municípios, que são os locais onde foram efetivamente recolhidos. O mesmo processo ocorre com os impostos de competência de arrecadação dos Estados que são devolvidos aos municípios. Estes também possuem competência de arrecadação.

[136] “repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”, e sua viabilização operacional é geralmente por meio de convênios ou contrato de repasses (BRASIL. Ministério da Educação, 2005, p. 24).

Quadro 3 – Repartição das receitas de impostos e transferências constitucionais, conforme a CF/1988

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
Art. 157: Pertencem aos Estados e Distrito Federal: I -o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (incidente na Fonte, sobre pagamento de seus funcionários – 100%) . II- 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I*.	Da União aos Estados e Distrito Federal • Fundo** de participação do governo federal para os Estados e o Distrito Federal (FPE): 21,5% (vinte e um vírgula cinco por cento) do IR e IPI (art. 159, I, a); • 10% (dez por cento) do IPI, proporcional às suas exportações (art. 159, II); • 20% (vinte por cento) dos impostos residuais (art. 158, II). • 29% (vinte e nove por cento) do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º***, para os Estados e o Distrito Federal (art. 159, III).
Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (incidente na Fonte, sobre pagamento de seus funcionários – 100%); II – 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III – 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV – 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.	Da União aos municípios: • Fundo de participação do governo federal para os municípios (FPM): 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) do IR e IPI (art. 159, I, b);, mais 1% (um por cento) no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (art. 159, I, d/EC 55/2007); • 50% (cinquenta por cento) ITR dos imóveis nele situados (art. 158, II). Do Estado aos municípios: • 25% da receita de IPI/exportação. recebida da União (art. 150, III, § 3º); • 25% da receita do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico recebida da União (art. 150, III, § 4º); • 50% (cinquenta por cento) do IPVA dos veículos nele licenciados (art. 158, III); • 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS (art. 158, IV).
	Art. 159. A União entregará: I – "do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados [...]" c) 3% (três por cento), "para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste [...]"

Fonte: elaborado pela autora, com dados de Brasil (1988)

* "A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição."

** Para a composição do FPM e FPE e para a aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no art. 159, § 1º, há que "excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios."

*** relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Os impostos de transferências para a educação municipal, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, são: repassados pela União – o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportados (IPI/exportação), o Imposto sobre a Renda dos Servidores Municipais (IRRF), o Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro (IOF), ICMS desoneração (Lei Kandir – LC 87/1996) e o Imposto Territorial Rural (ITR); transferidos pelo Estado – Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e IPE/exportação. São também vinculados os impostos próprios dos municípios – Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

Os recursos públicos para educação são os constantes no orçamento público, que se configura como um “instrumento técnico da política econômica, [...] uma lei de cumprimento obrigatório pelo Poder Executivo nas esferas públicas” (MELCHIOR, 2004, p. 196), servindo, assim, como instrumento de execução, controle e avaliação dos investimentos públicos, sendo sua elaboração e publicização formas de tornar o processo democrático mais participativo e transparente.

O percentual de vinculação, aplicado sobre as receitas da União e Estados, é aplicado após serem descontadas as parcelas que devem transferir aos outros entes federados; significa que após a União transferir a parte que cabe aos Estados, Distrito Federal e municípios, aplica os 18% da vinculação; da mesma forma os Estados, após somar a parte recebida da União e enviar a parte que cabe aos seus municípios, aplicam os 25% da vinculação; e os municípios, que apenas recebem, somam os impostos próprios mais as transferências da União e do Estado e sobre esse total aplicam os 25% vinculados à educação.

Na tabela 18 se observa o percentual anual investido na EB pública no país em relação ao PIB, que segundo a OCDE indica o quanto um país prioriza a educação. O ensino fundamental é o que apresenta maior percentagem de investimento, tanto na etapa de ensino como por aluno inserido nela, em decorrência, particularmente, da quantidade de matrículas envolvida, conforme dados da tabela 4.

A tabela 18 mostra que os percentuais dos recursos investidos nas etapas de ensino vêm se mostrando praticamente estáveis, com certa elevação no ensino fundamental e médio, um pouco mais a partir de 2006. Entretanto, com o aumento

anual do PIB, os valores absolutos vêm apresentando um crescimento ano a ano. Comparando o ano de 1997 com 2006 (tabela 1), por exemplo, o PIB apresentou um crescimento de 252,3%, ou seja, mais que o dobro. Vendo a tabela 4, o número de alunos na educação básica do país, em 1997 era de 43.047.721 (l1, c2) e em 2006 era de 48.595.844 (l19, c22), representando um aumento percentual em torno de 13% no período.

Na relação entre os anos 2006 e 2007 o gasto-aluno cresceu aproximadamente 22,0%, passando de 1.763,00 (l14, c10) para 2.151,00 (l16, c10); de 2007 para 2008, o crescimento foi de 23,4%, passando para 2.654,00 (l18, c10), chegando em 2009 em 2.994,00 (l20, c10), ou seja, 12,8% maior que o ano anterior. Assim, verificou-se que os percentuais de aumento na comparação entre os anos vêm decrescendo, embora o valor-aluno em relação ao PIB per capita venha aumentando, seja em números absolutos ou em percentuais.

Tabela 18 – Brasil: investimento estimado em Educação Básica em relação ao PIB, de 2000 a 2009*, em (R$)

Ano		*PIB Total (milhões)* (c1)	Investimento público direto em relação ao PIB (milhões)				*PIB Per Capta (1,00)* (c6)	Investimento público direto em relação ao PIB *per capta*** (1,00)				
			EI (c2)	**EF** (c3)	**EM** (c4)	**Total EB** (c5)		**EI** (c7)	**EF** (c8)	**EM** (c9)	**Total EB** (c10)	**TM** (c11)
I1	2000	*1.179.482*	0,4%	2,7%	0,6%	3,7%	*6.946,34*	13,4%	23,3%	11,2%	11,7%	1,0%
I2	Valor Estimado		4.718	31.846	7.077	43.641		931	1.618	778	813	68
I3	2001	*1.302.136*	0,4%	2,7%	0,7%	3,8%	*7.553,62*	12,0%	24,0%	12,6%	12,0%	1,0%
I4	Valor Estimado		5.209	35.158	9.115	49.481		906	1.813	952	906	76
I5	2002	*1.477.822*	0,4%	3,0%	0,5%	3,9%	*8.462,45*	11,4%	25,6%	8,9%	12,0%	1,0%
I6	Valor Estimado		5.911	44.335	7.389	57.635		965	2.166	753	1.015	85
I7	2003	*1.699.948*	0,4%	2,7%	0,6%	3,7%	*9.610,95*	12,6%	24,1%	9,9%	11,7%	1,0%
I8	Valor Estimado		6.800	45.899	10.200	62.898		1.211	2.316	951	1.124	94
I9	2004	*1.941.498*	0,4%	2,8%	0,5%	3,7%	*10.839,81*	12,8%	25,5%	8,8%	12,0%	1,0%
I10	Valor Estimado		7.766	54.362	9.707	71.835		1.387	2.764	954	1.301	108
I11	2005	*2.147.239*	0,4%	2,8%	0,5%	3,7%	*11.658,11*	11,7%	26,8%	8,6%	12,3%	1,0%
I12	Valor Estimado		8.589	60.123	10.736	79.448		1.364	3.124	1.003	1.434	119
I13	2006	*2.369.797*	0,4%	3,1%	0,6%	4,1%	*12.686,60*	12,0%	30,0%	11,1%	13,9%	1,2%
I14	Valor Estimado		9.479	73.464	14.219	97.162		1.522	3.806	1.408	1.763	147
I15	2007	*2.661.344*	0,4%	3,1%	0,7%	4,2%	*14.056,26*	13,8%	32,7%	12,2%	15,3%	1,3%
I16	Valor Estimado		10.645	82.502	18.629	111.776		1.940	4.596	1.715	2.151	179
I17	2008	*3.031.864*	0,4%	3,4%	0,8%	4,6%	*15.989,76*	13,9%	36,0%	13,4%	16,6%	1,4%
I18	Valor Estimado		12.127	103.083	24.255	139.466		2.223	5.756	2.143	2.654	221
I19	2009	*3.185.125*	0,4%	3,7%	0,8%	4,9%	*16.634,15*	13,8%	39,6%	14,1%	18,0%	1,5%
I20	Valor Estimado		12.741	117.850	25.481	156.071		2.296	6.587	2.345	2.994	250

Fonte: elaborada pela autora, com dados do INEP (2010, 2011c) para as matrículas, INEP (2011a,b) para as taxas de investimento, IPEADATA (2010) para o PIB.

Legenda: educação infantil (EI), ensino fundamental (EF), ensino médio (EM), educação básica (EB), total mensal (TM).

* De acordo com dados do INEP, "as despesas com Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, dependendo do nível ao qual fazem referência. No ensino médio estão computados os valores da educação profissional (concomitante, subsequente e integrado)"; "percentual direto significa a não inclusão de "despesas com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional;" e que "a cobertura dos investimentos públicos em educação compreende a formulação de política, manutenção e desenvolvimento do ensino, a expansão e melhoria das escolas de diversos níveis e modalidades de ensino, dos estabelecimentos de educação, dos programas de assistência ao estudante, entre outros". Em relação ao percentual do gasto-aluno em relação ao PIB per capta, "para os anos de 2000 a 2003, estão computados na área educacional os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola". No momento de conclusão da tese não haviam sido publicadas as taxas percentuais de 2010.

**A partir dos percentuais divulgados pelo INEP, foram feitos os cálculos dos valores, em números absolutos, do investimento público direto em relação ao PIB e do investimento público direto em relação ao PIB *per capta.*

Os valores investidos na educação básica ainda são baixos em comparação ao que investem, em média, os países desenvolvidos membros da OCDE. O maior crescimento percentual do PIB em relação ao aumento percentual do número de alunos pode ser considerado como um dos fatores que vem contribuindo para que o

valor gasto por aluno venha crescendo anualmente, embora ainda não signifique equiparação em relação aos países membros da citada organização.

Relatório da OCDE de 2009[137] (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2009) demonstrou que o gasto médio dos países membros em educação básica[138] em relação ao PIB foi na ordem de 6,6 mil dólares anuais por aluno e no Brasil a média foi de 1,5 mil dólares, o seja, 22,7% da média daquelas nações, ou 4,4 vezes menor.

Enquanto nos países da OCDE o gasto médio em educação ficou na ordem de 8,0 mil dólares, no Brasil ficou em torno de 3,7 mil, para cobrir todos os níveis de ensino, frisando que somente na Educação Superior foram 10,3 mil dólares anuais, aproximando da média dos países membros que foi de 12,3 mil dólares anuais. Os gastos com Educação Superior representaram no ano 8,8 mil ou 687% a mais por aluno no país comparando à educação básica. Compreende-se que se os recursos são considerados insuficientes para manter plenamente instituições de ensino superior (IES) públicas e seus cursos, na educação básica, os investimentos se mostram bem mais precários. Querer um salto de qualidade na educação do país pressupõe mais investimento nos níveis de ensino, particularmente na educação básica, sem grandes disparidades de investimentos entre o nível básico e o superior.

De acordo com as prioridades destacadas no Plano Nacional de Educação (PNE) em 2000, válido até 2010, devido à limitação de recursos financeiros há a necessidade de se construir, constante e progressivamente, a capacidade para responder ao desafio de ofertar uma educação compatível, em extensão e qualidade, à dos países desenvolvidos (BRASIL. Ministério da Educação, 2010). Entretanto, nas projeções elaboradas para o alcance dos objetivos[139] do PNE, o custo-aluno em educação básica em relação ao PIB *per capta*, de 2004 a 2008 foi na percentagem de 12, 12,3, 13,9, 15,3 e 16,6 (linhas 9, 11, 13, 15 e 17, c10, tabela

[137] Referente ao ano 2006.

[138] Considerou crianças a partir de 3 anos: pré-primário, educação primária e secundária, que em nosso país equivalem à pré-escola da educação infantil, ensino fundamental e médio, respectivamente.

[139] Os objetivos do PNE eram: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

18), e não de 14, 15, 16, 18,5 e 19,7 conforme idealizado no PNE vigente de 2000 a 2010.

Análises de pesquisadores sobre a relação PIB e investimento público em educação, como dos professores Juca Pirama Camargo Gil[140] e Nelson Cardoso do Amaral[141], demonstraram que é preciso muito mais investimento que somente 7% do PIB para cumprir todas as metas previstas no novo PNE[142] (para o decênio 2011-2020), considerando a demanda existente (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

De acordo com o professor Gil, os gastos envolveriam, pelo menos, 70% a mais somente no ensino fundamental, tanto para contratação de professores como para a infraestrutura, caso o ensino chegue a ser universalizado e considerando o tempo integral, pois na atualidade não há capacidade física para tal. E para melhoria da qualidade, os investimentos deverão abranger, da mesma forma, a infraestrutura de quadras, bibliotecas, aquisição de equipamentos, além de outros. Outra necessidade de mais recursos está no ensino especial, que também requer infraestrutura adequada e formação de professores.

Para o professor Amaral, seria necessário em torno de 8,5% do PIB para assegurar um padrão mínimo de qualidade na educação infantil e ensinos fundamental e médio, pois é imprescindível associar os recursos com o valor *per capita*, e não considerar somente o PIB total em si (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

A partir de decisões tomadas em nível hierárquico ou superior distante do da escola, a política de financiamento da educação básica ainda não vem se mostrando

---

[140] Doutor em Educação pela USP e vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

[141] Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).

[142] Anexo ao plano há a descrição de 20 metas e estratégias, sendo as cinco primeiras metas e a última são: "**Meta 1:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos [...]. **Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos [...]. **Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária [...]. **Meta 4:** Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino [...]. **Meta 5:** Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade [...]. **Meta 20:** Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país" (BRASIL. Ministério da Educação, 2010).

facilitadora do alcance da igualdade democrática, seja para o acesso à escola, seja para o usufruto do que é investido (quando é investido). Assim, a igualdade de oportunidade e a universalização de etapas da EB preconizadas na Constituição requerem a viabilização de muito mais recursos que o atualmente investido; e o FUNDEB, assunto tratado a seguir, ainda não vem dando conta de suprir essa lacuna, já que se institui muito mais como garantidor da aplicação em prol da educação, sem equalizar, de fato, o esforço de cada ente governamental, com desigualdade de recursos, particularmente em nível municipal, em que a União, mesmo detentora da maior parcela de impostos, por disposição legal, se obriga a aplicar no mínimo 18% dos impostos vinculados à educação, ou 7% menos que Estados e municípios.

4.2 A SUBSTITUIÇÃO DO FUNDEF PELO FUNDEB: A VINCULAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO PAÍS, ATRAVÉS DE FUNDOS CONTÁBEIS

Em 1996 foi criada a Emenda Constitucional 14, modificando os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/1988 e dando nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, afirmando a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus municípios, assegurando essa responsabilidade por meio da criação, na esfera de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil, o FUNDEF, regulamentado pela Lei 9.424/1996 e pelo Decreto 2.264/1997, para implantação em 1998, sendo facultada por lei a antecipação em 1997[143],assim, vigente por 10 anos, encerrado em 2006. Antes da implantação do FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, várias propostas de Emendas Constitucionais (PECs) tramitaram pelo Congresso Nacional, atinentes ao financiamento da educação.

[143] O estado do Pará foi o único que, por força de lei estadual, implantou o Fundo em julho de 1997.

Algumas delas buscaram inserir a educação infantil[144] no FUNDEF, mantendo sua composição e até mesmo criar um fundo[145] específico para essa etapa da educação básica. Algumas versaram nomeadamente sobre o tempo para vigorar aquele Fundo, propondo dilatar sua vigência[146]. Nesse ínterim, foi colocada para apreciação a PEC 112/1999 pelo Deputado Padre Roque (PT/PR) e outros parlamentares do Partido dos Trabalhadores, visando a criação do FUNDEB, anexa à PEC 78/1995, propondo a aumento do percentual de recursos vinculados da União de 18 para 25% (ABREU, 2003).

A proposta contida na PEC 112/1999, era que fosse vinculado 25% dos recursos de Estados e municípios em prol de toda educação básica, em consonância com o art. 212 da CF/1988, que determina que 25% no mínimo das receitas de impostos de transferências de Estados e municípios devem ser investidos no referido nível educacional. Além disso, submeteu para apreciação várias alterações como: a progressiva universalização da educação infantil, a inversão da ordem de prioridade dos municípios, sendo primeiro a educação infantil e posteriormente o ensino fundamental (na atualidade, a ordem é inversa), utilização de 80% dos recursos para os profissionais da educação, ampliação da vinculação dos recursos da União de 18% para 20%, definição de “custos-aluno qualidade diferenciados” em cada etapa e modalidade de ensino da educação básica, dentre outras alterações (ABREU, 2003; MAZDA; BASSI, 2009).

A PEC 34/2002 foi apresentada no Senado Federal pelo Senador Ricardo Santos (PSDB/ES). Sua proposta era de destinar o salário-educação para a educação básica, modificando o art. 212 da CF/1988, acrescentando o art. 212-A, criando o FUNDEB, definindo sua composição e a vinculação da totalidade dos recursos dos Estados e municípios, além do

---

144 “PECs 570/1998 do Deputado Severiano Alves (PDT/BA) e 342/2001 da Deputada Ana Maria Corso (PT/RS) - ou a subvinculação de recursos para a educação infantil - PEC 415/2001 do Deputado lnácio Arruda (PCdoB/CE)” (ABREU, 2003, p. 4).

145 A PEC 37/2003 do Deputado Severiano Alves (PDT/BA) com a intenção de criar “o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério, em âmbito estadual e em caráter permanente. por meio de modificação do art. 212 da Constituição Federal” (ABREU, 2003, p. 5).

146 A PEC 467/2001 do Deputado Armindo Abílio (PSDB/PB), por exemplo, visou prorrogar a vigência do Fundo por mais dez anos; a PEC 522/2002 do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) buscou manter o FUNDEF como instrumento constante de financiamento do ensino fundamental público. No Senado Federal, foi proposta a PEC 29/2002 pelo Senador Francisco Escórcio (PMDB/MA) que também tentou prorrogar a vigência do FUNDEF por mais dez anos (ABREU, 2003, p. 5).

> valor nacional por aluno não inferior à razão entre a receita total do Fundo no País e a matrícula nacional total da educação básica pública, redistribuição dos recursos de acordo com a matrícula na educação básica e 60% dos recursos subvinculados para pagamento dos professores da educação básica pública) e [alterando] o art. 60 do ADCT, estabelecendo progressividade para atingir a regra permanente para o cálculo do valor nacional por aluno (70% no primeiro ano até chegar a 100% no quarto ano) (ABREU, 2003, p. 5).

Conforme Abreu (2003), embora o Executivo federal não tenha levado à sociedade as propostas de instituição do FUNDEB, já ocorriam manifestações por parte do MEC e de parlamentares do PT. Inclusive, o MEC encaminhou ofícios a entidades[147], por meio da Secretaria de Educação Fundamental/Departamento de Acompanhamento do FUNDEF, visando obter considerações acerca da criação do novo Fundo, contendo o seguinte teor:

> uma das mais importantes medidas do atual governo em favor da educação básica oferecida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o FUNDEB prevê a expansão do contingente de beneficiários (alunos matriculados) que constitui a base para distribuição e utilização dos recursos, de forma a incluir todo o alunado da educação básica (e não apenas do ensino fundamental como ocorre no atual FUNDEF), bem como a ampliação do percentual dos recursos da educação que passarão a integrar o Fundo, além da base de incidência que, necessariamente, será objeto de redimensionamento, de forma a tornar o novo FUNDEB compatível com o objetivo a que se propõe, qual seja de concorrer para a universalização de toda a educação básica, com qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação (ABREU, 2003, p. 6).

Além das Propostas anteriormente citadas, várias[148] outras foram colocadas para apreciação, sendo que para a criação do FUNDEB, conforme exposto, foram as de 112/1999 e 34/2002; aquela apresentada pelo MEC como PEC 415 e

[147] Para a "CNM - Confederação Nacional de Municípios e o CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação, e provavelmente a UNDIME - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação e a CNTE - Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, também consultadas durante o estudo do valor por aluno do FUNDEF para este ano" (ABREU, 2003, p. 6).

[148] A maioria das PECs apresentadas fazia referência ao financiamento do ensino superior (PECs 12/2003 do Deputado Oswaldo Biolchi (PMDB/RS), 27/2003 e 28/2003 do Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) e 55/2003 do Deputado Wilson Santiago (PMDB/PB)) por meio de concessão de bolsa de estudo a estudantes despojados de recursos e compra de vagas, pelo poder público, em instituições confessionais ou comunitárias; outras tramitaram no Congresso Nacional visando ampliar o uso do salário-educação, como a PEC 428/2001 do Deputado Eduardo Seabra (PTB/AP), sugerindo a utilização desse recurso na pré-escola; a PEC 232/2000, apresentada pelo Executivo federal, propondo a utilização no ensino médio; além de uma originária do Senado Federal, de 23/2003, com vistas a alterar o § 5° do art. 212 da Constituição Federal e ampliar o uso do mesmo recurso na educação infantil, apensada à PEC 428/2001 (ABREU, 2003).

encaminhada ao Congresso Nacional em junho de 2005, com várias alterações, e após tramitar na Câmara dos Deputados, foi aprovada em dezembro de 2005; tramitou e foi aprovada no Senado em julho de 2006, como PEC 9/2006, após novas alterações; encaminhada de volta à Câmara dos Deputados, foi finalmente aprovada sem alterações, em 6 de dezembro de 2006 (DAVIES, 2008).

Mazda e Bassi (2009, p. 107) salientam que, antes de ser levada para aprovação no Congresso, "representantes de instituições públicas e organizações da sociedade civil do setor educacional a discutiram e reelaboraram", sendo que forte mobilização partiu da articulação "'Fundeb pra Valer', coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação", que conseguiu inserir a creche no processo, além de mencionar "entidades representativas da categoria de profissionais do magistério", que vinham em defesa do piso salarial profissional em nível nacional, resultando em sua incorporação, pelo governo federal, no FUNDEB.

As discussões, por fim, levaram às alterações e implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com a EC 53/2006 (promulgada em sessão solene, no Congresso Nacional, com a presença do ministro da educação Fernando Haddad) e pelo conjunto de leis e atos legais pertinentes à matéria, na forma como serão descritos a seguir.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto 6.253/2007, para vigorar de 2007 a 2020, ou seja, 14 anos, embora até o momento não se constitua como instrumento garantidor de uma educação de qualidade. Seu montante (obtido por meio da contribuição de Estados e municípios e complementação pela União) vem permitindo que determinados Estados[149] e municípios contemplados atinjam, pelo menos, o valor aluno mínimo determinado nacionalmente, garantindo, nesse aspecto, certa equidade.

O processo de implantação e de gestão do atual Fundo (da mesma forma que o anterior) incorpora aspectos inerentes às dimensões burocráticas, como a

[149] Nas tabelas 25 e 26 há, respectivamente, a relação dos estados que recebendo complementação da União de 1998 a 2006 (FUNDEF) e de 2007 a 2010 (FUNDEB). Em 2009, por exemplo, conforme dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), foram contemplados cerca de 1.755 municípios pertencentes aos estados que receberam complementação, para atingir o mínimo definido nacionalmente, o que representa 31,5% do conjunto dos municípios do país.

legalidade, a formalização, a racionalidade, a hierarquia, a competência técnica, o ritualismo e outros, que passam a ser descritos a seguir.

4.2.1 **Aspectos burocráticos inerentes à constituição do FUNDEF e do FUNDEB**

O FUNDEF tinha seus recursos (constantes dos orçamentos da União, Estados e Distrito Federal, de acordo com art. 2º, § 7º da Lei 9.424/1996) destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) fundamental público e à valorização do seu magistério, enquanto o FUNDEB inclui-se nos mesmos orçamentos, com as mesmas funções, e abrange toda a Educação Básica pública do país.

Diante disso, enquanto o antigo Fundo direcionava recursos com priorização para o ensino fundamental e valorização do magistério, o atual canaliza para a educação básica presencial, conforme a LDB/1996, envolvendo a educação infantil (creche e pré-escola, para crianças de 0 a 5 anos); o ensino fundamental (com duração de 9 anos, que atende crianças e adolescentes de 6 a 14 anos); e o ensino médio (com duração de 3 anos, voltado aos adolescentes a partir de 15 anos de idade). A Educação Básica, definida pela LDB/1996, também contempla a educação de jovens e adultos, a especial, a indígena, a profissional e a do campo[150] (BRASIL. Presidência da República, 1998).

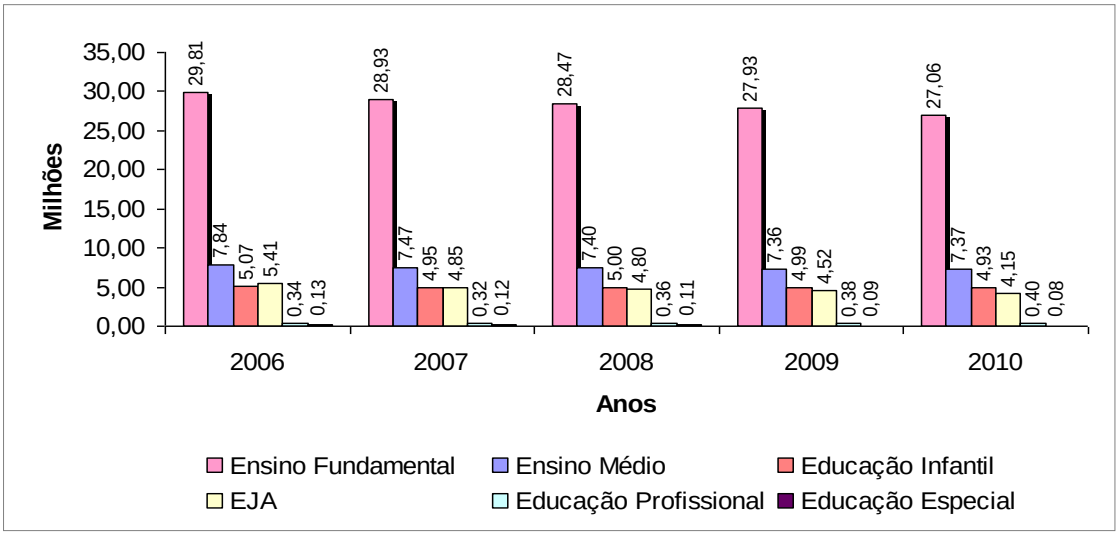
De natureza contábil, ambos receberam o mesmo tratamento dado ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, constituídos do imposto sobre renda e provento de qualquer natureza - IR e do imposto sobre produtos industrializados – IPI. Conforme glossário da Secretaria do Tesouro Nacional (2009), “Fundo é um conjunto de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, através de financiamento ou negociação, uma atividade pública específica”, em consonância com a Lei 4.320/1964, que em seu art. 71, “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção

[150] Considerada como educação rural na legislação brasileira, o termo “educação do campo” vem há anos sendo usado em vários documentos do MEC.

de normas peculiares de aplicação", como foi o FUNDEF e é o atual FUNDEB, constituídos de receitas específicas originárias de impostos com destinação exclusiva e regulamentação sobre onde aplicar.

Aplicado anualmente, entre os meses de março e abril (com divulgação preliminar no final de março), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, vinculado ao MEC, o Censo Escolar (do ano anterior) vem se constituindo o referencial sobre o número de alunos que devem ser atendidos com os recursos dos fundos, respeitadas a proporcionalidade e a abrangência de cada um (ver figura 9).

A evolução das matrículas na educação básica pública, de 2007 a 2010, está demonstrada na figura 8 a seguir. A estimativa, pelo MEC, considerando o Censo de 2005, era de que o FUNDEB, em 2010, atingisse 48,1 milhões de alunos em todo o nível de ensino, e o alcançado foi aproximadamente 44,0 milhões.



Fonte: Elaborada pela autora, com base na tabela 4

Figura 8 – Número de alunos atendidos na Educação Básica, de 2006 a 2010

Para o FUNDEF, o valor mínimo nacional por aluno, para o país, demonstrados na tabela 19, conforme a Lei 9.424/1996, art. 6º, § 1º, era fixado por ato do Presidente da República, anualmente, e nunca deveria ser "inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas", observado o disposto no art. 2º, § 1º, em que a distribuição dos recursos era "na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas

das respectivas redes de ensino", considerando o inciso I (as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental) e § 2º do mesmo artigo (a partir de 1998, a diferenciação de valor por aluno, conforme os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, com metodologia de cálculo e ponderação da 1ª a 4ª séries). A medida possibilitava aos entes federativos que não alcançavam, em termos de recursos, atingir o valor aluno mínimo definido nacionalmente, considerando a quantidade de matrícula, receberem a complementação da União, ao distribuir e suprir esses entes com os recursos necessários para atingirem o mínimo.

Conforme o demonstrado no Manual de Orientação do Fundo (2004, p. 12), a fórmula para cálculo do valor ficaria da seguinte forma:

$$\textit{Valor por aluno/ano} = \frac{\textit{Total previsto de recursos/receitas do Fundo}}{\sum \textit{N° alunos de cada série x Fator de diferenciação}}$$

Considerando o disposto na Lei, a fórmula seria:

$$\textit{Valor por aluno/ano} = \frac{\textit{Total previsto de recursos do Fundo}}{\sum \textit{N° alunos do EFCAA + TENM}}$$

Sendo:
EFCAA = ensino fundamental do censo do ano anterior
TENM = total estimado de novas matrícula

Notou-se que a primeira fórmula não contemplava a previsão de novas matrículas e a segunda omitia o fator de diferenciação. Entretanto, o valor mínimo não poderia ser inferior à média resultante do cálculo, seja em nível nacional, seja em cada ente federativo. Para o FUNDEB, continua a mesma regra para a EB.

O fator de ponderação ou diferenciação (por ser utilizado para *diferenciar* os percentuais do valor aluno/ano) servia, e continua com a mesma função, para estabelecer o quantitativo de recursos para os entes federativos, conforme as matrículas, para fins de distribuição dos recursos para os segmentos do FUNDEB (tabelas 19 e 20), não sendo necessariamente para os mesmos fins em termos de destinação no local de aplicação, significando que não há vinculação entre a arrecadação e a destinação dos recursos, ficando a critério do gestor regular o processo, podendo inclusive, favorecer mais um segmento que outro.

Observando a tabela 19, o valor aluno mínimo nacional, com início em 1997, foi de R$ 300,00, elevado em 5% em 1998, passando a R$ 315,00, permanecendo

em 1999. Em 2000, foi estabelecido o fator de ponderação de 1ª a 4ª séries em 1,00 (referência para os cálculos das demais séries) e de 5ª a 8ª séries e educação especial em 1,05, dando início a uma diferenciação entre cada uma, em que se observou uma maior taxa de reajuste, de 11,0%, nas séries finais e especiais; posteriormente, os reajustes foram aplicados com taxa igual para todas, com maior percentual de elevação em 2004, de 22,2%, seguido de 2002, com 15,2%.

Em 2005 foram estabelecidos novos fatores de ponderação, diferenciados, inclusive, entre o ensino urbano e rural, provocando, também, taxa de crescimento diferenciada nos valores, em que o ensino das séries iniciais e finais rural teve o maior crescimento, em torno de 12,0%, fechando o último ano de vigência do Fundo em 10% a mais que o ano anterior, igualmente todas as séries.

Tabela 19 – FUNDEF: fator de ponderação e valor aluno mínimo anual, de 1997 a 2006, em (R$1,00)

ANO	DOCUMENTO DO MEC	ENSINO FUNDAMENTAL				EDUCAÇÃO ESPECIAL (urbano e rural)
		1 a 4 série (urbano)	1 a 4 série (rural)	5 a 8 série (urbano)	5 a 8 série (rural)	
1997	Lei nº 9.424/1996	300,00				
1998	Decreto nº 2.440/1997	315,00				
	% Crescimento	5,0				
1999	Decreto nº 2.935/1999	315,00				
	% Crescimento	0,0				
2000	Decreto nº 3.326/1999	333,00		349,65		
	% Crescimento	5,7		11,00		
2001	Decreto nº 3.742/2001	363,00		381,15		
	% Crescimento	9,00				
2002	Decreto nº 4.103/2002	418,00		438,90		
	% Crescimento	15,20				
2003	Decreto nº 4.861/2003	462,00		485,10		
	% Crescimento	10,50				
2004	Decreto nº 5.299/2004	564,63		592,86		
	% Crescimento	22,20				
2005	Decreto nº 5.374/2005	620,56	632,97	651,59	664,00	664,00
	% Crescimento	9,9	12,1	9,9	12,0	12,0
2006	Decreto nº 5.690/2006	682,60	696,25	716,73	730,38	730,38
	% Crescimento	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Fator de ponderação (ou diferenciação) 2000-2004 – Decreto 3.326/1999		1,00		1,05		
Fator de ponderação (ou diferenciação) 2005-2006 – Decreto 5.374/2005		1,00	1,02	1,05	1,07	

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos documentos citados

Para o FUNDEB, a EC 53/2006, inc. XII, § 3º, dispõe que ”o valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do [...] FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência” da própria Emenda.

Na tabela 20 está demonstrado o valor mínimo nacional por aluno/ano, demais valores para a educação básica publica no país e em Rondônia, de 2007 a 2010, com respectivo fator de ponderação, especificado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade[151], instituída no âmbito do MEC pela Lei de criação do Fundo (art. 12, § 1º).

O valor dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, com fator de ponderação 1,00 (Lei 11.494/2007, § 1º art. 10 – valor mínimo nacional e parâmetro para o cálculo das demais séries) teve uma taxa de crescimento próxima de 38,8% em 2007, considerando o ano anterior. Observando o fator de ponderação de cada série, a EE foi a que apresentou maior taxa positiva, seguida dos anos finais rurais, com 49,15%.

Na relação 2007-2008, o valor nacional mínimo teve uma taxa de crescimento positiva de 19,54%, percebendo-se uma redução nos percentuais até o ano de 2009, com nova elevação para 2010, ficando em 25,27% maior que ano anterior. Observando a tabela 1, nos dois primeiros anos de implantação do FUNDEB, e em 2010 as taxas de crescimento foram maiores que do PIB *per capita* e que se equiparou às mesmas taxas do PIB 2009, entretanto, proporcionalmente ao montante de recursos do PIB total, o investimento em educação básica, de 2007 a 2009 ficou em torno de 4,2%, 4,6% e 4,9% (tabela 18, l15, l17, l19; c5).

A tabela 20, sobre o FUNDEB, apresenta o fator de ponderação e valor mínimo anual por aluno em Rondônia e na escala nacional. Com a alteração nos fatores de ponderação, algumas etapas e modalidades de ensino vêm apresentando crescimento no valor aluno anual, como a creche e a pré-escola em tempo integral,

[151] “A Comissão é composta por onze membros, sendo cinco representantes dos Estados (indicados pelo Conselho de Secretários Estaduais de Educação – Consed), cinco representantes dos Municípios (indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime) e um representante do MEC. Suas atribuições são: 1) definir os fatores de ponderação aplicáveis entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino [...]; 2) fixar anualmente o limite de apropriação de recursos pelas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino [...]; e 3) fixar a parcela de complementação da União a ser distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica” (FNDE, 2010a, p. 8).

a partir de 2008, anos iniciais do ensino rural e a EJA integrada à educação profissional, com avaliação do processo, a partir de 2009.

Considerando a Lei 11.494/2007, art. 8º, § 1º, no tocante “às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público”, pode ser inserido o total das matrículas realizadas na educação infantil oferecida em creches para crianças com até 3 (três) anos. Conforme o § 3º, ficou permitido, pelo prazo de 4 (quatro) anos, a contagem das matrículas das pré-escolas dos mesmos estabelecimentos ou instituições [sem fins lucrativos, “conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo[152]”], concretizadas, considerando o censo escolar mais recente e antecedente a data de publicação da Lei. Com as mesmas regras e condições previstas no § 2º, ainda ficou admitido o cômputo de matrículas da educação especial, para os mesmos tipos de estabelecimentos com atuação exclusiva na modalidade (§ 4º).

Nas tabelas 20 e 21, que mostra o valor aluno mínimo nas unidades federativas do país e o mínimo nacional (BR) com discriminação dos Estados que vem aplicando o valor mínimo e recebendo complementação da União, estão demonstrados os valores (aluno/ano) estimados para Rondônia. Na tabela 20, apresentam-se dois valores para Rondônia, um dado na Portaria Interministerial 538-A/2010, que foi o valor aplicado em 2010 no Estado, e outro estimado pela autora, baseando-se no Anexo da Portaria 380/2011, que apresenta o valor a ser acrescido no FUNDEB do Estado, em 2011, decorrente de ajuste nas receitas que compõem o Fundo referente ao exercício de 2010. Desse modo, ficou previsto, para

[152] “I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos; II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1o, 3o e 4o deste artigo; III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1o, 3o e 4o deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades; IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento”.

final de abril de 2011, os repasses da complementação[153] da União para determinados Estados e repasses dos Estados[154] para seus municípios.

[153] Aos estados: AM (dedução); AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RN (repasse). Conforme o § 3º do art. 1º da Portaria, “os lançamentos a que se refere o parágrafo anterior serão realizados pelo Banco do Brasil S.A no mês de abril de 2011”.

[154] Estados: AC, AL, AP, BA, DF, ES, PA, PI, PR, RJ, RO e RR. A implementação dos ajustes financeiros pelos Governos Estaduais e do Distrito Federal, obedece o previsto no art. 16 da Lei 11.494/2007 c/c art. 3º, §§ 3º e 4º, da Portaria Conjunta STN/FNDE 03, de 22 de novembro de 2010.

Tabela 20 – FUNDEB: fator de ponderação e valor aluno mínimo anual, no país e em Rondônia, de 2007 a 2010

ANO	DOCUMENTO DO MEC	VALOR ALUNO (R$ 1,00) / TAXA CRESCIMENTO / FATOR PONDERAÇÃO-MEC NAS ETAPAS/MODALIDADES ENSINO																				
		Educação Infantil				Conveniada				Ensino Fundamental					Ensino Médio				EE e AEE	EIQ	EJA	
		Creche tempo integral	Creche tempo parcial	Pré-escolar tempo integral	Pré-escolar tempo parcial	Creche tempo integral	Creche tempo parcial	Pré-Escola tempo integral	Pré-Escola tempo parcial	Anos iniciais urbano	Anos iniciais rural	Anos finais urbano	Anos finais rural	Tempo integral	Urbano	Rural	Tempo integral	IEP			CAP	IEPCAP
2007	FP/Lei 11.494/2007	0,80	0,80	0,90	0,90	0	0	0	0	1,00	1,05	1,10	1,15	1,25	1,20	1,25	1,30	1,30	1,20	1,20	0,70	0,70
	VNM/PI 1030/2007	757,79	757,79	852,52	852,52	0	0	0	0	947,24	994,60	1.041,96	1.089,33	1.184,05	1.136,69	1.184,05	1.231,41	1.231,41	1.136,69	1.136,69	663,07	663,07
	TC	---	---	---	---	---	---	---	---	38,77	42,85	45,38	49,15	---	---	---	---	---	55,63	---	---	---
	RO: VE-PI n°1030/2007	1.051,50	1.051,50	1.216,69	1.216,69	0	0	0	0	1.351,87	1.419,47	1.487,06	1.554,66	1.689,84	1.622,25	1.689,84	1.757,44	1.757,44	1.622,25	1.622,25	946,31	946,31
	TC	---	---	---	---	---	---	---	---	6,28	9,40	11,34	14,22	---	---	---	---	---	---	---	---	---
2008	FP/PN 41/2007	1,10	0,80	1,15	0,90	0,95	0,80	0	0	1,00	1,05	1,10	1,15	1,25	1,20	1,25	1,30	1,30	1,20	1,20	0,70	0,70
	VNM/PI 1027/2008	1.245,57	905,87	1.237,08	968,15	1.075,72	905,87	0	0	1.132,34	1.188,96	1.245,57	1.302,19	1.415,43	1.358,81	1.415,43	1.472,04	1.472,04	1.358,81	1.358,81	792,64	792,64
	TC	64,37	19,54	45,11	13,56	---	---	---	---	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54	19,54
	RO: VE-PI 1027/2008	1.688,29	1.227,85	1.765,03	1.381,33	1.458,07	1.227,85	---	---	1.534,81	1.611,55	1.688,29	1.765,03	1.918,52	1.841,78	1.918,52	1.995,26	1.995,26	1.841,78	1.841,78	1.074,37	1.074,37
	TC	60,56	16,77	45,07	13,53					13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53	13,53
2009	FP/PI MEC 932/2008	1,10	0,80	1,20	1,00	0,95	0,80	---	---	1,00	1,05	1,10	1,15	1,25	1,20	1,25	1,30	1,30	1,20	1,20	0,80	1,00
	VNM/PI 788/2009	1.343,47	977,07	1.392,33	1.160,27	1.160,27	977,07	---	---	1.221,34	1.282,41	1.343,47	1.404,54	1.526,68	1.465,61	1.526,68	1.587,74	1.587,74	1.465,61	1.465,61	977,07	1.221,34
	TC	7,86	7,86	12,55	19,84	7,86	7,86	---	---	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	7,86	23,27	54,09
	RO: VE-PI 788/2009	1.690,48	1.229,44	1.844,16	1.536,80	1.459,96	1.229,44	1.844,16	1.536,80	1.536,80	1.613,64	1.690,48	1.767,32	1.921,00	1.844,16	1.921,00	1.997,84	1.997,84	1.844,16	1.844,16	1.229,44	1.536,80
	TC	0,13	0,13	4,48	11,26	0,13	0,13			0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	14,43	43,04
2010	FP/PI MEC 777/2009	1,10	0,80	1,25	1,00	1,10	0,80	---	---	1,00	1,15	1,10	1,20	1,25	1,20	1,25	1,30	1,30	1,20	1,20	0,80	1,00
	VNM/PI 380/2011	1.682,97	1.223,98	2.103,71	1.682,97	1.682,97	1.223,98			1.529,97	1.759,47	1.682,97	1.835,96	1.912,46	1.835,96	1.912,46	1.988,96	1.988,96	1.835,96	1.835,96	1.223,98	1.529,97
	TC	25,27	25,27	51,09	45,05	45,05	25,27			25,27	37,20	25,27	30,72	25,27	25,27	25,27	25,27	25,27	25,27	25,27	25,27	25,27
	RO: VE-PI 538-A/ 2010	1.875,04	1.363,67	2.130,73	1.704,58	1.875,04	1.363,67	2.130,73	1.704,58	1.704,58	1.960,27	1.875,04	2.045,50	2.130,73	2.045,50	2.130,73	2.215,96	2.215,96	2.045,50	2.045,50	1.363,67	1.704,58
	TC	10,92	10,92	15,54	10,92	28,43	10,92	15,54	10,92	10,92	21,48	10,92	15,74	10,92	10,92	10,92	10,92	10,92	10,92	10,92	10,92	10,92
	RO: VE-P 380/2011	*1879,73*	*1.367,08*	*2.136,06*	*1.708,84*	*1.879,73*	*1.367,08*	*2.136,06*	*1.708,84*	*1.708,84*	*1.965,17*	*1.879,73*	*2.050,61*	*2.136,06*	*2.050,61*	*2.136,06*	*2.221,50*	*2.221,50*	*2.050,61*	*2.050,61*	*1.367,08*	1.708,84
	TC	*11,19*	*11,20*	*15,83*	*11,19*	*28,75*	*11,20*	*15,83*	*11,19*	*11,19*	*21,78*	*11,19*	*16,03*	*11,20*	*11,20*	*11,20*	*11,20*	*11,20*	*11,20*	*11,20*	*11,20*	11,19
2011	FP/PI 873-1/2010	1,20	0,80	1,30	1,00	1,10	0,80	---	---	1,00	1,15	1,10	1,20	1,30	1,20	1,25	1,30	1,30	1,20	1,20	0,80	1,20
	VNM/PI 477/2011	2.075,20	1.383,46	2.472,94	1.902,26	1.902,26	1.383,46	---	---	1.729,33	1.988,73	1.902,26	2.075,20	2.248,13	2.075,20	2.161,66	2.248,13	2.248,13	2.075,20	2.075,20	1.383,46	2.075,20
	TC	33,34	22,23	27,12	22,23	22,23	22,23	---	---	22,23	22,23	22,23	22,23	27,12	22,23	22,23	22,23	22,23	22,23	22,23	22,23	46,67
	RO:VE-PI 477/2011	2.398,28	1.598,86	2.598,14	1.998,57	2.198,43	1.598,86	2.598,14	1.998,57	1.998,57	2.298,35	2.198,43	2.398,28	2.598,14	2.398,28	2.498,21	2.598,14	2.598,14	2.398,28	2.398,28	1.598,86	2.398,28
	TC	27,91	17,25	21,94	17,25	17,25	17,25	21,94	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	21,94	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	40,70

Fonte: elaborada pela autora, com base nos documentos citados

Legenda: Processo (P). Fator de Ponderação (FP). Valor Nacional Mínimo (VNM). Valor Atualizado (VA). Valor Estimado (VE). Rondônia (RO). Portaria Interministerial (PI). Portaria Normativa (PN). Integrado à Educação Profissional – com avaliação do processo (IEP-CAP). Educação especial (EE). Educação indígena e quilombola (EIQ). Atendimento educacional especializado (AEE) a partir de 2010; taxa de crescimento (TC). Obs.: A partir do valor mínimo nacional, cujo fator de ponderação = 1,00, foram calculados os valores para as demais etapas e modalidades de ensino para o país. Taxa crescimento em 2007 – também calculada pela autora, considerando os valores mínimos de 2006. Sobre o ano 2010, com o ajuste da Portaria MEC nº 380/2011, como não foi encontrado o valor aluno para Rondônia, fez-se uma estimativa (em azul) dos valores, multiplicando o valor mínimo dado na PI nº 538-A/2010 por 0,25% (taxa de aumento do FUNDEB 2010, ajustado em 2011). Optou-se por deixar, na tabela, o valor-aluno divulgado na PI nº 538-A/2010, que foi o aplicado em 2010 no Estado, já que o valor do ajuste será aplicado em 2011.

Rondônia, até a presente data, não necessitou de complementação da União, pois conforme os dados (tabelas 20 e 21), o valor anual adotado no Estado, a partir de suas receitas, vem superando o mínimo nacional. De 2007 a 2011, por exemplo, ficou em torno de 42,7%, 35,6%, 25,8%, 11,7%[155] e 15,6%[156], respectivamente, de diferença para mais, em comparação à média nacional. Em números absolutos, o valor aluno estadual vem crescendo, mas os percentuais de crescimento vêm decaindo, pois como pode ser notado na tabela 21, em 2007 o valor das séries iniciais do ensino fundamental urbano em Rondônia (valor mínimo) era o 11º maior no país, ficando em 12º em 2008/2009, em 13º em 2010 e 14º em 2011.

Desse modo, dependendo do crescimento do valor mínimo nacional, da arrecadação dos impostos que compõem o FUNDEB no Estado e do número de alunos (considerando os fatores de ponderação), pode vir a necessitar de complementação. Na tabela 24 (c30) é possível verificar que o número de alunos utilizado para o cálculo dos coeficientes de distribuição cresceu. Em 2007, o Estado tinha em torno de 341 mil alunos na educação básica pública, em 2008 houve um aumento de 11,4%, e de 2008 a 2009, de 13,6%, mantendo-se praticamente estável até 2011, ano cuja previsão é que a taxa fique levemente negativa, em menos 1%.

[155] Pelo valor ajustado, considerando a Portaria MEC 380/2011.
[156] Pelo valor estimado para 2011, podendo sofrer alterações, conforme arrecadação das receitas vinculadas ao Fundo nos estados.

Tabela 21 – FUNDEB: valor aluno mínimo nas unidades federativas do país, de 2007 a 2011, em (R$1,00)

ORDEM	2007 (PI 1030/2007)		2008 (PI 1027/2008)		2009 (PI 788/2009)		2010* (PI 538-A/2010 e P 380/2011)		2011 (PI 477/2011)	
	VALOR ALUNO MÍNIMO	UF	VALOR ALUNO MÍNIMO	UF	VALOR ALUNO MÍNIMO	UF	VALOR ALUNO MÍNIMO	UF	VALOR ALUNO MÍNIMO	UF
1	2.242,56	RR	2.569,05	RR	2.501,33	RR	2.697,21	RR	2.915,43	RR
2	1.989,17	ES	2.233,36	ES	2.134,79	ES	2.352,57	ES	2.640,38	SP
3	1.845,75	SP	2.056,18	SP	2.027,61	SP	2.314,04	SP	2.434,07	AP
4	1.820,52	DF	2.055,71	AP	1.994,79	AP	2.124,82	AP	2.427,92	ES
5	1.791,38	AP	1.967,54	AC	1.956,95	DF	2.111,19	DF	2.355,84	RS
6	1.699,85	AC	1.878,65	DF	1.879,89	AC	2.056,02	MS	2.284,83	DF
7	1.574,75	RS	1.789,16	MS	1.847,06	MS	2.003,06	RS	2.165,61	TO
8	1.552,37	MS	1.712,57	TO	1.809,81	RS	1.974,73	AC	2.164,05	AC
9	1.519,02	TO	1.683,93	RS	1.734,68	TO	1.952,46	TO	2.162,93	MS
10	1.390,77	SC	1.574,53	MT	1.669,97	MT	1.811,15	SC	2.135,31	SC
11	1.351,87	RO	1.563,01	SC	1.604,39	SC	1.787,19	MT	2.099,86	MT
12	1.272,83	PR	1.534,81	RO	1.536,80	RO	1.718,20	RJ	2.048,66	GO
13	1.256,74	SE	1.415,03	MG	1.469,80	MG	1.708,80	RO	2.013,63	RJ
14	1.241,23	RJ	1.414,56	SE	1.463,82	GO	1.695,27	GO	1.998,57	RO
15	1.218,40	MT	1.396,47	GO	1.413,79	PR	1.626,29	MG	1.966,53	SE
16	1.215,94	MG	1.349,60	PR	1.412,99	SE	1.622,18	SE	1.903,06	MG
17	1.204,06	RN	1.344,56	RJ	1.376,06	RJ	1.570,07	PR	1.780,97	PR
18	1.178,83	GO	1.327,73	RN	1.327,12	RN	1.529,97	BRA	1.729,33	BRA
19	976,93	AM	1.132,34	BRA	1.221,34	BRA	BRA: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN		BRA: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN	
20	947,24	BRA	BRA: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI		BRA: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI					
	BRA: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI									

Fonte: elaborada pela autora, com dados das portarias (Ministérios da Educação e Fazenda)

* DF, valor encontrado pela autora, utilizando o total da receita divulgado no anexo da PI 477/2011, as matrículas consideradas na Portaria 538-A/2010, os coeficientes de distribuição da PI 777/2009 e a fórmula do cálculo do valor aluno. Estados: AC, AP. ES, PR, RJ, RO, PP e TO – valores encontrados pela autora, com base nos ajuste divulgado na PI nº 477/2011.

A tabela 22 a seguir evidencia o valor aluno no ensino fundamental para o Estado de Rondônia, de 2007 a 2011, reajustado pelo INPC/IBGE, conforme documentos citados, tendo como parâmetro inicial o valor aluno demonstrado no ano de 2006 (Decreto 6.091/2007).

Em consonância com a EC 53/2006, inc. XII, § 2º, “o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do [...] FUNDEF”, no ano que antecedeu a vigência da referida Emenda. A fórmula consiste em:

$$VAi = Fi / NPi \quad Sendo: \quad NPi = \sum_{j=1} ƒjNji$$

Onde:
VAi = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i;
Fi = Total de recursos do Fundo no estado i, sem a complementação da União;
NPi = Número de matrículas do estado i, ponderadas pelos fatores definidos para esse fim;
Ø ou ƒj = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j;
Nji = Número de alunos no segmento da educação básica j no estado i.

Fonte: FNDE (2010a, p. 14)

Entram no cálculo do valor aluno/ano as receitas de cada Estado e seus respectivos municípios, sem a complementação da União, mais o número de alunos e os fatores de ponderação (conforme o art. 10, § 2º da lei de criação do Fundo, a ponderação entre as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino deve variar de setenta centésimos, ou 0,70, a um inteiro e trinta centésimos, ou 1,30). Para o valor *per capta* em cada seguimento da educação básica, conforme calculado nas tabelas 19 (a partir do ano 2000) e 20, a fórmula é:

$$VAji = VAiƒj$$

Onde:
VAji = Valor por aluno ano para o segmento da educação básica j no estado i
VAi = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i;
Ø ou ƒj = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j

Fonte: FNDE (2010a, p. 14)

Desse modo, quando um Estado não atinge o mínimo nacional aluno/ano (fica com valor *per capita* abaixo do mínimo), recebe a complementação da União e, no caso de os valores do ensino fundamental (quatro séries iniciais e finais e educação especial – rural e urbana) resultarem inferiores aos do Fundo vigente em 2006, corrigidos pelo INPC, prevalecem os correspondentes a esse ano, em sonância com a Lei de 11.494/2007, art. 32, § 1º, permanecendo as ponderações das demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

No art. 4°, § 2° da referida Lei, há que “o valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7°”, referente a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Assim, tirada a média nacional, cada Estado, de acordo com suas receitas vinculadas ao FUNDEB, considerando suas matrículas, tem, também, seu valor-aluno anual; relacionando as tabelas 20 e 22,

verificou-se que o estimado para o Rondônia ficou apenas 3,4% acima do valor corrigido pelo INPC, em 2007; de 2008 a 2011, a diferença elevou em 16,0%, 8,3%, 14,5% e 28,1%, respectivamente. A tabela 22 mostra que em 2007 e 2008 foi tomado o ano de 2006 para o cálculo, e a partir de 2009 foi reajustado considerando o imediatamente anterior.

Tabela 22 – Rondônia: valor-aluno* do ensino fundamental, de 2007 a 2010, em (R$1,00)

ANO	DOCUMENTOS DO MEC	ENSINO FUDAMENTAL				EDUCAÇÃO ESPECIAL (urbana e rural)
		1ª a 4ª série (urbano)	1ª a 4ª série (rural)	5ª a 8ª série (urbano)	5ª a 8ª série (rural)	
2006	Decreto 6.091/2007	1.272,04	1.297,48	1.335,64	1.361,08	1.361,08
2007	Portaria Interministerial 1.030/2007	1.307,66	1.333,81	1.373,04	1.399,19	1.399,19
2008	Portaria Interministerial 1.027/2008	1.322,54	1.348,99	1.388,66	1.415,11	1.415,11
2009	Portaria Interministerial 788/2009	1.418,82	1.447,19	1.489,76	1.518,13	1.518,13
2010	Portaria Interministerial 538-A/2010	1.488,91	1.518,69	1.563,35	1.593,13	1.593,13
2011	Portaria Interministerial 477/2011	1.559,78	1.590,97	1.637,77	1.668,96	1.668,96

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados dos documentos citados

* Reajustado pelo INPC/IBGE:
2007: em 2,80% (jul. 2005-jun. 2006) – calculado pela autora, incidente sobre o valor de 2006;
2008: em 3,97% (jul. 2006-jun. 2007);
2009: em 7,28% (jul. 2007-jun. 2008);
2010: em 4,94% (jul. 2008-jun. 2009);
2011: em 4,76% (jul. 2009-jun. 2010).

A estimativa da receita para o FUNDEB obedece as mesmas regras impostas ao Fundo anterior, ampliando alguns tipos de impostos subvinculados e o percentual de contribuição de cada um. Conforme o número de matrículas em cada Estado define-se o coeficiente de distribuição dos recursos, que determina o percentual de recursos para o governo estadual e para os governos municipais. Multiplicando o coeficiente pelo total de recursos, inclusive a complementação da União, em caso já especificado anteriormente, tem-se o valor de cada ente governamental. De acordo com a Lei 4.320/1964, art. 72, “a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos [*sic*][157] especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais”; assim, anualmente, são feitas estimativas orçamentárias de receitas e fixadas as despesas nos entes federativos de acordo com as previsões de arrecadação para o ano seguinte e, posteriormente, são feitos os ajustes conforme arrecadação consolidada na questão da composição do Fundo.

[157] Na Lei está escrito a palavra *turno*, sendo que o correto é fundo.

Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, foi mantida a forma de repartição de recursos prevista na Lei do FUNDEF (9.424/1996), por meio do uso dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios do ano imediatamente anterior, sem complementação da União (art. 45 da MP 339/2006 e art. 43 da Lei 11.494/2007).

A fórmula para encontrar o coeficiente de distribuição, no FUNDEF, conforme o Manual (FUNDEF, 2004, p. 10), era:

$$CD = \frac{\{(FD1 \times NA1/4) + [FD2\ (NA5/8 + NAe)]\}}{\{(FD1 \times TA1/4) + [FD2\ (TA5/8 + TAe)]\}}$$

Onde:

CD = Coeficiente de Distribuição
NA1/4 = Nº de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual;
NA5/8 = Nº de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual;
NAe = Nº de Alunos do Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual;
TA1/4 = Total de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado;
TA5/8 = Total de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado;
TAe = Total de Alunos do Ensino Fundamental Especial, no âmbito do Estado;
FD1 = Fator de Diferenciação para a 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular = 1,00 (desde 2000);
FD2 = Fator de Diferenciação para o Ensino Fund. Especial e 5ª a 8ª série Regular.

Para o FUNDEB, considerando o que expõe a legislação, a fórmula insere o número de alunos de todos os 22 segmentos que atualmente recebem recursos do Fundo, no município ou governo estadual, seus respectivos fatores de diferenciação, dividido pelo total de alunos no âmbito estadual (rede estadual mais rede municipal), também considerando o fator de ponderação correspondente.

A fórmula para encontrar o valor financeiro do FUNDEB é a seguinte:

$$F_{ni} = CD_{ni}\ F^*_i$$

Onde:
F_{ni} = Receita do Fundo para o ente governamental n, localizado no estado i;
CD_{ni} = Coeficiente de distribuição de recursos do ente governamental n, localizado no estado i;
F^*_i = Total de recursos do Fundo no estado i, com a complementação da União.

Fonte: FNDE (2010a, p. 14)

Os coeficientes de distribuição dos recursos em Rondônia estão discriminados nas tabelas 22 (FUNDEF, a partir de 2000) e 23 (FUNDEB, de 2007 a 2011). Considerando o decrescimento das matrículas do governo estadual, que apresentou 178 mil registros em 2000 e 148 mil em 2006, o coeficiente de distribuição dos recursos do Fundo no Estado passou de 0,60 (ou 60%) para 0,50 (ou 50%); por outro lado, os governos municipais tiveram crescimento no quantitativo de matrículas, passando de 118 mil em 2000 para 147 mil em 2006, elevando o coeficiente de distribuição aos mesmos; observou-se valor próximo de 30 mil alunos a menos em escolas estaduais e próximo de 29 mil a mais em escolas municipais em 2006, comparando com 2000.

O coeficiente em Guajará-Mirim, para distribuição dos recursos, variou entre 0,009 e 0,01 do total destinado aos governos municipais, no período 2000-2006, com menor percentual em 2005, quando as matrículas sob responsabilidade do governo local totalizaram 2,7 mil.

Observando a tabela 23, em 2007 as matrículas em Guajará-Mirim no ensino fundamental regular e especial resultaram cerca de 2,0% maior que 2006. Nos dois anos seguintes as matrículas no Estado, no total geral da educação básica cresceram 11% e 14%, estabilizando em 2010, com aumento de apenas 1,0 %. Nos três anos de implantação do Fundo, as escolas estaduais receberam, pela média simples, cerca de 56% dos recursos e a rede municipal em torno de 44%.

Tabela 23 – FUNDEF: coeficiente de distribuição dos recursos em Rondônia e Guajará-Mirim, de 2000 a 2006

ANO	DOCUMENTO DO MEC	ENTE GOVERNAMENTAL	MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR								COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO
			1ª à 4ª Série			5ª à 8ª Série			Especial	Total Geral	
			urbano	rural	Total	urbano	rural	Total			
2000	Portaria 13/2000 publicação do DOU n° 6-E, seção 1, de 10 de jan. 2000, p. 31 e 32	Rondônia		174.750	174.750		121.301	121.301	328	296.379	1,000000000000
		Governo do Estado		86.166	86.166		91.498	91.498	320	177.984	0,603632309613
		Governos Municipais		88.584	88.584		29.803	29.803	8	118.395	0,396367690387
		Guajará-Mirim		3.654	3.654		91	91	0	3.745	0,012396827420
2001	Portaria 2188/2000	Rondônia		172.860	172.860		128.651	128.651	328	301.839	1,000000000000
		Governo do Estado		78.744	78.744		90.080	90.080	321	169.145	0,563320914749
		Governos Municipais		94.116	94.116		38.571	38.571	7	132.694	0,436679085251
		Guajará-Mirim		3.748	3.748		86	86	0	3.834	0,012450373101
2002	Portaria 3090/2001	Rondônia		168.238	168.238		130.584	130.584	390	299.212	1,000000000000
		Governo do Estado		75.978	75.978		89.179	89.179	345	165.502	0,555919056962
		Governos Municipais		92.260	92.260		41.405	41.405	45	133.710	0,444080943038
		Guajará-Mirim		2.888	2.888		98	98	2	2.988	0,009788700772
2003	Portaria 3477/02	Rondônia		167.366	167.366		131.868	131.868	373	299.607	1,000000000000
		Governo do Estado		71.935	71.935		85.921	85.921	359	158.215	0,530760578089
		Governos Municipais		95.431	95.431		45.947	45.947	14	141.392	0,469239421911
		Guajará-Mirim		2.739	2.739		392	392	2	3.133	0,010295571095
2004	Portaria 002/2004	Rondônia		163.415	163.415		133.204	133.204	379	296.998	1,000000000000
		Governo do Estado		67.409	67.409		85.210	85.210	376	152.995	0,517899683924
		Governos Municipais		96.006	96.006		47.994	47.994	3	144.003	0,482100316076
		Guajará-Mirim		2.590	2.590		257	257	3	2.850	0,009427775518
2005	Portaria 4351/2005	Rondônia	112.344	54.112	166.456	97.586	35.833	133.419	298	300.173	1,000000000000
		Governo do Estado	60.566	4.462	65.028	81.516	3.285	84.801	261	150.090	0,502977509040
		Governos Municipais	51.778	49.650	101.428	16.070	32.548	48.618	37	150.083	0,497022490960
		Guajará-Mirim	2.329	324	2.653	0	63	63	10	2.726	0,008895457961
2006	Portaria 18/2006	Rondônia	107.277	54.285	161.562	96.284	34.990	131.274	2.542	295.378	1,000000000000
		Governo do Estado	56.925	4.726	61.651	81.449	3.932	85.381	1.357	148.389	0,503203729953
		Governos Municipais	50.352	49.559	99.911	14.835	31.058	45.893	1.185	146.989	0,496796270047
		Guajará-Mirim	2.368	315	2.683	0	61	61	62	2.806	0,009282205625

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos documentos citados

Tabela 24 – FUNDEB: coeficiente de distribuição dos recursos em Rondônia e Guajará-Mirim, de 2007 a 2011

ANO	FONTE DOC. MEC	ENTE GOV.	EDUCAÇÃO INFANTIL					MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR							ENSINO MÉDIO					EE (c18)	AEE (c19)	EJA			EIQ (c23)	CONVENIADAS						*TOTAL GERAL* (c30)	COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO (c31)
			CTI (c1)	CPT (c2)	PETI (c3)	PETP (c4)	Total (c5)	Séries Iniciais			Séries Finais		TI (c11)	Total (c12)	U (c13)	R (c14)	TI (c15)	IEPNM (c16)	Total (c17)			AP (c20)	IEPNM (c21)	Total (c22)		CTI (c24)	CTP (c25)	PETI (c26)	PETP (c27)	EE (c28)	Total (c29)		
								U (c6)	R (c7)	Total (c8)	U (c9)	R (c10)																					
2007	FNDE (2011a)	RO	1.425		8.564		**9.989**	108.836	47.482	**156.318**	96.484	28.954	5.543	**130.981**	16.728	582		385	**17.695**	**2.974**	**0**	20.725	0	**20.725**	**2.705**	0	0	0	0	0	**0**	***341.387***	1,000000000000
		GE	0		0		**0**	55.728	2.753	**58.481**	82.024	3.786	421	**86.231**	16.728	582		385	**17.695**	**1.562**	**0**	15.841	0	**15.841**	**2.464**	0	0	0	0	0	**0**	***182.274***	0,535580886948
		GMs	1.425		8.564		**9.989**	53.108	44.729	**97.837**	14.460	25.168	5.122	**44.750**	0	0		0	**0**	**1.412**	**0**	4.884	0	**4.884**	**241**	0	0	0	0	0	**0**	**159.113**	0,464419113052
		GM	53		468		**521**	2.426	374	**2.800**	0	77	0	**77**	0	0		0	**0**	**40**	**0**	90	0	**90**	**0**	0	0	0	0	0	**0**	***3.528***	0,009764395674
2008	PI 1027/2008	RO	2.137	1.313	169	17.730	**21.349**	107.392	43.022	**150.414**	95.221	29.533	4.476	**129.230**	32.892	851	1.199	11	**34.953**	**2.168**	0	37.440	50	**37.490**	**2.742**	218	204	93	583	928	**2.026**	***380.372***	1,000000000000
		GE	0	0	0	0	**0**	55.812	2.248	**58.060**	82.365	2.909	27	**85.300**	32.892	851	1.199	11	**34.953**	**1.001**	**0**	28.805	50	**28.855**	**2.458**	0	0	0	0	383	**383**	***211.010***	0,557617069319
		GMs	2.137	1.313	169	17.730	**21.349**	51.580	40.774	**92.354**	12.856	26.624	4.449	**43.930**	0	0	0	0	**0**	**1.167**	**0**	8.635	0	8.635	284	218	204	93	583	545	1.643	169.362	0,442382930681
		GM	116	0	0	782	**898**	2.416	334	**2.750**	0	88	0	**88**	0	0	0	0	**0**	**35**	**0**	209	0	**209**	**0**	0	0	16	0	0	**16**	***3.996***	0,009942763671
2009	PI 788/2009	RO	3.568	2.646	396	26.312	**32.922**	105.404	41.335	**146.739**	98.036	28.448	4.886	**131.370**	51.491	1.687	1.827	34	**55.039**	**3.170**	**0**	56.408	85	**56.493**	**3.471**	352	171	139	1.024	1.383	**3.069**	***432.273***	1,000000000000
		GE	0	0	0	0	**0**	52.931	2.203	**55.134**	83.815	3.312	89	**87.216**	51.491	1.687	1.827	34	**55.039**	**1.539**	**0**	43.050	85	**43.135**	**2.442**	0	0	0	0	748	**748**	***245.253***	0,571658425860
		GMs	3.568	2.646	396	26.312	32.922	52.473	39.132	91.605	14.221	25.136	4.797	44.154	0	0	0	0	0	1.631	0	13.358	0	13.358	1.029	352	171	139	1.024	635	2.321	187.020	0,428341574140
		GM	181	0	76	1.266	**1.523**	3515	297	**3.812**	0	87	0	**87**	0	0	0	0	**0**	**83**	**0**	318	0	**318**	**0**	0	0	24	0	0	**24**	***5.847***	0,010344264941
2010	PI 538-A/2010	RO	3.636	3.268	315	28.171	**35.390**	101.473	39.064	**140.537**	96.912	27.981	7.441	**132.334**	52.115	1.990	1.452	82	**55.639**	**3.005**	**657**	59.817	28	**63.507**	**3.378**	370	501	139	1.024	1.783	**3.817**	***438.262***	1,000000000000
		GE	0	0	0	0	**0**	50.576	2.259	**52.835**	84.241	3.366	140	**87.747**	52.115	1.990	1.452	82	**55.639**	**1.381**	**272**	44.983	28	**45.011**	**2.995**	0	0	0	0	875	**875**	***246.755***	0,563676685122
		GMs	3.636	3.268	315	28.171	35.390	50.897	36.805	87.702	12.671	24.615	7.301	44.587	0	0	0	0	0	1.624	385	14.834	0	18.496	383	370	501	139	1.024	908	2.942	191.507	0,436323314878
		GM	197	0	0	940	**1.137**	2.631	318	**2.949**	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**	**0**	**170**	**58**	530	2	**532**	**0**	0	0	24	0	0	**24**	***4.870***	0,010593564057
2011	PI 477-2011	RO	3.725	3.671	244	28.763	**36.403**	98.963	36.364	**135.327**	96.462	27.347	8.695	**132.504**	51.792	2.127	1.826	72	**55.817**	**4.093**	**1.477**	56.945	0	**62.515**	**3.908**	321	381	139	1.024	1.688	**3.553**	***435.597***	1,000000000000
		GE	0	0	0	0	**0**	47.461	2.185	**49.646**	82.544	3.490	993	**87.027**	51.792	2.127	1.826	72	**55.817**	**1.817**	**618**	41.835	0	**41.835**	**2.958**	0	0	0	0	899	**899**	***240.617***	0,558714663075
		GMs	3.725	3.671	244	28.763	36.403	51.502	34.179	85.681	13.918	23.857	7.702	45.477	0	0	0	0	0	2.276	859	15.110	0	20.680	950	321	381	139	1.024	789	2.654	194.980	0,441285336925
		GM	181	0	0	925	**1.106**	2.443	297	**2.740**	0	0	0	**0**	0	0	0	0	**0**	**256**	**148**	848	0	**848**	**0**	0	0	24	0	0	**24**	***5.122***	0,011240672968

Fonte: elaborada pela autora, com base nos documentos citados.

Legenda: documento (DOC), governamental (GOV), creche (C), tempo integral (TI), tempo parcial (TP), pré-escola (PE), urbano (U), rural (R), integrado à educação profissional (IEP), nível médio (NM), educação especial (EE), atendimento educacional especializado (AEE), educação indígena e quilombola (EIQ), com avaliação no processo (AP), portaria interministerial (PI), governo do Estado (GE), Guajará-Mirim (GM).

Obs.: a partir de 2006, verificou-se que os dados apresentados somavam menores que os dados das tabelas (5 e 6) do censo de 2005, da mesma forma, os anos subsequentes, demonstrados nos documentos citados nesta tabela. Considerando que o coeficiente de ponderação, no Estado e municípios, foi baseado nas matrículas demonstradas nos documentos citados, optou-se por não corrigir os valores das matrículas (conforme Censo do ano anterior).

As fontes de recursos do FUNDEF no país e em Rondônia estão especificadas nas tabelas 25 e 26. A contribuição de Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios durante toda sua vigência se deu com os seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) e Desoneração de Exportações (LC 87/1996).

Na composição do FUNDEF, para o ensino fundamental regular/especial, pela tabela 25, o ICMS foi o imposto de maior contribuição em todos os anos, ultrapassando os 65% de participação, seguido do FPM, que ficou com média de 13,5%. A complementação da União aos Estados que não alcançaram o mínimo nacional, através de recursos próprios, foi inferior em comparação à contribuição dos Estados e Distrito Federal e cada vez menor (enquanto daqueles foi cada vez maior), chegando em 2006 com menos de 1,0% de aporte ao Fundo, atingindo apenas dois Estados, Maranhão e Pará, os quais receberam complementação durante todo o período do Fundo, sendo este o único da região norte. Além destes Estados, outros, localizados na região nordeste, auferiram do complemento: Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Tabela 25 – FUNDEF: composição dos recursos no país e complementação pela União, de 1998 a 2006

ANO/% DE PARTICIPAÇÃO		ORIGEM DOS RECURSOS (R$-milhões)							
		FPM (C1)	**FPE** (C2)	**ICMS** (C3)	**IPIexp** (C4)	**LC 87/96** (C5)	**SUB-TOTAL** (C6)	**COMPL. UNIÃO** (C7)	**TOTAL GERAL** (C8)
l1	1998	1.838,30	1.638,10	8.758,90	238,00	314,00	12.787,30	424,90	13.212,20
l2	*% contribuição/ano*	*13,8*	*12,3*	*66,0*	*1,8*	*2,4*	*96,3*	*3,2*	*100,0*
l3	1999	2.045,90	1.814,20	9.886,70	239,90	582,90	14.569,60	675,10	15.244,70
l4	*% contribuição/ano*	*13,5*	*12,0*	*65,3*	*1,6*	*3,8*	*96,2*	*4,4*	*100,0*
l5	2000	2.233,30	2.135,00	11.924,70	264,60	562,40	17.120,00	505,60	17.625,60
l6	*% contribuição/ano*	*12,7*	*12,1*	*67,7*	*1,5*	*3,2*	*97,2*	*2,9*	*100,0*
l7	2001	2.620,80	2.512,50	13.519,20	284,70	531,70	19.468,90	451,90	19.920,80
l8	*% contribuição/ano*	*13,2*	*12,7*	*68,1*	*1,4*	*2,7*	*98,0*	*2,3*	*100,0*
l9	2002	3.249,80	3.131,10	15.275,10	281,70	591,30	22.529,00	421,80	22.950,80
l10	*% contribuição/ano*	*14,2*	*13,6*	*66,6*	*1,2*	*2,6*	*98,2*	*1,8*	*100,0*
l11	2003	3.382,10	3.257,20	17.319,80	270,50	611,20	24.840,80	335,74	25.176,54
l12	*% contribuição/ano*	*13,4*	*12,9*	*68,8*	*1,1*	*2,4*	*98,7*	*1,3*	*100,0*
l13	2004	3.728,60	3.590,40	19.984,60	323,00	508,60	28.135,20	586,2	28.620,20
l14	*% contribuição/ano*	*13,0*	*12,6*	*69,9*	*1,1*	*1,8*	*98,4*	*1,7*	*100,0*
l15	2005	4.674,50	4.493,60	22.305,90	366,60	508,90	32.349,50	395,30	32.744,80
l16	*% contribuição/ano*	*14,3*	*13,7*	*68,1*	*1,1*	*1,6*	*98,8*	*1,2*	*100,0*
l17	2006	4.975,00	5.206,00	25.821,00	386,00	249,00	36.637,00	313,70	36.950,70
l18	*% contribuição/ano*	*13,5*	*14,1*	*69,9*	*1,0*	*0,7*	*99,2*	*0,8*	*100,0*
Complementação da União		1998: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI. 1999: AL, BA, CE, MA, PA, PB. PE, PI. 2000: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI. 2001: AL, BA, CE, MA, PA, PI. 2002: AL, BA, CE, MA, PA, PI. 2003 BA, MA, PA, PI. 2004: AL, BA, CE, MA, PA, PI. 2005: AL, MA, PA, PI. 2006: MA, PA.							

Fonte: tabela elaborada pela autora com base em: BRASIL. Ministério da Educação (2009, 2011b); CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) (1998-2006)

A formação do FUNDEF em Rondônia (tabela 26), da mesma forma que no país, teve como principal contribuição as receitas do ICMS, seguido do FPE, diferentemente da composição no país, cuja segunda maior participação foi do FPM. No período 2004-2006 o ICMS chegou a ultrapassar os 50% de participação, sendo o auge o ano de 2004, com 53,5% % (l14), ficando sua média em torno de 48,0% (l22); quanto ao FPE, o ano de implantação do Fundo foi o de maior aporte, com 43,2% (l1) e sua média no período foi cerca de 39,0% (l22).

Considerando os valores totais do FUNDEF no Estado e o número de matrículas anuais, a média do valor aluno (tabela 26, c8) ultrapassou, em todos os anos, o maior valor estipulado para o país (tabela 19) no ensino fundamental (das 5ª a 8ª séries e especial), sendo que a partir de 2003 a média alcançou mais de 70% do valor nacional máximo, com maior diferença percentual em 2004, pois enquanto o

valor aluno mínimo das 5ª e 8º séries e especial foi de R$596,00, em Rondônia a média foi de R$989,62 (84,0% maior).

Tabela 26 – FUNDEF: composição dos recursos e valor aluno médio anual em Rondônia, de 1998 a 2006

	ANO	FPE (c1)	FPM (c2)	IPI-EXP (c3)	LC 87/96 (c4)	ICMS (c5)	TOTAL (c6)	MATRÍCULAS (c7)	VALOR ALUNO (c8)=(c6/c7)
l1	1998	46.091,00	15.540,80	150,90	0,00	44.906,10	106.688,80	275.003,00	387,96
l2	*% contribuição/ano*	*43,20*	*14,57*	*0,14*	*0,00*	*42,09*	*100,00*	---	---
l3	1999	51.071,80	17.369,70	180,30	0,00	53.950,40	122.572,20	286.525,00	427,79
l4	*% contribuição/ano*	*41,67*	*14,17*	*0,15*	*0,00*	*44,02*	*100,00*	---	---
l5	2000	60.531,00	20.381,60	236,00	1.021,80	76.745,20	158.915,60	296.379,00	536,19
l6	*% contribuição/ano*	*38,09*	*12,83*	*0,15*	*0,64*	*48,29*	*100,00*	---	---
l7	2001	71.233,80	23.886,40	362,70	1.339,20	74.956,50	171.778,60	301.839,00	569,11
l8	*% contribuição/ano*	*41,47*	*13,91*	*0,21*	*0,78*	*43,64*	*100,00*	---	---
l9	2002	88.158,00	29.598,80	311,30	1.478,40	93.442,10	212.988,60	299.212,00	711,83
l10	*% contribuição/ano*	*41,39*	*13,90*	*0,15*	*0,69*	*43,87*	*100,00*	---	---
l11	2003	91.709,20	30.772,80	341,50	1.201,10	130.078,30	254.102,90	299.607,00	848,12
l12	*% contribuição/ano*	*36,09*	*12,11*	*0,13*	*0,47*	*51,19*	*100,00*	---	---
l13	2004	101.091,00	33.939,00	381,00	1.272,00	157.232,00	293.915,00	296.998,00	989,62
l14	*% contribuição/ano*	*34,39*	*11,55*	*0,13*	*0,43*	*53,50*	*100,00*	---	---
l15	2005	126.521,00	42.809,00	522,00	1.272,00	185.418,00	356.542,00	300.173,00	1.187,79
l16	*% contribuição/ano*	*35,49*	*12,01*	*0,15*	*0,36*	*52,00*	*100,00*	---	---
l17	2006	140.023,00	47.272,00	593,00	731,00	197.961,00	386.580,00	295.378,00	1.308,76
l18	*% contribuição/ano*	*36,22*	*12,23*	*0,15*	*0,19*	*51,21*	*100,00*	---	---
l19	**Total**	**776.429,80**	**261.570,10**	**3.078,70**	**8.315,50**	**1.014.689,60**	**2.064.083,70**	---	---
l20	*% contribuição/ano*	*37,62*	*12,67*	*0,15*	*0,40*	*49,16*	*100,00*	---	---
l21	M	86.269,98	29.063,34	342,08	923,94	112.743,29	229.342,63	---	---
l22	*% Médio*	*38,67*	*13,03*	*0,15*	*0,40*	*47,76*	*100,00*	---	---

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos Boletins do FUNDEF da STN (1998-2010)

Para o FUNDEB, além dos impostos que compunham o FUNDEF, foram somados percentuais de mais três impostos: Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Os percentuais de contribuição de cada um estão discriminados na figura 9.

Na composição do FUNDEB no país, demonstrada na tabela 27, o ICMS (c5), no período em referência, continuou sendo o imposto com maior parcela de contribuição, acima de 60%, o mesmo ocorrendo no Estado de Rondônia (tabela 28, c6), onde alcançou mais de 50% nos anos de 2007 e 2010.

A complementação da União vem abrangendo praticamente os mesmos Estados nordestinos e o Estado nortista do Pará, sendo que a partir de 2008 o Amazonas também vem recebendo esse tipo de recurso.

A média de participação oriunda de recursos tributários de competência dos Estados e Distrito Federal para o Fundo (c15), de 2008 a 2010, foi de aproximadamente 49 bilhões, ou 67% do total e com a contabilização das transferências constitucionais (c9), a média foi de 68,9 bilhões, ou 93,9%. Notou-se que, após o ano inicial, a parcela de contribuição apresentou crescimento de 35%, 12% e de 15%, levando em conta o percentual subvinculado ao Fundo de cada imposto demonstrado na figura 9. Comparando com a variação das matrículas, conforme tabela 4, e os anos de 2009 e 2010, quando os repasses já representavam 20% dos impostos, verificou-se que as receitas vêm superando o percentual de crescimento daquelas, que ficou em torno de 1,6%, o que permitiu um aumento no valor aluno/ano, de forma geral.

Enquanto a maior parte da parcela do FUNDEB no país (tabela 27) envolveu os municípios (c13), em Rondônia (tabela 28) vem abrangendo o Estado (c10), pois conforme se observa na tabela 24 (c30), as escolas do governo estadual apresentaram maior número de matrículas (e assim um maior coeficiente de distribuição – c31) que as dos governos municipais. Os impostos estaduais em 2007 e 2008 tiveram contribuição equivalente aos transferidos pela União, 50% (c13), em 2009 e 2010 superaram estes em 6% e 12%, respectivamente.

Tabela 27 – FUNDEB: composição dos recursos no país e complementação pela União, de 2007 a 2010

ANO/%	ORIGEM DOS RECURSOS (R$-mil)											PARCELAS				
	FPE (IR+IPI) (c1)	**FPM (IR+IPI)** (c2)	**IPIexp** (c3)	**LC nº 87/96** (c4)	**ICMS** (c5)	**ITR** (c6)	**IPVA** (c7)	**ITCMD** (c8)	**Sub-total** (c9)	**Compl. União** (c10)	**Total** (c11)	**Aos Estados** (c12)	**Aos municípios** (c13)	**Origem da União** (c14)	**Com impostos estaduais** (c15)	**Para RO** (c16)
2007*	6.398.612	6.696.219	533.028	324.870	30.056.751	11.214	830.283	60.176	44.911.153	2.012.400	46.923.553	---	---	---	---	---
% contribuição/ano	*13,64*	*14,27*	*1,14*	*0,69*	*64,05*	*0,02*	*1,77*	*0,13*	*95,71*	*4,29*	*100,00*	---	---	---	---	---
% Participação no PIB do país	*0,24*	*0,25*	*0,02*	*0,01*	*1,13*	*0,00*	*0,03*	*0,00*	*1,69*	*0,08*	*1,76*	---	---	---	---	---
% Contribuição do imposto	16,66					6,66										
2008	8.607.378	9.007.723	662.330	357.435	39.460.755	25.789	2.222.602	192.709	60.536.721	3.174.300	63.711.021	30.581.290	33.129.731	21.661.747	42.049.274	637.110
% contribuição/ano	*13,51*	*14,14*	*1,04*	*0,56*	*61,94*	*0,04*	*3,49*	*0,30*	*95,02*	*4,98*	*100,00*	*48,00*	*52,00*	*34,00*	*66,00*	*1,00*
% Participação no PIB do país	*0,28*	*0,30*	*0,02*	*0,01*	*1,30*	*0,00*	*0,07*	*0,01*	*2,00*	*0,10*	*2,10*	*1,01*	*1,09*	*0,71*	*1,39*	*0,02*
% Contribuição do imposto	18,33					13,33										
2009	9.051.603	9.472.505	565.604	390.000	43.999.140	57.785	3.932.866	393.062	67.862.565	5.070.150	72.932.715	35.007.703	37.925.012	24.797.123	48.135.592	729.327
% contribuição/ano	*12,41*	*12,99*	*0,78*	*0,53*	*60,33*	*0,08*	*5,39*	*0,54*	*93,05*	*6,95*	*100,00*	*48,00*	*52,00*	*34,00*	*66,00*	*1,00*
% Participação no PIB do país	*0,28*	*0,30*	*0,02*	*0,01*	*1,38*	*0,00*	*0,12*	*0,01*	*2,13*	*0,16*	*2,29*	*1,10*	*1,19*	*0,78*	*1,51*	*0,02*
% Contribuição do imposto a partir de 2009	20,00															
2010	9.756.024	10.209.791	737.103	390.000	52.348.254	90.631	4.198.357	532.384	78.262.544	5.353.310	83.615.854	39.299.451	44.316.403	26.757.073	56.858.781	836.159
% contribuição/ano	*11,67*	*12,21*	*0,88*	*0,47*	*62,61*	*0,11*	*5,02*	*0,64*	*93,60*	*6,40*	*100,00*	*47,00*	*53,00*	*32,00*	*68,00*	*1,00*
% Participação no PIB do país	*0,27*	*0,28*	*0,02*	*0,01*	*1,42*	*0,00*	*0,11*	*0,01*	*2,13*	*0,15*	*2,28*	*1,07*	*1,21*	*0,73*	*1,55*	*0,02*
Estimativa de Complementação Mínima da UNIÃO (art. 6° - Lei 11.494/2007): 10% do valor total do Fundo a partir de 2010.																
Complementação da União - 2007: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PR, PI. 2008: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI. 2009: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI. 2010: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI.																

Fonte: elaborada pela autora, com dados de: 2007 (FNDE, 2011a) e STN (1998-2010)

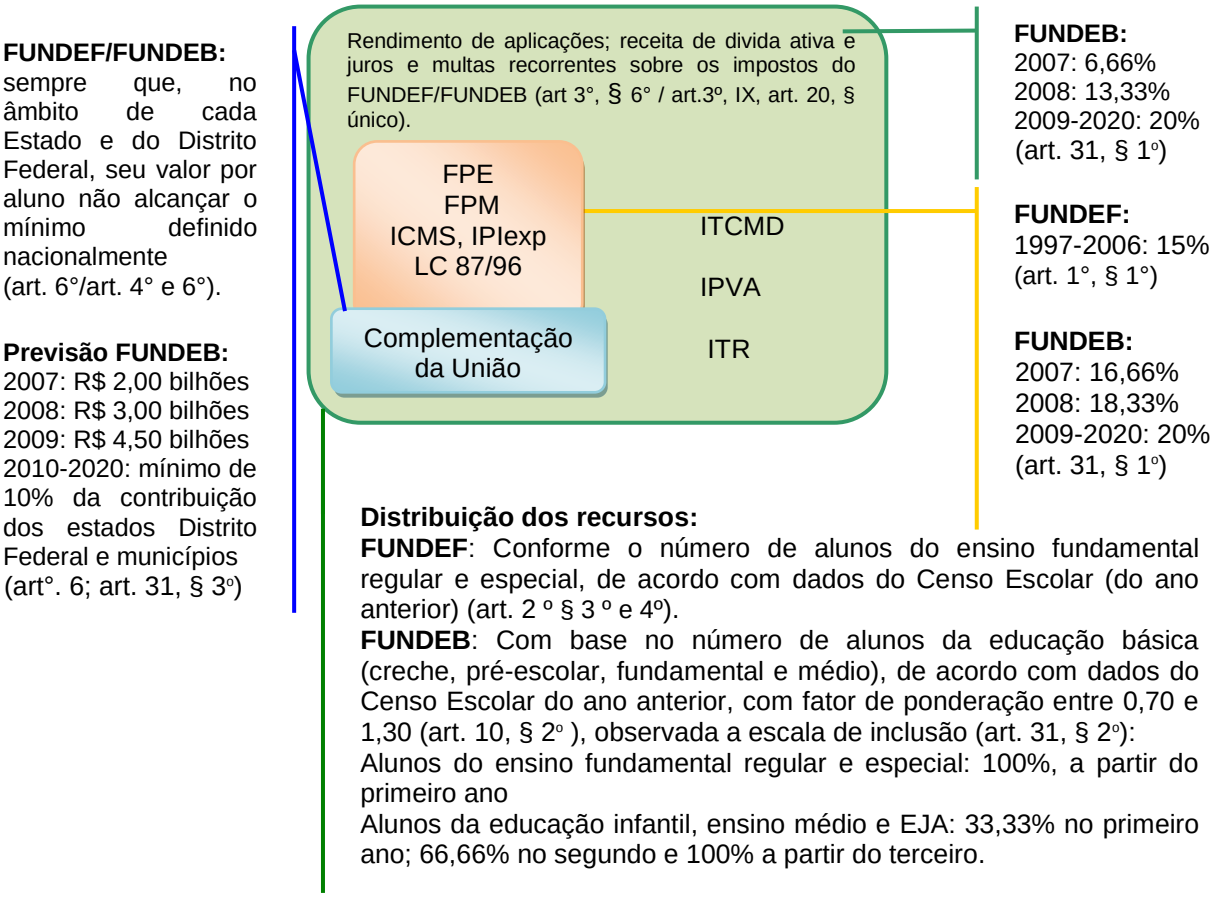
*Não foram discriminadas, na tabela consultada, as transferências aos Estados e municípios.

Tabela 28 – FUNDEB: composição dos recursos em Rondônia, de 2007 a 2010

	ORIGEM DOS RECURSOS (R$-mil)									PARCELAS			
ANO	**FPE (IR+IPI) (c1)**	**FPM (IR+IPI) (c2)**	**IPIexp (c3)**	**LC nº 87/96 (c4)**	**ITR (c5)**	**ICMS (c6)**	**IPVA (c7)**	**ITCMD (c8)**	**TOTAL (c9)**	**AO ESTADO (c10)**	**AOS MUNICÍPIOS (c11)**	**COM TRANSERÊNCIAS DA UNIÃO (c12)**	**COM IMPOSTOS ESTADUAIS (c13)**
2007	183.242,00	57.943,00	601,00	1.027,00	65,00	260.157,00	3.418,00	100,00	**506.553,00**	271.282,00	235.271,00	253.276,50	253.276,50
% contribuição/ano	*36,17*	*11,44*	*0,12*	*0,20*	*0,01*	*51,36*	*0,67*	*0,02*	*100,00*	*54,00*	*46,00*	*50,00*	*50,00*
2008	242.349,00	78.963,00	1.427,00	891,00	205,00	312.396,00	10.174,00	311,00	**646.716,00**	362.160,96	284.555,04	323.358,00	323.358,00
% contribuição/ano	*37,47*	*12,21*	*0,22*	*0,14*	*0,03*	*48,30*	*1,57*	*0,05*	*100,00*	*56,00*	*44,00*	*50,00*	*50,00*
2009	254.857,00	85.846,00	1.769,00	973,00	249,00	319.911,00	12.234,00	46.978,00	**722.817,00**	404.777,52	318.039,48	339.723,99	383.093,01
% contribuição/ano	*35,26*	*11,88*	*0,24*	*0,13*	*0,03*	*44,26*	*1,69*	*6,50*	*100,00*	*57,00*	*43,00*	*47,00*	*53,00*
2010	274.691,00	89.577,00	1.418,00	973,00	398,00	432.861,00	16.886,00	14.055,00	**830.859,00**	465.281,04	365.577,96	365.577,96	465.281,04
% contribuição/ano	*33,06*	*10,78*	*0,17*	*0,12*	*0,05*	*52,10*	*2,03*	*1,69*	*100,00*	*56,00*	*44,00*	*44,00*	*56,00*

Fonte: elaborada pela autora com dados da STN (1998-2010) e SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO BANCO DO BRASIL (2011)

A contribuição de cada imposto para o FUNDEF e atual FUNDEB, as previsões de complementação da União e as regras para a distribuição dos recursos dos Fundos estão demonstradas na figura 9 a seguir.



Fonte: elaborada pela autora, com base nas Leis 9.424/1996 (FUNDEF) e 11.494/2007 (FUNDEB)

Figura 9 – Fontes de recursos de composição do FUNDEF e FUNDEB, de contribuição dos Estados, Distrito Federal e municípios

As receitas do FUNDEF eram repassadas aos Estados, Distrito Federal e municípios, obedecendo ao seguinte cronograma: 5% da complementação pela União até o último dia útil de cada mês, o mínimo de 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro; os 15% (quinze por cento) restantes eram repassados até dia 5 de janeiro. A Lei 4.320/1964, art. 73, menciona que ”salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”. Quanto ao critério de repasse dos recursos, obedecia às seguintes datas: FPE, FPM e IPI/exportação a cada dia

10, 20 e 30 do mês (decendialmente), ICMS (semanalmente), Desoneração de Exportações no final de cada mês e complementação da União no último dia útil de cada mês (ambos mensalmente).

A distribuição dos recursos do FUNDEF, creditados pela União, eram repassados automaticamente para contas únicas e exclusivas do Fundo, conforme o número de alunos matriculados da 1ª a 8ª séries no ensino público presencial rural, urbano e especial, nas escolas cadastradas de cada rede de ensino. A lei permitiu que estados e municípios celebrassem convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros e recebessem os recursos correspondentes ao número de matrículas que cada um assumisse.

Para o FUNDEB atualmente vigente, a complementação da União é de no mínimo 5,0% no final de cada mês; mínimo de 45,0% até 31 de julho; 85,0% até 31 de dezembro e 100,0% até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente (Medida Provisória 339/2006, art. 6º, § 1º); de 2007 a 2009, foram conforme a Lei 11.494/2007, art. 31, § 6º, o repasse foi de 100,0% até 31 de dezembro.

Os repasses dos recursos obedecem as mesmas datas do Fundo anterior, FPE, FPM, IPIexp e ITRm (decendialmente); ICMS (semanalmente); Desoneração de Exportações e complementação da União (mensalmente); IPVA e ITCMD de acordo com o cronograma de cada Estado e são realizados conforme o que foi verdadeiramente arrecadado, variando para mais ou para menos, conforme seu montante no período considerado, exceto os repasses de complementação da União, que devem ser previamente previstos e os valores divulgados por Portarias Interministeriais.

A repartição dos recursos creditados pela União é feita automaticamente, para contas únicas e exclusivas do Fundo, seja do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica, considerando o número de alunos matriculados na educação básica pública e o valor fixado para cada segmento.

Quanto à utilização dos recursos, no FUNDEF o mínimo de 60% era para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e 40% restante eram para ser utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) fundamental público, conforme estabelecido em Lei; e na atualidade, o FUNDEB

obedece as mesmas regras, sendo a abrangência os trabalhadores[158] da educação e a MDE da educação básica pública.

Os recursos do FUNDEF eram para garantir o mínimo de 60% (sessenta por cento) da remuneração dos profissionais do magistério que estivessem exercendo atividades no ensino fundamental regular, permitido, nos primeiros cinco anos, a aplicação de parte do montante em capacitação de professores leigos[159].

No FUNDEB, a legislação define que o mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos deve ser destinado à remuneração de todos os pagamentos devidos pelo empregador (contratante por Regime Jurídico ou CLT) aos profissionais do magistério da educação em efetivo exercício no cargo, emprego ou função, na educação básica pública, os quais são os professores e os que exercem atividades de suporte pedagógico (também classificadas, na nova Lei, como de assessoramento) em apoio à docência, como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica (não citada no FUNDEF), em efetivo exercício, em caráter temporário ou permanente. Conquanto, no FUNDEB se estende à toda educação básica.

O percentual máximo de 40% (quarenta por cento) pode ser utilizado em outras despesas consideradas como de MDE, na forma prevista no artigo 70 da Lei 9.394/1996 (LDB). Entretanto, no FUNDEB, a Lei que o instituiu estabeleceu critérios aos entes governamentais; nos estados, devem ser realizadas no âmbito dos ensinos fundamental e médio; no Distrito Federal, abranger a educação infantil e os ensinos fundamental e médio; e nos municípios, envolver a educação infantil e o ensino fundamental. Acrescenta, ainda, que no caso de os governos estaduais e municipais estabelecerem convênios com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, os recursos a serem transferidos a essas instituições deverão originar-se da parcela de quarenta por cento do Fundo.

Também se origina dessa parcela de recursos a remuneração e capacitação (ou aperfeiçoamento) do pessoal docente e profissionais da educação, sob a forma de formação continuada, exercendo ou não cargo de direção ou chefia, como o auxiliar de serviços gerais (manutenção, limpeza, segurança, preparação da merenda etc., itens estes acrescentados na Lei do Fundo), o auxiliar de

---

[158] Art. 2º da Lei 11.494/2007.

[159] Considerados sem formação pedagógica, muitas vezes com apenas o ensino fundamental ou o médio.

administração, o(a) secretário(a) da escola, dentre outros, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa. A remuneração do secretário de educação (ou dirigente de órgão análogo) passa a ser permitida com recurso do novo Fundo, desde que sua atuação se limite à educação e ao segmento da educação básica que compete ao ente governamental oferecer prioritariamente (BRASIL. Ministério da Educação, 2007a), conforme o art. 211, §§ 2º e 3º da CF/1988.

4.1.2 **O estimado e o realizado dos recursos do FUNDEB**

Conforme demonstrado na figura 9, a Lei 11.494/2007 trouxe algumas estimativas prévias para o FUNDEB, de 2007 a 2009 e de 2010 a 2020. As estimativas de 2010, a seguir demonstradas, foram obtidas na Portaria Interministerial (Ministérios da Educação e da Fazenda) 1.227/2009, anexo I. A tabela 27 demonstra o realizado em 2010, entretanto, conforme mencionado anteriormente, em sete de abril de 2011, o MEC publicou a Portaria 380 com anexo referente a ajustes do Fundo do ano 2010, alterando a contribuição de alguns Estados[160] e da complementação da União[161], ficando os valores totais conforme a tabela 29 a seguir.

Tabela 29 – FUNDEB: ajuste do ano 2010, conforme Portaria MEC 380/2011

ORIGEM DOS RECURSOS	TOTAL DA RECEITA
União	21.189.420.503,06
Estados e Distrito Federal	58.268.580.115,62
Complementação da União	7.945.800.001,87
TOTAL DA RECEITA	**87.403.800.680,55**

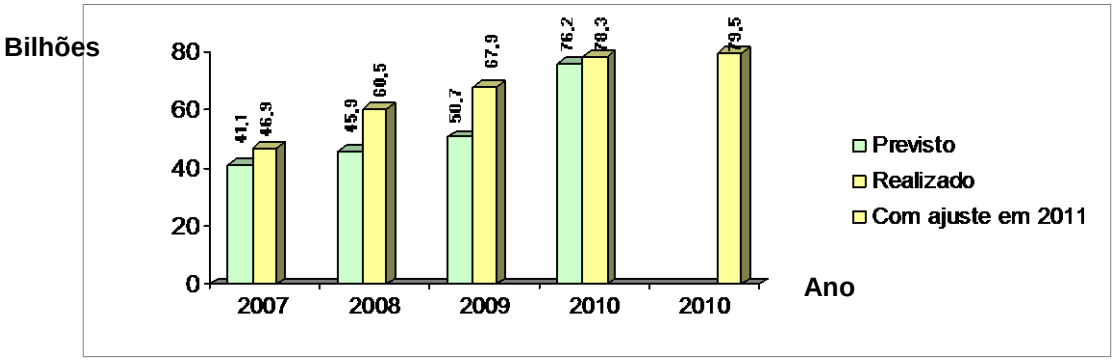
Fonte: elaborada pela autora, com base no documento citado

[160] Estados: AC, AL, AP, BA, DF, ES, PA, PI, PR, RJ, RO e RR. A implementação dos ajustes financeiros pelos Governos Estaduais e do Distrito Federal, obedece o previsto no art. 16 da Lei 11.494/2007 c/c art. 3º, §§ 3º e 4º, da Portaria Conjunta STN/FNDE 03, de 22 de novembro de 2010.

[161] Aos estados: AM (dedução); AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RN (repasse). Conforme o § 3º do art. 1º da Portaria, “os lançamentos a que se refere o parágrafo anterior serão realizados pelo Banco do Brasil S.A no mês de abril de 2011”.

Salienta-se que as diferenças, embora pertençam ao exercício anterior, serão contabilmente registradas no exercício de 2011, assim, optou-se por demonstrar os dados dos ajustes separadamente nas figuras a seguir.

A figura 10 mostra que os montantes de recursos previstos para compor o Fundo (contribuição de Estados, Distrito Federal e municípios) em vigor foram superados pelas reais arrecadações dos impostos; de 2007 a 2009 os valores concretos foram cerca de 11,9%, 31,8% e 32,1% maiores. Em 2010 as receitas totalizaram 78,3 bilhões, 16,9% maior que o ano anterior e 2,8% acima do estimado, e considerando os ajustes de 2010, realizados em 2011, passaram para cerca de 79,5 bilhões ou 4,3% acima do previsto, um acréscimo de cerca de 1,2 bilhões aos Estados anteriormente referidos.



Fonte: elaborada pela autora, com base em Lei 11.494/2007 e Portaria 1.227/2009 e na tabela 27

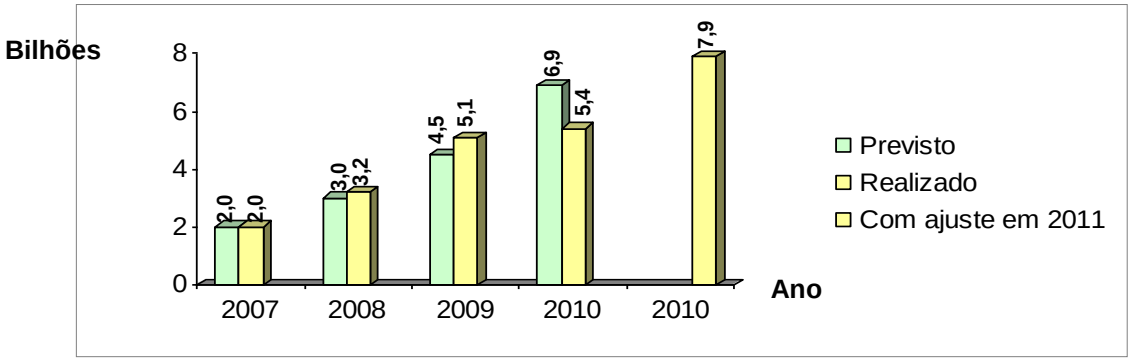
Figura 10 – Montante de recursos do FUNDEB, de 2007 a 2010, em (R$)

Sobre a complementação, considerando as estimativas de receitas, tomando como referência o ano 2006, foram feitas as previsões destacadas na figura 9 e figura 11, sendo que a partir do quarto ano, 2010, o complemento deve se constituir de 10% do montante da contribuição de Estados e municípios.

Notou-se que no ano de implantação do Fundo e no seguinte as previsões coincidiram com o realizado; em 2008 os valores reais ficaram bem próximos dos previstos, e somente em 2009 se notou uma diferença, para mais, de 13,0%, para aqueles. Os percentuais de complementação, de 2007 a 2009 foram cerca de 4,7%, 5,0% e 7,0%, respectivamente, em relação ao valor do Fundo.

Observou-se que, para o ano de 2010, o Boletim FUNDEB, Ano IV, n° 12 da STN, apresentou o valor da complementação da União demonstrado na figura 11, de

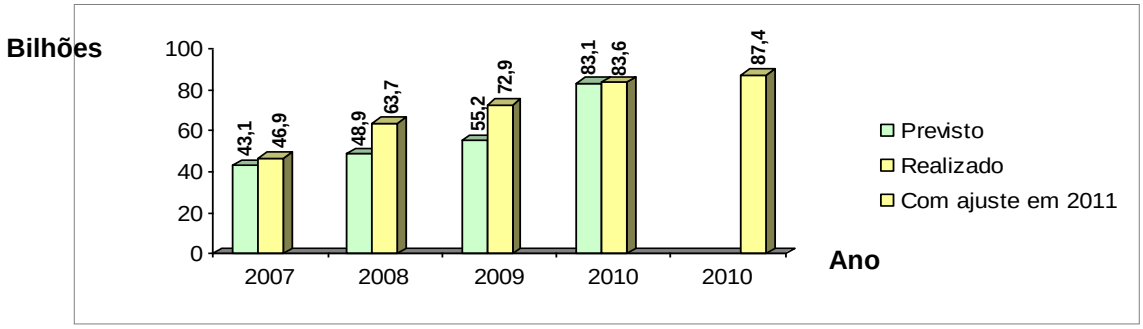
5,4 bilhões, próximo dos dados do balanço da gestão apresentados no site do MEC[162], entretanto a Portaria MEC 380/2011 demonstrou o valor realizado de 6,7 bilhões, ajustado em 2011 para 7,9 bilhões, que representa 10%[163] do montante de Estados e municípios.



Fonte: elaborada pela autora, com base em Lei 11.494/2007 e Portaria 1.227/2009 e na tabela 27

Figura 11 – Complementação da União ao FUNDEB, de 2007 a 2010, em (R$)

As estimativas de recursos para o período 2007-2009, demonstradas na figura 12, da mesma forma, tomando como referência o ano de 2006, foram superadas pela arrecadação consolidada de Estados e municípios em 8,8%, 30,2% e 32,0%, chegando em 2010 com 83,6 bilhões de reais. Em média, 47,7% do total geral de recursos foram destinados aos Estados e 52,3% aos municípios.



Fonte: elaborada pela autora, com base em Lei 11.494/2007 e Portaria 1.227/2009 e na tabela 27

Figura 12 – Total geral de recursos do FUNDEB, de 2007 a 2010, em (R$)

[162] http://gestao2010.mec.gov.br/indicadores/chart_76.php

[163] Se considerado o valor da STN e o ajuste de complementação da União em 2011, de 1,1 bilhão, o percentual passa a ser de 8,2% em relação ao total de estados e Distrito Federal (também ajustado) 1,8% menor que o previsto na Lei que regulamentou o Fundo.

Verifica-se, portanto, que a formação do FUNDEB é decorrente das transferências constitucionais dos impostos e a forma dos recursos oriundos dos mesmos é determinada na lei que o instituiu; e de acordo com o art. 211 da CF/1988, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração e que cabe à União organizar e financiar o sistema federal de ensino e dos Territórios e prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Em relação ao acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos do atual Fundo e supervisão do Censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, foram instituídos os Conselhos (Lei 11.494/2007, art. 24), em cada esfera governamental.

Aos referidos conselhos, assim como ocorria no Fundo anterior, continua sendo vedado compor estrutura administrativa própria, e os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, referentes aos recursos repassados, ou recebidos em cada esfera, bem como sobre as despesas efetuadas, têm que permanecer à disposição daqueles, dada a responsabilidade por acompanharem e fiscalizarem a movimentação do Fundo e dos órgãos encarregados do controle interno e externo, como o legislativo e os tribunais de conta (art. 25 da aludida Lei).

O prazo para constituição do Conselho do FUNDEB em cada esfera governamental foi de sessenta dias contados da vigência da Lei que regulamenta o Fundo, inclusive por meio de ajustamento dos conselhos do FUNDEF existentes na data de sua publicação (art. 34). Desse modo, seu art. 24, § 1º, inc. IV, dispõe que, no âmbito municipal, sendo composto por, no mínimo, nove membros, sendo:

> a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
> b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
> c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
> d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
> e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
> f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
> § 2o Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar [...] indicados por seus pares.

O § 3º do mesmo artigo expõe que a indicação de novos membros deve ser realizada em até vinte dias antes do encerramento do mandato dos conselheiros anteriores, da seguinte forma:

> I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;
> II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;
> III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

O processo de normatização do acompanhamento do FUNDEB por seus conselhos, instituídos no âmbito de cada ente governamental, não suprime ou elimina a atuação de órgãos que devem cumprir a função de fiscalizadores e controladores, seja interna ou externamente.

Anteriormente, foram identificados os impostos de competência da União, Estados e municípios, sendo que parte da arrecadação realizada pela União retorna aos Estados, Distrito Federal e municípios, locais de ocorrência do fato gerador, da mesma forma, ocorre com as transferências de cada Estado para seus municípios, que são os que menos arrecadam.

Fazendo considerações sobre a participação dos municípios na divisão dos recursos, Bremaeker (2011) frisa que ela é de 17,8% das receitas correntes[164]. Todavia, se forem adicionadas as receitas de capital[165], que alteram o patrimônio público, o percentual fica em 12,2%, ou 5,6% menos, diante do montante das referidas receitas. Quando se trata de transferências, o total médio é de 67,2%, representando a grande dependência dos municípios de outras fontes de recursos, pois as receitas tributárias somam, em média, 17,2%.

---

[164] Provenientes do poder de tributar, são as que alteram de forma positiva o patrimônio público, como as previstas no orçamento e as recebidas de transferências de outros entes federativos, para custear despesas correntes, ou seja, despesas realizadas para manutenção da máquina administrativa como: material de expediente, salários, manutenção de escolas, ruas e veículos, pagamento de juros de dívida assumida pelo ente federado, além de outras (BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação, 2005).

[165] Decorrentes de fatos permutativos, não têm uma permanência e não afetam o resultado financeiro do ente público, como as oriundas de alienação de bens móveis e imóveis e as transferências recebidas de outros entes governamentais, para aplicação em despesas de capital, quais sejam, de aquisição de imóveis, compra de veículos e certos equipamentos, pagamento de dívidas/amortização de empréstimo contraído, além de outras (BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação, 2005).

Segundo Bremaeker (2011, p. 2), os percentuais de distribuição das receitas em municípios com até 20 mil habitantes (3.915 deles, ou cerca de 70,4%), cuja maior parcela é proveniente do FPM, mostram as desigualdades entre eles, considerando que a maior parte de suas receitas são oriundas de transferências. O autor salienta, ainda, que a baixa capacidade de arrecadação dos municípios é decorrente,

> Em primeiro lugar, os principais tributos municipais, que são o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que representam 82,9% do montante dos tributos municipais, são de base tributária urbana, portanto, apenas uma pequena parcela dos Municípios está em condições de bem arrecadar. [...] Em segundo lugar, a desigualdade na distribuição da renda das pessoas e o grande número de pobres, faz com que seja relativamente reduzido o número de contribuintes (BREMAEKER, 2011, p. 2).

O que chama atenção, em relação aos municípios, está relacionado tanto com suas receitas como com seu porte demográfico, pois mesmo dispondo de mais recursos financeiros (o que não implica ser rico), ao se identificar o valor per capita, os que têm maior número de habitantes apresentam menor valor que os de menor população e são geralmente mais urbanos e mais dependentes de transferências estaduais oriundas principalmente do ICMS e do IPVA.

A União é a maior detentora da arrecadação no país, ficando com mais da metade dos recursos, ou 57,6% dos tributos, os Estados 25,2% e os municípios 17,2% (MADZA; BASSI, 2009); mesmo sendo favorecidos com a repartição dos tributos, a receita dos municípios ainda é muito pequena e "isso os torna vulneráveis a jogos de interesse politiqueiros dos governos estadual e federal quando querem atender às necessidades e direitos de seus cidadãos" (MADZA; BASSI, 2009, p. 28). São os municípios que administram as creches, a educação infantil e o ensino fundamental, e "entre os mais de 5.500 [...], menos de 500 dispõem de condições econômicas e de receita tributária suficiente para sustentar programas sociais" (MADZA; BASSI, 2009, p. 28), de combate à desigualdade entre os cidadãos.

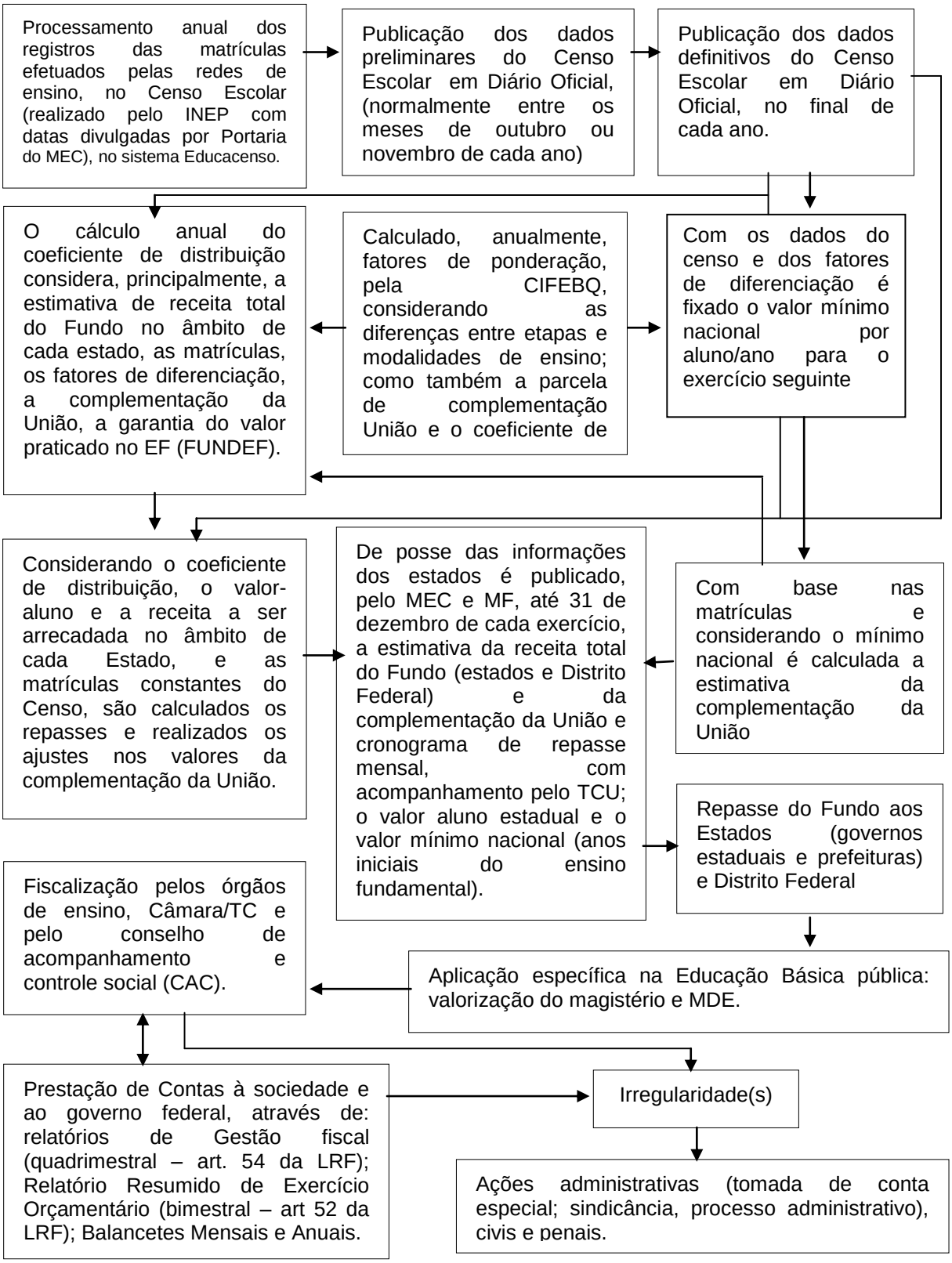
Em síntese, para a composição do FUNDEB, no quadro 4 está demonstrada a estrutura do fluxo dos impostos que o compõem, provenientes de transferências da União aos Estados (estes com também impostos próprios) e de ambos aos municípios. Na figura 13 fez-se uma síntese dos seus ritos e formalidades anuais.

Quadro 4 – Processo de composição do FUNDEB

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
IPIexp	Recebem da União 10% do IPIexp	Recebem do Estado 25% do IPIexp
LC 87/96 (Lei Kandir)	Recebem da União o ICMS (desoneração das exportações), conforme coeficiente de distribuição (0,24939 para RO)	Recebem do Estado 25% do ICMS (desoneração das exportações)
IR IPI ---	Recebem da União 21,5% do IR (FPE) Recebem da União 21,5% do IPI (FPE) FPE – coeficiente de RO = 2,8156	Recebem da União 23,5% do IR (FPM) Recebem da União 23,5% do IPI (FPM) FPM* - 10% - Capitais 86,4% demais municípios 3,6%, - Decreto-Lei nº 1.881/1981, Lei Complementar nº 91/1997, art. 3º.
ITR	---	Recebem da União 50% do ITR (incidente sobre imóveis rurais situados no município)
---	IPVA	Recebem do Estado 50% do IPVA (incidente sobre veículos licenciados no município)
---	ICMS	Recebem do Estado 25% do ICMS
---	ITCMD	---
---	⇩ Dos 25% vinculados à educação, 20% destes impostos, a partir de 2009 até 2020, estarão subvinculados ao FUNDEB/ESTADO	⇩ Dos 25% vinculados à educação, 20% destes impostos, a partir de 2009 até 2020, estarão subvinculados ao FUNDEB/MUNICÍPIO

Fonte: elaborado pela autora com dados de Brasil. Presidência da República (1988), da Lei 11.494/2007 e do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2008)

*"Conforme estabelece a Lei 5.172/1966 – CTN, do montante do FPM, 10% pertencem às Capitais; 86,4% pertencem aos Municípios do interior e o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-Lei 1.881/1981 e da Lei Complementar 91/1997, art. 3º. Ao Tribunal de Contas da União compete efetuar o cálculo das quotas e fixar os coeficientes de participação de cada Município na distribuição de recursos do FPM" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008).



Fonte: elaborada pela autora com base na legislação do FUNDEB.
Legenda: CIFEBQ (Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade); EF (ensino fundamental)

Figura 13 – Síntese dos ritos e formalidades das atividades inerentes ao FUNDEB.

4.2.3 **Abordagem sobre o FUNDEF e o FUNDEB, a partir de uma contextualização crítica**

Sobre a legislação pertinente ao FUNDEF, de acordo com Davies (2001), ocorreram muitos equívocos quanto ao uso de termos e denominações, como o caso da EC 14/1996, que utilizou a expressão “professores do ensino fundamental” (art. 5º, § 5º), enquanto que a Lei 9.424/1996 (art. 7º) usou “profissionais do magistério” ao se referirem a quem destinaria 60% mínimo do valor, provocando, com isso, até mesmo imprecisão na explicitação sobre os direcionamentos de uso dos recursos, particularmente porque mencionou a “valorização do magistério” na etapa de ensino. Além de outras observações, salientou, inclusive, que a aplicação de 60% dos recursos para a remuneração de professores (da mesma forma como ocorre com o atual FUNDEB) não implica, necessariamente, em aumento salarial; contudo, mesmo que não implique em acréscimo no salário, a importância do Fundo nesse aspecto é observável, pois estudo na área de educação pela CNM demonstrou que, em 2008, 97% dos municípios destinaram cerca de 73% dos recursos do Fundo para pagamento de pessoal do magistério, significando R$ 23,4 bilhões da receita municipal no Fundo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2011).

Os recursos, exceto a complementação da União, não significaram algo novo para o sistema educacional brasileiro, considerando que apenas redistribuiu parte dos impostos que já eram vinculados à MDE aos governos estaduais e municipais e, segundo Davies (2008, p. 25), a União não cumpriu com os critérios de cálculo do valor mínimo nacional, que seria parâmetro para definição da complementação cabível. Conforme demonstrado anteriormente, a fórmula deveria considerar os dados do Censo e as matrículas previstas para o ano seguinte; além de não levar em conta as diferenças entre cada nível de ensino e os tipos de estabelecimentos.

Conforme Davies (2006, p. 55; 2008, p. 27), é possível que a dívida de complementação aos Estados e municípios, no período 1998-2006, tenha passado dos 30 bilhões (uns 10 bilhões no governo de Fernando Henrique Cardoso e uns 20 bilhões no de Luiz Inácio Lula da Silva), em conformidade com relatórios do TCU, considerando que o cálculo do valor mínimo não foi realizado de acordo com a Lei de criação do FUNDEF. Conforme Mazda e Bassi (2009), a União, para contribuir

com menos, “deu um jeitinho”[166] e ela própria (o governo federal) estipulou o valor mínimo considerando recursos orçamentários sempre menores que versava a lei, fazendo inclusive, que a cada ano a complementação abrangesse menos Estados.

A complementação da União visando uniformidade quanto ao valor mínimo aluno/ano nacional, equaliza, de certa forma, os gastos no âmbito de entes federativos que não conseguiram (conseguirão) cobrir esses custos mínimos, entretanto, não foi entendido, e até o momento ainda é discutível, como ganhos reais. Entende-se que o complemento vem sendo feito com vistas a reduzir desigualdades existentes entres aqueles entes, no tocante a garantir o valor mínimo nacional na etapa ou modalidade de ensino sob suas responsabilidades, conforme versa a Lei; além disso, o valor mínimo não vem se caracterizando como propulsor da qualidade, dimensão esta, até o momento, ainda não definida, considerando, particularmente, a singularidade de cada região, como a estrutura socioeconômica, política e demográfica.

Se, de um lado, a atuação dos conselhos e a definição e exigência legal de onde deve ser empregado o Fundo pode favorecer melhor aplicação dos recursos, de outro, os conselhos, ainda frágeis em ações, vêm se constituindo muito mais como instrumentos de formalização legitimada necessária para liberar os recursos que propriamente fiscalizadores e controladores das entradas (receitas) e saídas (despesas) do Fundo, seja por falta de capacidade técnica e/ou desconhecimento do processo burocrático no contexto das contas públicas e/ou inerentes ao próprio Fundo, seja por dificuldade de instrumentalização necessária para se estruturarem e agir, seja por omissão, devido ao receio de se exporem ao denunciarem fatos irregulares. A esse respeito, Davies (2008, p. 56-57) afirma que uma das táticas utilizadas perante os conselhos

> consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente no seu funcionamento concreto [...], eles funcionam no papel, não na prática. [...] em não permitir que tais conselhos tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição. Podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores.

[166] “Grosso modo, o jeitinho é sempre uma forma `especial` de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade [...]. Não importa que a solução encontrada seja definitiva ou não, ideal ou provisória, legal ou ilegal” (BARBOSA, 2006, p. 41).

Paradoxalmente, se por um lado há a necessidade de mais recursos para a educação, por outro, a má gestão, os desvios de finalidade e/ou para fins alheios aos que os recursos deveriam ser destinados e o não cumprimento do que versa a legislação, como a aplicação mínima de 25% em educação em consonância com o art. 212 da CF/1988, de acordo com a prioridade de atuação de cada governo, vêm sendo observado desde a implantação (e antes) do FUNDEF (ver Relatório Final da Subcomissão Especial para Análise de Irregularidades do Fundo[167]), em Estados e municípios do país, e muitos gestores vêm sendo investigados, fortalecendo, ainda mais, a necessidade de participação cidadã, com a democratização da gestão da coisa pública, particularmente na educação, decidindo e acompanhando cada etapa do movimento dos recursos, desde sua origem até sua devida aplicação.

A pesquisa realizada por Butarelo (2007, p. 119) no Estado de São Paulo, por exemplo, onde analisou 54 processos do Tribunal de Contas do Estado (TCESP), órgão fiscalizador (dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial) de 644 municípios paulistas, exceto a capital, revelou problemas na gestão dos recursos da educação, uma vez que “230 Municípios (35,71% dos Municípios fiscalizados) tiveram as contas rejeitadas pelo TCESP; 34,34%, ou seja, 79 Municípios receberam parecer desfavorável à aprovação das contas ...”, por não aplicarem os recursos de forma correta e equilibrada, seja porque não tinham aplicado o mínimo de 25% exigido legalmente para a educação sob responsabilidade municipal, seja por causa de despesas irregulares com transporte (frota municipal e transporte escolar), inclusive computadas em período de férias escolares, como os gastos excessivos com combustível ou outro motivo.

Percebe-se que as variáveis intervenientes na educação são diversas e diferenciadas. Muitas são as barreiras e as ‘pedras’ que precisam ser quebradas ou simplesmente retiradas do caminho para que a *educação* seja tratada pelo que é - *uma necessidade humana*, tão básica como as fisiológicas dadas por Abraham Harold Maslow[168]. Por sua importância e considerando a intrínseca relação o quantitativo e o qualitativo, far-se-á, a seguir, considerações sobre a necessidade de investimos capazes de provocar mudanças positivas na educação, em qualquer nível de ensino ou de responsabilidade federativa.

---

[167] Dados disponibilizados em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoe-permanentes/ cec/relatorios-de-atividades/relfundef.pdf

[168] Psicólogo americano (1908-1970), conhecido por estabelecer a hierarquia das necessidades.

4.2.4 **A importância da instrumentalização dos sistemas de ensino**

Entende-se que a vinculação de recursos dos entes federativos ao FUNDEB vem trazendo benefícios para a educação básica no que se refere à obrigatoriedade de utilização no nível de ensino, particularmente porque “amarra” as ações do poder executivo à legalidade imposta. Entretanto, uma das preocupações de estudiosos é que muitos dos recursos, conforme mencionado anteriormente, ainda vêm sendo dissipados ou desviados para outras finalidades, demonstrando, inclusive, a fragilidade de Conselhos de controle e acompanhamento do Fundo (CACs). Além disso, o número de alunos matriculados e aspectos socioeconômicos também servem de diferenciação entre Estados e municípios, em que se observa uma capacidade de arrecadação de tributos distinta, possibilitando para uns maiores investimentos em educação que outros, principalmente na relação valor *per capita* (custo-aluno, após efetuada a despesa), além de maior capacidade em remunerar seus professores.

Cabe ao poder público a oferta e a manutenção do ensino público, sendo que esta está relacionada com as despesas realizadas na escola pública que visem atender aos objetivos educacionais basilares e que promovam o processo de aprendizagem dos alunos, podendo ser realizadas, por exemplo, as seguintes ações: remuneração e aprimoramento dos profissionais da educação; aquisição, manutenção e construção de instalações e equipamentos imprescindíveis ao ensino; manutenção de programas de transporte escolar; aquisição de material necessário ao funcionamento do ensino, entre outras.

Madza e Bassi (2009, p. 77) abordam sobre quatro insumos condicionantes de uma educação básica de qualidade que assegure a igualdade e a equidade, e que zele as dimensões estética, ambiental e das relações sociais:

> Infra-estruturar adequada, com um padrão arquitetônico que possibilite espaços prazerosos e atrativos para estudo e trabalho de professores, funcionários e alunos;
> valorização dos trabalhadores e trabalhadoras da educação, com condições satisfatórias de trabalho, salários, plano de carreira, jornada de trabalho e formação inicial e continuada;
> gestão democrática, com participação da comunidade escolar na construção e avaliação da qualidade do ensino na escola;

> acesso e permanência das crianças e jovens nas escolas, assegurados por transporte, alimentação, vestuário, material didático adequados.

Pressupõe-se que os investimentos abrangem um conjunto de ações na escola e dentre elas possibilita: a formação continuada de professores; proporcionar suporte pedagógico (coordenação, supervisão, psicólogo, etc); a implementação de bibliotecas, laboratórios e a aquisição de materiais e equipamentos e a contratação de profissionais necessários ao funcionamento desses espaços; estruturação da escola de acordo com a idade escolar do aluno; condições de trabalho adequadas ao professor e demais profissionais; valorização dos profissionais da educação, proporcionando, também, melhores salários, além da manutenção cotidiana das unidades escolares (sua estrutura e equipamentos e demais serviços necessários), além de outras.

Paro (2001, p. 38) ao referir-se as reais condições da escola pública, salienta que

> O problema maior parece ser o de que a ignorância a respeito do quadro dramático em que a situação se apresenta acaba levando a que se faça juízo errado sobre as verdadeiras causas do mau funcionamento das escolas. Nesse processo, abstraem-se os baixos salários dos professores, bem como sua auto-estima, aviltada demais para quem tem a missão de elevar o autoconceito de outros e fazê-los engrandecer-se pela apropriação da cultura; abstraem-se também as salas com número absurdo de alunos [...]; assim como se abstraem todas as outras insuficiências nas condições de trabalho, da falta de assessoramento didático à precariedade do material escolar e ausência de recursos pedagógicos.

O autor chama atenção para o pouco caso dispensado aos reais problemas por que passam escolas públicas, sendo muitas vezes alheados das análises aspectos que fragilizam a atuação do professor em sala de aula, começando pela própria perspectiva (ou falta dela) em relação à uma carreira sem reconhecimento. Corroborando com as ideias de Paro, Mazda e Bassi (2009, p. 62) ao referirem-se aos professores e à situação das escolas, expõem que seus ganhos são menores que de ‘’empregadas domésticas, escolas que mais parecem prisões, escolas sem bibliotecas ou laboratórios, para não falar da falta de papel higiênico nos banheiros, alunos que chegam ao ensino médio sabendo menos que o da oitava”; retratando, de certo modo, o quadro da situação educacional brasileira em determinados Estados e municípios.

Ainda em relação aos professores, segundo dados do Educacenso 2007, havia cerca de 1.288.688 deles[169] com nível superior completo, ou 68,4% do total, em torno de 1.160.811, ou 90%, eram licenciados, ou seja, demonstraram formação adequada para atuar na educação básica, em consonância com a legislação (LDB/1996, art. 62) atualmente vigente (INEP, 2009a).

A presença de um grande número de professores com formação superior foi um ponto positivo detectado. Porém, em torno de 600 mil do total em exercício não tinham graduação ou atuavam em áreas diferentes das licenciaturas de formação. Quanto ao ensino médio, por exemplo, 87,0% tinha a escolaridade mínima exigida, 6,4% não possuía licenciatura e 6,6% apresentaram formação no ensino médio ou mesmo o fundamental (INEP, 2009a). Este último dado revelou a presença de professores que possuíam formação inferior a que atuavam, significando que ainda é imperioso agir no aspecto da formação, no sentido de serem alocados em sala docentes que tenham a formação mínima necessária e condizente com as disciplinas que ministram.

Entende-se que as políticas públicas para a educação e em especial o referido Fundo, que se configura como de "valorização do magistério", têm correlação com o plano de ação dos sistemas de ensino como também os das escolas, destacando-se, nesse contexto, o currículo na prática e a perceptível necessidade de as escolas terem o suporte cogente para questões práticas conexas àquele.

O sistema de produção de meios para o exercício de práticas relacionadas com o currículo, no âmbito do sistema educativo, é fundamental para o exercício das ações curriculares, e de acordo com Gimeno Sacristán (2000, p. 24)

> os currículos se baseiam em materiais didáticos diversos [...]. Como prática observável, o currículo por antonomásia é o que fica interpretado por esses materiais que os professores e os alunos utilizam [...]. Os meios não são meros agentes instrumentais neutros, pois têm um papel de determinação muito ativo [...], ligado a uma forma de exercer o controle sobre a prática, as estreitas margens de decisão de que dispôs o professorado, a baixa formação do mesmo e as condições de trabalho desfavoráveis.

[169] Sobre o professor, "considera-se como tal o indivíduo que, na data de referência do levantamento, atuava como regente de classe da educação básica, em suas diferentes etapas ou modalidades de ensino. Isto é, *professor* é o sujeito que estava em sala de aula, na regência de turmas e em efetivo exercício na data de referência do Censo Escolar" (INEP, 2009, p. 17).

O autor exprime sobre a presença de um estreito nexo do currículo com a instrumentalização concreta que torna a escola um preciso sistema social, particularmente por entendê-lo como “o projeto cultural que a escola torna possível” (GIMENO SACRISTÁN, 2000, p. 89) e, como forma de acesso ao conhecimento, deve ser dinâmico; e o denominado formal (teorizado) deve ter o sustentáculo indispensável para que a prática ocorra e a ação educativa de cada escola consiga desenvolvê-lo, conduzindo-a para a qualidade desejada. Isso demonstra a real necessidade de a escola ter a capacidade de apresentar e oferecer condições adequadas para a sua execução.

Gimeno Sacristán (2000, p. 89), tecendo relação entre a qualidade da educação e o contexto escolar onde a aprendizagem ocorre, expõe que aquela “exige a melhoria das condições nas quais essa aprendizagem pedagógica se produz”, tendo como campos mais imediatos “toda a regulação que afeta a instituição escolar, o pessoal disponível, os meios didáticos, os espaços, o tempo e sua distribuição, o tamanho das classes, o clima de controle, etc.” (GIMENO SACRISTÁN, 2000, p. 90). Diante disso, o autor mostra o quanto a educação sofre interferências de diversas e diferentes variáveis e que a qualidade esperada não se constitui uma meta desvinculada de dimensões burocráticas que normatizam o ambiente escolar, impõem regras e formas de conduta (como a elaboração do calendário escolar, as avaliações, o controle da frequência, o horário, a distribuição das disciplinas nas turmas, atribuição de sala/aulas ao professor, etc.), o que também se aplica ao FUNDEB, considerando sua regulação legal.

Compreende-se, assim, que a contribuição do Fundo não é um fato estanque, que simplesmente tem seus recursos utilizados e um fim em si mesmo, mas se constitui meio e parte do processo de ensino ao ser utilizado para sua manutenção e desenvolvimento, articulado a outros recursos, com vistas a trazer resultados positivos para a educação básica pública, particularmente ao tornar o currículo exequível de forma mais dinâmica, diversificada e inovadora.

Além disso, os atos aqui denominados de político-educacionais (dos indivíduos que estão diretamente envolvidos e vinculados ao sistema de ensino) e de político-sociais (dos indivíduos que estão indiretamente envolvidos e desvinculados do sistema de ensino) podem ser cada vez mais fortalecidos ao se unirem em prol da educação, buscando conhecer e entender o processo de financiamento, através da legislação pertinente, acompanhar todo o trâmite dos

recursos e o resultado de sua aplicação/uso em prol do aluno, ou seja, paralelamente à prática, adquirirem uma base de conhecimento necessária para uma mobilização em prol da melhoria da educação.

Diante da problemática por que vem passando o país, no tocante à necessidade de mais investimentos em educação e, paralelamente a isso, maior combate à corrupção[170], sugere-se que os sistemas de ensino, especificamente os municipais, procurem orientar-se pelo princípio democrático, pois

> o processo de criação do Sistema Municipal de Educação requer espaços para a participação, para o exercício de poder pelo cidadão. A vista do todo municipal, contextualizado no regional e nacional, requer a expressão dos diferentes pontos de vista: do Executivo, dos educadores, dos pais e estudantes e da comunidade local. A audiência à pluralidade das vozes torna o Sistema mais sintonizado com as aspirações e necessidades sociais (BORDIGNON, 2009, p. 41-42).

Nesse contexto, buscou-se, antes de expor a pesquisa empírica, expor sobre o processo democrático a partir da participação cidadã nas decisões da coisa pública, após ter sido realizada, a priori inferência ao modelo racional ou burocrático que condiciona as decisões e ações na administração pública.

A imersão no processo de gestão democrática que possibilite real participação social é uma forma de vinculá-la à real eficácia da aplicação dos recursos da educação às necessidades de cada ente federativo e suas singularidades e problemas enfrentados. Tomou-se aqui a afirmação de Mazda e Bassi (2009, p. 67) de que “o alimento da lei é a mobilização para tirá-la do papel” e que “a mobilização e a participação da sociedade são a chave para criar a vontade política necessária ao aumento das verbas para a educação” (MAZDA; BASSI, 2009, p. 69), pois julgou-se que a precarização de escolas públicas em nosso país, que não têm uma estrutura digna para receber alunos e proceder ao processo ensino-aprendizagem (considerando que acesso à escola não expressa acesso ao ensino/educação), mostra a incapacidade de gestão da coisa pública[171].

---

[170] Sobre esse assunto ver Trevisan (2004).

[171] Não há uma busca de afirmar que a sociedade pode ser melhor gestora, pois a capacidade técnica do sistema burocrático é importante e necessária no processo, e sim, sugerir sua inserção nesse processo (pois não são mutuamente excludentes), de forma a acompanhar mais de perto o que as autoridades estão fazendo com os impostos que paga e proceder, conjuntamente, a tomar decisões e controle da coisa pública, já que essa fiscalização se faz necessária; porém, entende-se que o

Esta incapacidade pode ser originária de diferentes variáveis ou de um conjunto delas, como o descaso das autoridades, a ausência de apoio e parcerias de/com outros governos, a falta de ações de combate ao crime que representantes do povo eleitos cometem (mancomunados com pessoas da sociedade civil) ao desviarem recursos e mesmo alimentos que deveriam chegar até a escola, a incompetência para gerir os recursos e/ou outros motivos.

Crê-se que a corrupção provoca desvios de bilhões dos cofres públicos anualmente na educação e que a formalidade burocrática é utilizada, por vezes, para validar atos ilegais. Comprovada a corrupção, deve ocorrer o julgamento e condenação dos transgressores, pois quando grupos se organizam para desviar o bem público, o fazem de forma planejada, arquitetada, minuciosa, premeditada, configurando formação de quadrilha, o que é uma violência contra a moral, a ética e os bons costumes, causando efeitos desastrosos no contexto social, tornando ainda mais oportuna uma ação coletiva sobre a coisa pública, efetiva e sistematicamente.

A qualidade tem, assim, dimensões quantitativas e qualitativas, objetivas e subjetivas. No tocante à educação, a temática não pode ser resolvida apenas sob determinadas condições e sim dentro de um contexto mais amplo que envolva um debate com aqueles que serão afetados por ela: a sociedade. Diante disso, crê-se que a democracia participativa necessita estar presente nessa discussão, principalmente pelos poucos(?) recursos e pelas prioridades que devem ser inerentes a cada local ou lugar.

princípio da participação aqui referido passa pelo próprio dever/direito de cada um, enquanto cidadão ou cidadã, antes de qualquer coisa.

5 DIRECIONAMENTOS DA PESQUISA

Um processo de pesquisa envolve um conjunto de atividades direcionadas para a busca de um determinado conhecimento, necessitando de um método[172] para viabilizar sua concretização prática, alcançar o objetivo ou fim desejado, traçar um caminho a ser seguido; assim sendo, neste capítulo é tratada a forma como os dados da pesquisa empírica foram coletados, tendo em vista que a pesquisa foi realizada com aprovação do Conselho de Ética da PUCSP (aprovação em Reunião Ordinária, sob o Protocolo de Pesquisa 137/2011).

Para a construção deste texto, optou-se pela abordagem qualitativa, dada a possibilidade de agrupar diferentes estratégias de pesquisa, incluindo o tratamento descritivo, detalhado e de certa complexidade estatística dos dados numéricos, pois conforme Bogdan e Biklen (1994, p. 194), “os dados quantitativos são muitas vezes incluídos na escrita qualitativa sob a forma de estatística descritiva”. Os autores mencionam, ainda, que para os investigadores qualitativos os dados quantitativos são coletados de forma crítica e que “a abordagem qualitativa aos dados quantitativos incide na compreensão de como é que o processo de computação se realiza, e não como é que se devia realizar” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 195).

As características da abordagem qualitativa descritas por Bogdan e Biklen (1994) e relacionadas a esta pesquisa são: o caso do FUNDEB em Guajará-Mirim e a sua gestão; o trabalho de campo junto às escolas e à Secretaria Municipal de Educação (SEMED); a descrição dos dados provenientes da técnica do uso de documentos, como os oficiais, os do questionário e os da entrevista[173], tendo como recurso o gravador; há também o fato de as questões formuladas aos respondentes terem sido elaboradas após análise preliminar de dados da SEMED, particularmente da contabilidade.

Mesmo tendo sido dado enfoque à apreensão dos fenômenos, partindo da perspectiva dos respondentes, para a análise utilizaram-se dados estatísticos, ou seja, de cunho quantitativo, considerando que a pesquisa partiu de uma perspectiva de abordagem que extrapolasse a mera descrição e representação numérica de

[172] O método científico é o “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 1999, p. 26).

[173] Devidamente autorizadas a gravação e publicação das falas por cada um dos respondentes.

receitas e despesas decorrentes do FUNDEB, do quantitativo de alunos, da situação financeira socioeconômica e educacional do município e outras.

Para o estudo aqui proposto, foi realizada a pesquisa[174] de campo, subsidiada pela pesquisa documental[175]. A de campo[176] compreendeu a coleta de dados[177] junto à população alvo, por meio da entrevista semi-estruturada (apêndice A), uma técnica que permite obter dados descritivos na linguagem dos próprios respondentes e compará-los[178], salientando, conforme Bogdan e Biklen (1994, p. 136), que "num projeto de entrevista qualitativa a informação é cumulativa"; além de um questionário de suporte, com opção de resposta fechada e de múltipla escolha sobre as dimensões burocráticas e a presença ou não de cada uma na gestão da educação pública municipal, aplicado junto às escolas [aos quatro diretores e às quatro presidentes das Associações de Pais e Professores (APPs) nas mesmas escolas] e ao conselho do FUNDEB (aos dois conselheiros sorteados).

Entendeu-se que a entrevista semi-estruturada, com a presença de um guia previamente estruturado, garantiria que os participantes respondessem as questões comuns a todos eles, e também facilitaria a adaptação das questões diferenciadas, dado o caráter diversificado da amostra; ou seja, permitiu adaptar a entrevista e desenvolvê-la de acordo com o participante.

As questões da entrevista foram formuladas observando os seguintes aspectos sobre a gestão do Fundo: percepção sobre a relevância do Fundo e os investimentos realizados para melhoria da educação municipal, e sobre a

---

[174] Uma pesquisa pode provir de documentação *indireta*: documental e bibliográfica, que corresponde ao levantamento de dados de variadas fontes, como de documentação *direta*: de campo e de laboratório, que se constitui, geralmente, no levantamento de dados no local de ocorrência dos fenômenos (MARCONI; LAKATOS, 2005).

[175] A pesquisa documental ocorre quando "a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias" (MARCONI; LAKATOS, 2005, p. 176), podendo os documentos coletados ser tanto primários como secundários. Gil (1999) explica que são documentos que ainda não receberam tratamento analítico e Rudio (1986) salienta que são estudos mais voltados para o presente.

[176] Objetiva obter "informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles" (MARCONI; LAKATOS, 2005, p.188).

[177] "O termo dado refere-se aos materiais em bruto que os investigadores recolhem do mundo que se encontram a estudar; são os elementos que formam a base da análise" (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 149). São exemplos a transcrição de entrevistas, fotografias, documentos oficiais, artigos de jornais, etc.

[178] De acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 195), "analisar as estatísticas oficiais e actuais e compará-las com o que os sujeitos relatam verbalmente pode ser uma maneira útil de explorar percepções."

participação social no processo decisório da SEMED a propósito da condução dos recursos públicos. Alguns questionamentos foram comuns a todos os entrevistados e outros foram formulados levando em conta a relação de cada um com a educação municipal e o Fundo.

Para coletar os dados documentais e proceder às entrevistas, foram realizados contatos formais, com pedido de autorização através de requerimento, tanto ao atual Prefeito (empossado em 2009) como ao anterior (em exercício de 2005 a 2008), quando das visitas realizadas na prefeitura.

Assim, desde o ingresso no doutorado foi feito contato direto tanto com os prefeitos como com as secretárias de educação (total de três durante a pesquisa), incluindo a atual, no sentido de explicitar a tese, solicitar acesso a documentos e realizar a pesquisa de campo, o que foi devidamente autorizado. Inclusive, ao serem sorteadas as escolas e demais entrevistados, foi enviada a listagem para a SEMED, em torno de 30 dias de antecedência, para que entrassem em contato com cada um, para agendar (dia, hora e local) as entrevistas, as quais ocorreram no mês de fevereiro de 2011.

Todos os respondentes receberam, no ato da entrevista, informações sobre a pesquisadora e a tese como: título, objetivos, participantes envolvidos, ocasião em que também se falou da relevância do estudo para o município e a importância da participação de cada um, tanto verbalmente como através do documento *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (apêndice B), assinado em duas vias permanecendo uma com a pesquisadora e outra com o entrevistado. Nesse documento ficou garantido o total sigilo da identidade de cada um. Diante disso, as escolas e os entrevistados receberam, na análise dos dados, um código de identificação, inclusive seus cargos ou funções foram omitidos, por também se constituírem meio de identificação.

A escolha dos entrevistados considerou a relação de cada um com o FUNDEB. Os gestores, que são corresponsáveis diretos, particularmente pela execução orçamentária; integrantes do CAC no município por procederem ao controle e acompanhamento da gestão do Fundo, abrangendo a distribuição, transferência e a aplicação dos recursos; diretores de escolas e presidentes de APPs, por se constituírem pessoas-chave no processo de tomada de decisão e de implementação de ações na escola, e por isso com maior acompanhamento do que

chega até a escola, incluindo-se os investimentos realizados com os recursos disponibilizados para a educação municipal, incluindo-se o FUNDEB.

Considerando a questão da preservação da identidade dos que participaram da pesquisa, foram estabelecidos os códigos de identificação a seguir discriminados, para cada um, acrescentando-se, em seguida, uma numeração em ordem crescente, visando quantificar quantos deles responderam ao questionamento.

- RGEM: representante da gestão da educação municipal (dois)
- RCF: representante do Conselho do FUNDEB (dois)
- RDE: representante da direção da escola (quatro)
- RAPP: representante da Associação de Pais e Professores (quatro)

Observando a inquietação de entrevistados sobre o que seria perguntado, a conversa preliminar sobre a pesquisa facilitou o consentimento de cada um em participar, ao se sentirem mais seguros e confiantes; imediatamente após as explicações e o consentimento (ao assinarem o Termo supra citado), procederam-se aos questionamentos, que foram gravados conjuntamente com as respostas.

No recorrer das entrevistas foram tiradas dúvidas de entendimento, quando sentiram necessidade, antes de respondê-las, fato esse possível justamente dada a flexibilidade e a liberdade que se tem ao utilizar a entrevista semi-estruturada. Embora tenha sido realizado pré-teste em uma escola, as perguntas foram consideradas claras, mesmo que tenham sido complexas.

Percebeu-se, em relação ao FUNDEB, que os respondentes das escolas (diretores e presidentes das APPs) conheciam sobre o Fundo de “ouvir falar” e por isso foram necessárias breves explicações sobre o mesmo (o que é, como se constitui, a que se destina e quem gerencia). Da mesma forma, na questão sobre a relação da burocracia com a democracia, não somente nas escolas, como a outros entrevistados, foi necessário tecer comentários sobre `burocracia`, pois a noção que tinham, que é a do senso comum, era de “algo que atrapalha”. Assim, gastou-se uma parte do tempo, em cada entrevista, para esclarecimentos das questões, o que fez com que variassem de 30 a 60 minutos.

Desse modo, quanto às questões, a forma de perguntá-las variou, sem perder sua essência e os dados requeridos, considerando o grau de entendimento, a singularidade e a relação do entrevistado com a educação municipal. As perguntas foram feitas com a pesquisadora olhando diretamente para o respondente, para que a entrevista se tornasse muito mais um diálogo que simplesmente indagações;

inclusive, o momento da gravação em si foi considerado uma primeira aproximação real ao pensamento de cada entrevistado, pois cada palavra foi ouvida atentamente e observado até mesmo a maneira como cada um se comportou no momento de opinar; assim, quando foi percebido que o gravador incomodava, procurou-se tirar a atenção do entrevistado do instrumento, olhando diretamente nos olhos para que ele desviasse a atenção para a pesquisadora e falasse como se estivesse inserido numa conversa informal.

As gravações foram repassadas e salvas em formato de arquivo de áudio digital, no computador da pesquisadora, ouvidas pouco a pouco e por várias vezes, de forma a entender todas as palavras, transcrevê-las da maneira mas próxima ao discurso original, particularmente para não perder a forma da expressão da fala de cada respondente.

Considerando a dificuldade em obter dados documentais sobre os professores e a estruturação física e de materiais e equipamentos das escolas junto à SEMED, três meses antes do início da pesquisa empírica foram enviados dois questionários (apêndices C e D) para serem preenchidos em cada escola, configurando-se, desse modo, em pesquisa de campo. Esses instrumentos foram devolvidos, aos poucos, pelas escolas à SEMED (de 11 escolas urbanas e três rurais), que por sua vez os entregou à pesquisadora, alguns diretamente e outros via correios, num período de até dez meses.

Dada a impossibilidade de contato com professores das escolas rurais em tempo hábil, devido à distância geográfica, o instrumento foi distribuído pela secretaria nas escolas urbanas e em algumas rurais, sendo também justificado à pesquisadora que nestas escolas não havia arquivos e nem os itens de estruturação física e de materiais e equipamentos descritos no questionário, uma realidade que estende às demais, além da ocupação e envolvimento de todas com as formalizações de final de ano (avaliações, fechamento do ano e outras) e, posteriormente, após as férias, com as matrículas e com os dados de rendimento escolar para o Censo, justificativa essa que se estendeu, principalmente, às escolas urbanas, quando à questão da disponibilidade de tempo para preenchimento do questionário da escola.

Frisando mais uma vez a pesquisa aconteceu no município de Guajará-Mirim, RO, entre os anos de 2007 e 2010, compreendendo a Prefeitura Municipal, os gestores [prefeito, secretário(a) de educação], diretores de escolas, membros do

conselho do FUNDEB e representantes das associações de pais e professores (APPs).

Consideradas uma série de atributos ou valores imprescindíveis à compreensão de um fato ou de um fenômeno que está sendo questionado, as *variáveis*[179] deste estudo envolveram:

1) Prefeitura e órgão gestor da educação no município: dados de receitas e despesas (análise quantitativa e qualitativa) e de política de gestão (análise qualitativa).
   - Prefeito e Secretário(a) de Educação: dados sobre a) a identificação pessoal e profissional, b) o processo de tomada de decisão/gestão, c) os indicadores de qualidade para a educação municipal (análise qualitativa);
   - Diretores das escolas: dados sobre a) a identificação pessoal e profissional, b) a instrumentalização de suporte ao processo ensino-aprendizagem, c) o processo de tomada de decisão/gestão e a relação com a SEMED, d) os indicadores de qualidade para a educação municipal (análise qualitativa);
   - Escolas: dados de 2007 a 2010 sobre: estrutura dos prédios, equipamentos, acervo bibliográfico e mobiliário diverso; o número de alunos: etapas, matrículas, índices de aprovação, reprovação e abandono; dados do quantitativo de professores e formação (análise quantitativa e qualitativa).
2) Membros do Conselho do FUNDEB: dados sobre: a) a identificação pessoal e profissional, b) de preparação e de atuação junto ao conselho, c) os indicadores de qualidade para a educação municipal (análise qualitativa);
3) Representantes das associações de pais e professores (APPs): dados sobre: a) a identificação pessoal e profissional, b) o processo de tomada de decisão/gestão, c) os indicadores de qualidade para a educação municipal (análise qualitativa).

[179] Representam as “propriedades que os indivíduos possuem para caracterizá-los e que podem tomar diferentes valores” (RUDIO, 1986, p. 70).

Desse modo, a *população* alvo desse estudo foi constituída de um prefeito municipal, um secretário de educação, dez escolas urbanas e quatro rurais, e nove componentes titulares do Conselho do FUNDEB.

No momento da pesquisa foram identificadas doze escolas rurais em funcionamento, entretanto, foi percebido que a maioria atendia um número reduzido de alunos, como por exemplo: 3 a 6. Devido à similaridade da estrutura física, decidiu-se adotar um processo de exclusão de determinadas escolas. Foi tirada a média simples: somou-se o total de alunos, dividiu-se pelo número de escolas e foi encontrada a quantidade de 34 alunos/escola. Desse modo, as que apresentaram o número de alunos menor que o valor encontrado foram excluídas da *população* alvo de estudo, permanecendo quatro escolas.

Quanto à *amostra*, está constituída dos gestores da educação municipal (Prefeito e Secretária), e em relação às escolas e ao Conselho foi calculada, proporcionalmente, em 25% do total, resultando em três escolas urbanas e uma rural (envolvendo, portanto, 4 diretores e 4 presidentes de APPs), e dois representantes do Conselho. A escolha das escolas, após o processo de exclusão, foi aleatória, de forma que cada uma tivesse a probabilidade de ser eleita; com isso, automaticamente, ao ser sorteada a escola, o diretor e o/a presidente da APP da mesma se constituíram parte da amostra. A seleção dos conselheiros do FUNDEB também foi aleatória e realizada por sorteio.

A modalidade de *análise e interpretação de dados* foi a *análise de conteúdo;* segundo Chizzotti (2006), trata de documentos transformados em textos, que foram lidos e interpretados e, conforme Bardin (2009, p. 36), trabalha com mensagens (comunicação), que podem ser oriundas do domínio linguístico como, oral (entrevistas e conversas de qualquer espécie, exposições, discursos, televisão, etc.) e escrito (cartas, trabalhos escolares, comunicações escritas num contexto organizacional, ordens de serviço, anúncios, cartazes, textos jurídicos, etc.); originárias do domínio icônico: sinais, imagens, filmes, fotografias, etc., e de códigos semióticos como, música, comportamento (posturas, gestos), sinais patológicos (tiques) e outros.

O sentido dado ao texto foi extraído de unidades elementares dos documentos e transcrição das entrevistas, onde se destacou palavras-chave,

léxicos[180], termos específicos, e se buscou identificar a frequência ou constância dessas unidades para fazer ilação e obter os significados inscritos no texto, assim como também estabelecer associações importantes referentes ao sentido expresso nas mensagens e descrevê-las pois, conforme Bardin (2009), o *tratamento descritivo* se configura como a fase inicial do procedimento, embora não seja o único objetivo da análise de conteúdo, que tem como intermediação a *inferência*, que tanto pode recorrer ou não a indicadores (dados quantitativos), finalizando com a *interpretação*, que se constitui na significação (dedução lógica) dada às características.

As etapas para proceder à análise do conteúdo dos textos (documentos da SEMED e dos Conselhos e os elaborados a partir das falas) foram as recomendadas por Chizzotti (2006):

1) fase de determinação dos tipos de documentos, que foi tomando corpo na medida em que houve necessidade e/ou conhecimento sobre os mesmos:
   1.1 da Prefeitura: a) documentos diretamente relacionados ao FUNDEB: anexo 10 - relatórios anuais de comparação da receita orçada com a arrecadada, dos anos 1997-2010, e anexo 11 - relatórios anuais de comparação da despesa prevista no orçamento com a despesa efetivamente executada, dos anos de 1997-2010; relatórios gerenciais da contabilidade da SEMED; relatórios de receitas e despesa da SEMED, de 1999 a 2010; b) documentos de apoio às informações: documentos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), decretos de nomeação de secretários; Plano Municipal de Educação; Indicadores de Gestão para Escola Ideal – Relatório Escolar; Indicadores de Gestão para Escola Ideal – Relatório Municipal; Planejamento Estratégico da Prefeitura, período de 2009-2012; Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Guajará-Mirim; Lei 887-GAB.PREF/2002, que dispõe sobre a atualização do Plano de Cargo, Carreira e Salários dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública Municipal; alteração da Lei 1.009-GAB.PREF/2007, que trata da reestruturação da SEMED; atas de reuniões dos conselhos do FUNDEB e do Conselho de Educação, desde o início de suas atividades no município, além de transcrição das entrevistas, cujas

[180] Conjunto de palavras expressas oralmente ou por escrito.

abordagens envolveram aspectos sobre o Fundo e sobre a gestão, considerando a burocracia e a democracia participativa;

2) fase de definição de objetivos buscados na investigação dos textos, seja nos documentos seja na entrevista, considerando o objetivo e o problema principal de pesquisa, envolvendo a política de financiamento da Educação Básica FUNDEB e a gestão do Fundo no município de Guajará-Mirim, de 2007 a 2010;
3) fase de análise descritiva dos textos como: (a) definição de três principais categorias de assunto: (a.1) descrição da educação básica sob responsabilidade do município; (a.2) a política pública – FUNDEB; e (a.3) a gestão da política (considerando aspectos burocráticos e democráticos); (b) unidade de análise – presença ou não de opinião e palavras significativas; (c) unidade de registro de frases com significação; (d) unidades de numeração como frequência; (e) indicadores como números e porcentagens;
4) fase de análise e interpretação dos dados, considerando o objetivo da pesquisa. Visando facilitar esta fase (particularmente das respostas dos entrevistados), foi elaborado um processo de *codificação*[181], para categorizar os dados que se relacionavam, através de classificação por categoria, e *tabulação*, que consistiu na demonstração dos dados em tabelas e quadros, de forma sintética, principalmente dos dados quantitativos, permitindo a representação gráfica e o cruzamento entre eles.

[181] Segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 221), à medida que o investigador qualitativo “vai lendo os dados, repetem-se ou destacam-se certas palavras, frases, padrões de comportamento, formas dos sujeitos pensarem os acontecimentos” elabora as categorias de codificação.

6 GESTÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE GUAJARÁ-MIRIM

Este capítulo contém a pesquisa empírica realizada no município, com suporte documental para embasamento das questões, como por exemplo, os relatórios contábeis da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Educação e as atas do Conselho do FUNDEF e FUNDEB. A princípio descreve-se como está formalmente constituída a Secretaria Municipal de Educação, em seguida, parte-se para as três principais categorias de assuntos que vêm sendo discutidos no texto e que se aplicam à pesquisa no município: a descrição da educação básica sob responsabilidade municipal, com demonstração quantitativa dos alunos (matrículas e rendimento escolar), dos professores e da estrutura física das escolas; a repercussão da política pública do FUNDEB no município, com dados quantitativos de receitas e despesas; e a gestão da política, envolvendo aspectos burocráticos e democráticos e o acompanhamento do Conselho do FUNDEB.

6.1 ESTRUTURAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED)

A Secretaria Municipal de Educação teve sua gestão plena implantada no ano de 2004, pela Lei 1.009 GAB.PREF. Até então, os recursos financeiros eram controlados pela Secretaria de Fazenda, responsável, ao mesmo tempo, pela contabilidade do órgão, cabendo à SEMED somente gerir a alocação dos valores orçamentários (autorizados pelo Legislativo) destinados à Função Educação.

A citada Lei deu autonomia financeira de gestão à Secretaria de Educação para governar as importâncias oriundas dos repasses das receitas de impostos e convênios, como também o direcionamento destas para fazer face às respectivas despesas, delegando capacidade sobre os recursos tanto orçamentários como financeiros, em sua totalidade.

Com a autonomia na gestão, consequentemente a unidade necessitou ser aparelhada com um sistema próprio de prestação de contas e a contabilidade passou a ser vinculada à Secretaria; contudo, os dados referentes às operações da

unidade são enviados à contabilidade da Prefeitura, ou seja, os dados contábeis são consolidados na contabilidade do município. Assim, a Secretaria de Educação passou a ser corresponsável, junto com o Executivo Municipal, pelo financeiro (controle de entrada e saída de recursos).

Naquele ano, foi reformulada a estrutura administrativa da SEMED e criadas cinco divisões (ensino pedagógico, assessoria e serviços, administração escolar e apoio ao educando, cultura e eventos e programação e execução orçamentária e financeira), com suas respectivas seções, e os seguintes órgãos colegiados: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, Conselho Municipal de Merenda Escolar e Comissão de Gestão do Plano de Carreira do Magistério, de acordo com a Lei 1.009/2004, vinculados ao prefeito por linha de nomeação.

Ocorre que em se tratando de FUNDEF, a Lei de instituição desse Fundo previa e determinava a criação de um órgão colegiado (Conselho do FUNDEF), com membros oriundos de representações da sociedade e regido por normatização particular em cada esfera de governo. De modo similar, o instrumento legal que criou o FUNDEB dispõe que os conselhos devem ser criados “por legislação específica” podendo ser lei ou decreto (municipal, estadual ou distrital) conforme disciplina o art. 24, § 1º da Lei 11.494/2007.

O art. 24, § 7º da Lei 11.494/2007 determina que os conselhos dos Fundos agirão “com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros”; sendo possível que tenha havido confusão de entendimento dessa legalidade com a menção “vinculados ao prefeito por linha de nomeação” pois, embora haja a nomeação por Decreto, os conselheiros não estão vinculados ao Executivo Municipal, pois o CACS se constitui num órgão colegiado autônomo.

Ainda com relação à gestão plena da Secretaria Municipal de Educação, criada pela Lei Municipal 1.009/2004, esta ficou responsável pelo controle do movimento dos recursos através da Divisão de Programação e Execução Orçamentária e Financeira, art. 6º, com as seguintes atribuições:

> I - elaborar e proceder a execução orçamentária e extraorçamentária;
> II - promover o controle e estrutura contábil da Secretaria, procedendo aos balancetes e balanços nos prazos fixados em lei;
> III – fiscalizar e controlar a execução orçamentária;

> V – contratar serviços de pessoas jurídicas legalmente constituídas;
> VI – controlar os fatos econômicos e financeiros;
> VII – desenvolver outras atividades inerentes a sua competência.

Na referida Lei, conforme inc. XI, era de competência da Divisão de Ensino Pedagógico “promover gestões democráticas acionadas dentro dos sistemas que direcionam os programas” educacionais, inclusive, fornecendo todo apoio para suas reformulações, materiais para suas implantações, efetuar inspeções e tornar eficiente a comunicação entre todos os envolvidos. Parece oportuno avaliar que tais medidas democráticas e de apoio não vêm sendo prontamente atendidas, o que pode ser entendido a partir da pesquisa empírica descrita adiante e, embora não tenham sido fornecidos tais dados pela Secretaria no momento da pesquisa documental, o que fez com que fosse aplicado instrumento de coleta de dados diretamente na escola, era também responsabilidade da Divisão manter as estatísticas do rendimento anual do aluno e das atividades das escolas rurais, entre outras tarefas, notando-se, a partir disso, a ausência de zelo pela história da educação municipal.

A partir do ano de 2009, foi aprovado pela Câmara dos Vereadores o projeto de alteração da Lei 1.009-GAB.PREF/2007, sobre a nova reestruturação da SEMED, e do organograma da Secretaria (figura 14) que estabelece em nível máximo o/a secretário/a, e em condição de deliberação colegiada o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal do FUNDEB, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e a Comissão de Gestão do Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Profissionais da Educação Básica. Para dar suporte direto à gestão da Secretaria estão a assessoria técnica e o/a secretário/a de gabinete. A parte técnica tem como competências: coordenar o atendimento com os munícipes, entidades, associações de classes e autoridades, além de encaminhá-los a órgãos competentes da Prefeitura, conforme solicitações, consultas ou reivindicações; prestar assessoramento ao(à) Secretário(a) em audiências públicas, além de efetuar registros; acompanhar, junto aos órgãos da Administração Direta ou Indireta, as providências determinadas pelo/a gestor/a e outras.

Quanto ao/à Secretário/a de Gabinete, sua incumbência é atender aos munícipes com presteza e educação; agendar reuniões e outros eventos e também organizar documentos pessoais do/a Secretário/a, e da mesma forma que a assessoria técnica, deve orientar o público.

No nível imediatamente inferior, de execução programática, há o Departamento de Ensino Pedagógico (DEP), o Departamento de Recursos Humanos (DRH) e o Departamento Administrativo e Financeiro (DAF).

Cabe ao Departamento de Ensino Pedagógico:

> - Acompanhar a elaboração e execução do Calendário Escolar;
> - Organizar e participar do processo de elaboração, registro em documento
> - implementações e avaliação das propostas pedagógicas;
> - Coordenar e supervisionar o desenvolvimento das atividades educacionais nas escolas municipais;
> - Planejar e coordenar a execução das atividades de treinamentos e aperfeiçoamento do corpo técnico e docente do Sistema Municipal de Ensino;
> - Efetuar a chamada anual da população em idade escolar para matrículas;
> - Promover e incentivar, com a colaboração da sociedade, a educação, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;
> - Prever e organizar organogramas de atividades;
> - Elaborar anualmente relatório síntese das ações realizadas pelo setor.

Com efeito, o incentivo à educação para o pleno desenvolvimento do aluno, com colaboração da sociedade, ainda não se constitui prática do DEP, que é composto por três divisões e direção de escola. Uma (1) Divisão de Supervisão Escolar ou de Educação Básica (responsável pela coordenação e supervisão do desenvolvimento das atividades educacionais nas escolas, acompanhamento e coordenação da análise qualitativa e quantitativa do rendimento escolar com vistas a reduzir os índices de evasão e repetência, e outras responsabilidades), contendo: Seção de Educação Física e Esportes, Seção de Estatística, Seção de Inspeção Escolar, Seção de Educação Especial e Comissão de Educação Especial.

A (2) Divisão do Ensino ou Educação do Campo (encarregado da elaboração do calendário escolar rural e do cumprimento dos dias letivos, em acompanhar o desenvolvimento do aluno por meio de visitas às escolas, em promover e incentivar, com a colaboração da comunidade à educação, com vistas ao pleno desenvolvimento do educando, preparando-o para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho e outras atividades) com uma Coordenação Pedagógica da Educação do Campo e Secretário/a das Escolas Rurais.

Há a (3) Divisão de Programas Educacionais[182] (incumbida de promover gestões democráticas nos sistemas gestores dos programas, subsidiar na manutenção destes com recursos materiais e humanos, entre outras competências), envolvendo uma Coordenação de Curso de Aperfeiçoamento, Elaboração e Execução de Projetos e uma Assessoria Pedagógica de Programas.

O município também possui os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para acompanhar o movimento dos recursos pela SEMED, além de outras incumbências específicas, no que concerne, respectivamente, à assistência financeira para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, e o Conselho Municipal de Educação (CME) com poder deliberativo pode decidir sobre diversos assuntos como autorizar o funcionamento de escolas e de cursos, propor normas pedagógicas e administrativas.

Não foi percebido, na prática, um processo de gestão democrática dos programas educacionais envolvendo ampla discussão com todo quadro de pessoal da educação e representação social, fazendo crer que a menção "gestão democrática" se constitui muito mais uma reprodução teórica do que versa a legislação pertinente à educação pública (art. 206, inc. VI da CF/1988, art. 3º, inc. VIII da LDB/1996) que uma prática habitual ou que está sendo desenvolvida; mas, cumpre frisar, parcialmente de acordo com o inc. I (participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola), pois na entrevista foi identificado que nem todos os professores se envolveram nessa atividade, e em consonância com o art. 14, inc. II ("participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes") da LDB/1996.

O DEP envolve, ainda, o (4) Diretor Escolar (encarregado do planejamento, coordenação, orientação, controle, execução e avaliação das atividades da escola, da administração da escola e zelo do regimento e leis vigentes, do cumprimento dos programas estabelecidos, da manutenção da ordem e disciplina da escola, em tratar

[182] Normalmente, os programas educacionais buscam reduzir o déficit educacional, e em nosso país, em nível governamental, há alguns com vistas a proporcionar novas possibilidades àqueles que não têm condições socioeconômicas para ampliar o aprendizado ou grau de instrução, como exemplos: o Programa Universidade para Todos - ProUni (parceria entre governo federal e universidades), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem (parceria do governo federal com os municípios), o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja (inclui redes federais, estaduais e municipais de ensino), e no caso de Guajará-Mirim, por exemplo, os recursos vem sendo recebidos desde 2002, sendo que a partir de 2007, as matrículas da EJA vem sendo computadas para a composição do FUNDEB, de acordo com legislação pertinente; o município recebe, também, recursos para programas relacionados à merenda e transporte escolar, geridos pela SEMED, e outros.

a comunidade com respeito e solicitude, além de outras responsabilidades), sendo que a função de Vice-Diretor é para quando a escola funcionar em tempo integral ou em três turnos, além de um/a Secretário/a Escolar.

O Departamento de Recursos Humanos tem as seguintes competências:

> - Manter atualizados os dados cadastrais dos servidores e demais documentos pertinentes a Recursos Humanos, compilando informações quando solicitadas;
> - Controlar a frequência dos servidores técnico-administrativos, docentes e estagiários;
> - Examinar e emitir informações em processos que envolvam matéria relativa à pessoal;
> - Identificar, junto às respectivas chefias, as deficiências no trabalho, com vista a programas de aperfeiçoamento e/ou remanejamento de pessoal.

O DRH possui duas divisões, a de (1) Controle e Serviços (para controlar as atividades vinculadas aos servidores da Secretaria), abrangendo a seção de Controle de Pessoal e Arquivos e a de Controle de Processos; e a de (2) Folha de Pagamento, com Apoio Administrativo a Folha de Pagamento.

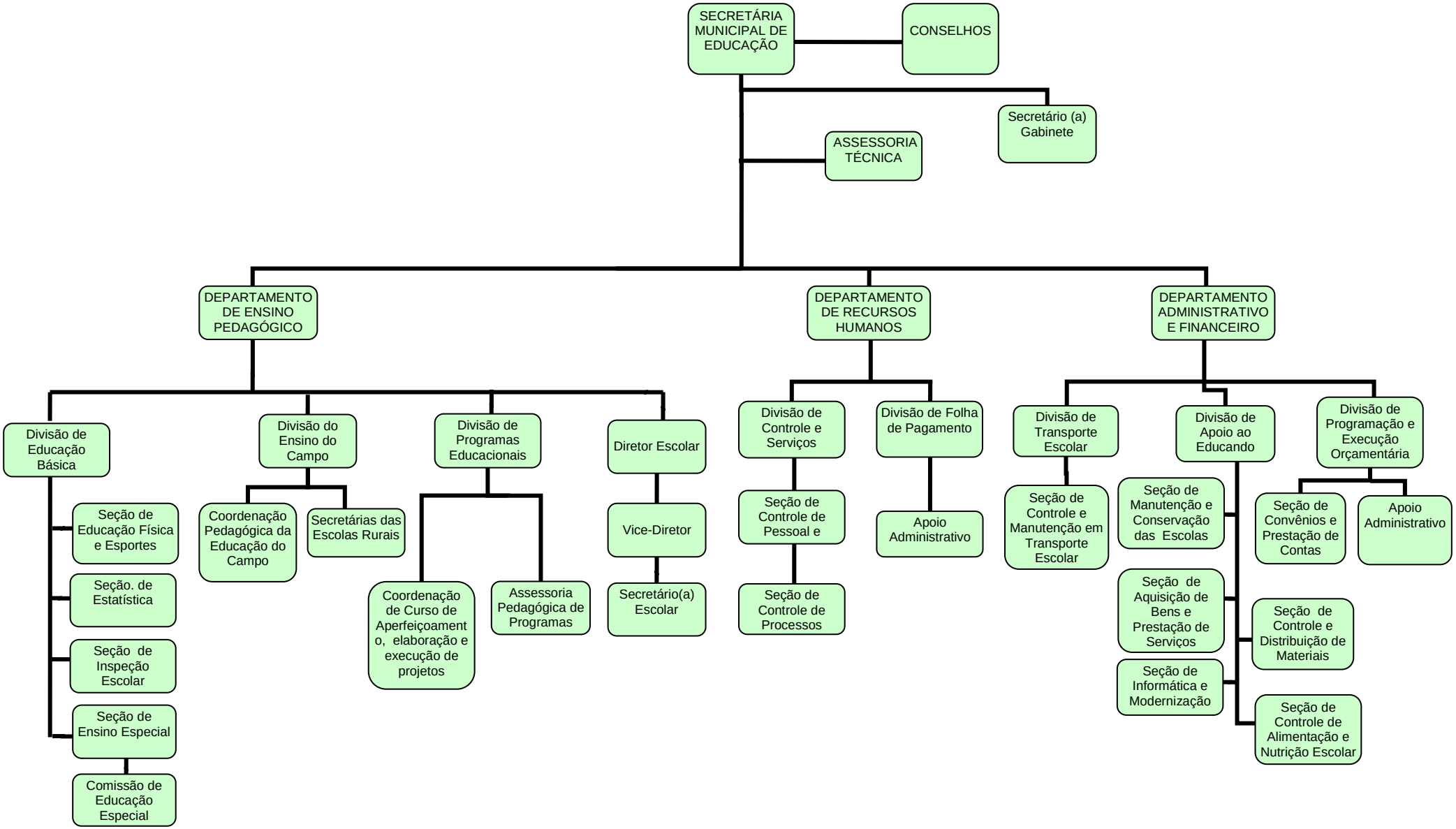
Quanto ao terceiro, o Departamento Administrativo e Financeiro, tem como responsabilidade:

> - Controlar e efetivar a execução financeira da SEMED;
> - Executar as conciliações bancárias mensal da SEMED;
> - Executar as transferências dos recursos financeiros federais, estaduais e municipais, destinados à Secretaria Municipal de Educação para o sistema;
> - Elaborar mensalmente o resumo das receitas e despesas da SEMED;
> - Fiscalizar a execução das prestações de contas dos convênios em tempo hábil;
> - Fiscalizar a execução dos balancetes e balanços nos prazos fixados por Lei.

Este Departamento tem uma (1) Divisão de Transporte Escolar, com uma Seção de Controle e Manutenção do Transporte Escolar; uma (2) Divisão de Apoio ao Educando, contendo as seções de: Manutenção e Conservação das Escolas, Aquisição de Bens e Prestação de Serviços, Informática e Modernização, Controle e Distribuição de Materiais, Controle de Alimentação e Nutrição Escolar; e uma (3) Divisão de Programação e Execução Orçamentária, com uma Seção de Convênios e Prestação de Contas e uma área de Apoio Administrativo. Conforme dados da pesquisa, é pertinente dizer que a seção da manutenção e conservação das escolas

não exercita sua função de maneira a suprir os problemas das unidades escolares. Questiona-se, em que medida têm poder para intervir nesse sentido?

Toda a assessoria técnica, departamentos, direção de escola, divisões, seções, coordenações e áreas de suporte administrativo devem proporcionar apoio técnico mútuo (entre si e aos demais setores da SEMED) e desempenharem tarefas confiadas pelo/a Secretário/a.



Fonte: SEMED

Figura 14: Organograma da Secretaria Municipal de Educação - SEMED

Nas disposições gerais da Lei 1.009-GAB.PREF/2007, de Reestruturação Administrativa, que criou e regulamentou departamentos, divisões e apoios administrativos, há que suas instalações dependem de necessidade e conveniência da Secretaria. Anexos à Lei estão discriminados a categoria, o vínculo, o número de vagas e os valores das funções gratificadas, conforme quadro 5 a seguir.

Quadro 5 – Vagas e valores das gratificações de cargos comissionados da SEMED

VÍNCULO	CATEGORIA	Nº. DE VAGAS	GRATIFICAÇÕES R$
Cargo Comissio-nado/ Função Gratificada	Diretor de Departamento	03	750,00
	Assessoria Técnica	01	750,00
	Diretor de Divisão	08	470,59
	Chefe de Seção	13	300,00
	Diretor de Escola	14	470,59
	Vice-Diretor	03	380,00
	Secretário de Escola	15	300,00
	Secretário do Gabinete	01	300,00

Fonte: Lei 1.009/2009

A gratificação do diretor de escola, como pode ser observado, é pouco significativa, fazendo crer que o *status* pela posição do cargo provoca mais motivação que o financeiro. Dada a diferenciação entre as escolas, sugere-se que também haja diferenciação nesse valor e que seja levado em consideração o quantitativo de alunos de cada uma, pois há algumas que têm entre 250 e 300 alunos, outras que possuem quase o dobro dessas somas, como as escolas 4 e 6 (tabela 30), por conterem mais salas de aulas (quadro 8), de forma a valorizar a categoria. Entende-se que o quadro de alunos, quando numeroso, gera mais responsabilidades na escola porque envolve maior volume de recursos dos programas educacionais para gerir, maior número de funcionários para conduzir, maior quantidade de processos burocráticos inerentes ao próprio funcionamento da unidade escolar e dos alunos, dentre outros aspectos.

Pelo exposto, a forma como está estruturada a SEMED confirma a presença de aspectos comuns a uma burocracia como hierarquia, controle, ordem, disciplina, cargos e funções com competências previamente definidas e outras. Em consonância com o organograma, os órgãos colegiados, no caso os conselhos, estão diretamente ligados à Secretaria de Educação. Cumpre frisar que os conselhos têm uma estrutura independente e autônoma para dar suporte e acompanhar as decisões e ações do órgão da educação, não existindo disposição em nível hierárquico semelhante ao da Secretaria ou mesmo subordinação.

A SEMED vem apresentando, desde o período do FUNDEF, uma alta rotatividade de frequência anual entre um secretário e outro. Assim, a média aritmética simples para a rotatividade, no período correspondente a 1997-2006, considerando dez gestões, foi de um ano de permanência na função, e em relação ao interstício de análise do FUNDEB, 2007-2010, o resultado também aponta para aproximadamente doze meses, de acordo com o quadro 6.

Quadro 6 – Rotatividade de secretários na SEMED, período 1997-2011

NOME	PERÍODO
1. Luiz Carlos Rodrigues	1997
2. Lenir Bouez Silva	1997-1998
3. Bernadete Basílio da Silva	1998-1999
4. Lenir Bouez Silva	1999-2000
5. Bernadete Basílio da Silva	2001
6. Lenir Bouez Silva	2002-2003
7. Josemar Almeida de Souza	2003-2004
8. Francisco Fábio Carneiro Leal	2004-2005
9. Hilter Gomes Videira	2005
10. Rodrigo Melo Nogueira	Ago.2005-2008
11. Janaína das Dores Elias Menacho	2008
12. Rosa Maria de Lima Ribeiro	2009
13. Aldeniza Souza Batista Martins	Ago.2009 a mar. 2011
14. Sandra Mara Marangoni Moraes	Abril 2011-

Fonte: elaborado pela autora

A intermitência de gestores na secretaria indica possíveis problemas existentes que necessitam ser diagnosticados, podendo mesmo ser objeto de estudo por pessoas do município interessadas na gestão, mas aqui não será objeto de análise, pois que necessitaria de aprofundamento e de coleta de dados junto àqueles que exerceram a função. Passa-se, assim, para o próximo item, que trata especificamente do ensino gerido pela SEMED.

6.2 A EDUCAÇÃO BÁSICA SOB RESPONSABILIDADE MUNICIPAL

Na atualidade, o município oferta a educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental do 1° ao 5° ano (1ª a 4ª série mais inserção do ensino de 9 anos desde 2009) e EJA, e os dados das escolas e dos alunos estão discriminados a seguir.

6.2.1 **Dados das escolas e do rendimento dos alunos**

Foi esclarecido nos procedimentos metodológicos que a coleta de dados sobre a estrutura física, os equipamentos e o rendimento escolar dos alunos foi efetuada somente nas escolas urbanas, dadas as justificativas da SEMED, sendo que uma delas refere-se às distâncias das escolas rurais para entregar os questionários, o que dificultou a entrega dos instrumentos. As formas de acesso[183] às escolas rurais estão demonstradas no quadro 7.

Quadro 7 – Formas de acesso às escolas rurais municipais e distanciamento em relação à área urbana – ano de 2010

N°	ESCOLA	LOCALIZAÇÃO	ACESSO
1	Dr. Franco Mártires	Estrada do Bom Sossego-8ª Linha do Iata	30 min. de automóvel
2	Teófilo Limão de Souza	Estrada do Bom Sossego – Ramal Cachoeirinha – km 70	1:30h de automóvel
3	10 de Abril	Ramal do Seringueiro Comum – Nova Esperança – km 70	1:30h de automóvel
4	Odocil Pires de Almeida	Estrada do Palheta – Ramal Floresta – km 08	30 min. de automóvel
5	Padre João Rotini	Estrada do Bom Sossego – 7ª Linha do Bom Sossego	30 min. de automóvel
6	Profa. Carmem Carvalho	Lago das Garças – Ramal Saldanha – km 22	50 min. de automóvel
7	Profa. Odete Barroso Viana	Ramal Bom Sossego – km 22	30 min. de automóvel
8	Ernandes Costa	Reserva Extrativista do Rio Ouro Preto – Ramal dos Macacos	2:00h de automóvel
9	Maria da Conceição	Rio Ouro Preto – Comunidade Divino Espírito Santo	2:00h de automóvel; 4:00h de voadeira; 15 min. a pé
10	Manuel Manussakis	Rio Ouro Preto – Comunidade Nossa Senhora do Seringueiro	2:00h de automóvel; 2:00h de voadeira; 30 min. a pé
11	José Ribamar Nunes	Rio Ouro Preto – Comunidade Nova Colônia	2:00h automóvel; 4:00h voadeira
12	João da Mata dos Santos	Rio Pacas Novos – Comunidade Margarida	7:00h voadeira
13	Ulisses Guimarães	Rio Ouro Preto – Comunidade Três José	2:00h de automóvel; 3:00h de voadeira; 45 min. a pé
14	Helena Menezes Ruiz	Estrada do Palheta – Comara – Km 02	20 min. automóvel

Fonte: elaborado pela autora, com dados da SEMED

[183] Nos períodos em que os rios e igarapés estão secos (normalmente de junho a novembro) somente é possível chegar às escolas, cujo percurso envolve o transporte hidroviário, com barco em madeira de pequeno porte denominado de ‘rabeta’ por moradores locais. Tais barcos são impulsionados por um pequeno motor. Em períodos de chuvas (geralmente de dezembro a maio) são utilizados barcos em alumínio com motores mais potentes e mais velozes denominadas de voadeiras.

O quadro 8, elaborado a partir de dados fornecidos pelas dez escolas situadas na área urbana do município, revela que apenas duas escolas possuíam biblioteca (I2), quatro tinham laboratórios de informática (I3) funcionando (nas escolas 3 e 7 estavam em fase de implantação) e apenas duas mencionaram que havia ambiente (I4) com equipamentos multimídia. O laboratório da escola 4 servia como sala de professores (I7) e outras cinco escolas possuíam, separadamente, a referida sala, assim, em quatro delas o professor não tinha espaço próprio para permanecer na escola e desenvolver suas atividades. Em todas elas havia uma secretaria e quando não existia uma sala específica para a direção (I5) ela estava conjugada com a da secretaria, como era o caso de quatro das escolas, o que dificulta não somente as atividades administrativas como a interação com pais de alunos, os próprios alunos e demais funcionários da escola, particularmente no que tange à privacidade no caso de um diálogo sobre conflitos/problemas internos e inerentes a alunos, com presença de seus pais ou de pessoas responsáveis pelos alunos.

Em três escolas faltava cozinha com refeitório (I8) para servir aos alunos. Nem todas continham banheiros específicos para alunos (I12) e para alunas (I13), separadamente; em apenas uma unidade escolar haviam banheiros exclusivos para os funcionários (I9 e I10) e quando existiam em outras, serviam a ambos os sexos (I11). Cinco escolas continham uma área de lazer (I14), cabendo salientar que há áreas sem quaisquer objetos para entretenimento dos alunos. Concluiu-se que faltam espaços considerados básicos e que permitam um bom funcionamento das escolas em termos de estrutura física.

Quadro 8 – Estruturação das escolas municipais urbanas, em fevereiro de 2011

DISCRIMINAÇÃO		**ESCOLAS**										
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**Total**
I1	Número de salas de aula	5	7	8	14	6	11	8	7	7	7	80
I2	Biblioteca						X		X			2
I3	Laboratório				X		X		X	X	X	5
I4	Sala com multimídia	X					X					2
I5	Sala da direção			X	X	X		X	X	X		6
I6	Sala da secretaria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
I7	Sala dos professores			X		X	X	X	X	X		65
I8	Cozinha e refeitório	X		X	X	X	X	X	X	X		8
I9	Sanitário exclusivo para funcionários		X							X		2
I10	Sanitário exclusivo para funcionárias		X							X		2
I11	Sanitário para funcionários/as			X	X		X	X	X		X	6
I12	Sanitário exclusivo para alunos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
I13	Sanitário exclusivo para alunas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
I14	Área/espaço de lazer para alunos/as	X	X		X	X	X					5

Fonte: elaborado pela autora

Os meios audiovisuais não se configuram apenas como ferramentas didáticas, mas são recursos capazes de provocar interações com seus usuários, de modo a mediar e enriquecer a construção do saber. Imagens e sons podem ser levados aos alunos pelos professores (ou ‘profissionais do magistério’, conforme nova denominação dada no Plano de Cargos, Carreira e Salários implantado em 2010 no município), mostrando outras e novas realidades, além de poderem ser interpretados, analisados, avaliados criticamente, permitindo aos alunos não serem apenas expectadores, mas indivíduos que questionam, avaliam, expressam opinião e sentimentos. Dados subsidiam para criar novas mensagens e compor informações, e o computador, a televisão, o aparelho de DVD, dentre outros, podem ser meios para levar mensagens através de uma linguagem audiovisual e escrita e se tornarem instrumentos de suporte interessante na escola; assim, considerou-se conveniente saber quais investimentos estavam sendo realizados na escola na área tecnológica.

Sobre os equipamentos disponíveis e que podiam ser utilizados pelos professores para dar supor ao processo ensino-aprendizagem, na escola 1 havia uma televisão de 20” e um aparelho de DVD localizado na sala de multimídia, com capacidade para 30 alunos; na escola 2 registrou-se a existência de uma TV de 20”, um computador, dois aparelhos de DVD e dois aparelhos de som, podendo ser levados para a sala de aula. No momento da pesquisa esta escola foi considerada em bom estado de conservação, inclusive estava sendo pintada, conforme consta no questionário preenchido.

Na escola 3, o laboratório de informática ainda estava sendo equipado e não existia mais nenhum tipo de equipamento que pudesse dar suporte aos professores. Na escola 4 havia um computador, uma TV de 29” e um aparelho de DVD disponibilizados na sala do professor e foi mencionado que a escola necessitava de reformas.

No questionário da escola 5 citaram uma TV avariada e um computador que não funcionava, além da necessidade de reparos no telhado, fiação (elétrica), construção de muro e de quatro salas: direção, supervisão, biblioteca e de reforço escolar, e dos banheiros, ou seja, havia necessidade de mais espaço físico para atender os alunos e a administração. A escola não possuía equipamentos eletrônicos para dar suporte às aulas dos professores, que tinham como recurso a tradicional lousa e o giz.

Na escola 6, a segunda escola a possuir uma sala de multimídia, esta continha uma TV de 35”, DVD e caixa de som e um computador com impressora na sala do professor. Nela, foram mencionados problemas no telhado e na fiação elétrica. As escolas 7 e 8 possuíam uma TV de 29”, um projetor multimídia e aparelho de DVD, sendo dois na primeira, que também tinha um aparelho de som compacto, além de computador com impressora disponibilizados para os professores. Na escola 9 havia uma TV de 29”, um retroprojetor e um DVD localizados na ‘sala de reforço’ e um computador no recinto da direção escolar. Na escola 10 foram citados os computadores disponibilizados no laboratório de informática e dois aparelhos de DVD e as observações foram: necessidade de pequenos reparos, pintura e substituição das portas das salas de aulas.

Pelos dados, havia escola que não tinha nenhum tipo de equipamento para dar suporte aos professores e das que possuíam algumas tinham em tamanho inadequado (como a TV de 20” – equivalente a 50,8 cm) para servir uma turma de alunos, e em quantidade considerada insuficiente (exceto a questão dos computadores nos laboratórios já implantados), pois no caso de um projeto envolvendo toda a escola, por exemplo, não seria suficiente para atender todas as turmas plenamente, pois somente duas delas mencionaram ter sala própria para alunos, com aparelhamento; nas demais os recursos estavam ou na sala da direção ou na sala de professores (onde haviam os espaços físicos), portanto, em ambientes inapropriados para receber alunos para atividades; por consequência, servindo às rotinas administrativas (o que também é necessário) e não àqueles.

Com os laboratórios de informática, as escolas estão adquirindo um espaço importante, que não somente a sala de aula, para atuar; alguns estavam em funcionando e outros em fase de implantação; contudo, esses espaços necessitam de profissionais de informática, fato esse citado numa escola cujo laboratório não estava em operação naquele momento por não ter pessoa especializada para direcionar o uso. Fica claro que a implementação de novos ambientes requer, também, contratação de técnicos, incluindo-se o caso da biblioteca, um espaço solicitado por algumas escolas. A questão dos computadores aponta para um outro problema, além do relacionado ao manuseio, a sua manutenção, pois se já há problemas de operacionalização, como serão resolvidos os problemas técnicos?

Além da falta de espaços físicos ou ambientes basilares ao bom funcionamento das escolas, como os anteriormente mencionados, diversas

necessidades e problemas relacionados a reparos (demandas) identificados na aplicação dos questionários também foram mencionadas nas entrevistas realizadas e demonstradas mais adiante, significando que a infraestrutura física de determinadas escolas requeriam reparos e manutenção com vistas até mesmo a salvaguardar a segurança dos alunos e funcionários que estão no dia a dia ocupando ou transitando nas unidades escolares, além de carecerem de infraestrutura material.

Outras questões do questionário das escolas abordaram o rendimento e movimento escolar (tabela 30[184]), de 2007 a 2010, pois não foi possível conseguir esses dados diretamente na Secretaria, que pareceu não manter o controle estatístico próprio de suas escolas, inclusive, em uma delas foi justificado que o cupim (inseto) comeu os documentos relativos a anos anteriores.

O índice de abandono da educação infantil das escolas municipais urbanas, em 2007, de 9,0% (c2), foi maior que os índices das escolas públicas do país (3,9%) e do Estado (5,5%). Em 2008, ficou 3% acima do indicador do país e próximo do de Rondônia (7,5%), com 7,3%. A taxa permaneceu estável em 2009, voltando a crescer em 2010, atingindo 10,3%, fazendo crer que permaneceram maiores que a do país; assim, os dados indicam a necessidade de uma análise, pelo município, no sentido de identificar o motivo do abandono das crianças, particularmente o pré-escolar, atualmente ofertado em todas as escolas municipais pesquisadas.

Percebeu-se, em 2008, um crescimento de 33% no número de matrículas em comparação ao ano anterior, e ainda, que duas escolas (3 e 5) que em 2007 não ofertavam a etapa de ensino passaram a ofertar em 2008. Não obstante, houve queda nas somas nos dois anos posteriores, menores que a do ano 2007, desse modo, mesmo sendo levadas em conta para compor os recursos do FUNDEB, as matrículas não cresceram, mas diminuíram, particularmente nos dois últimos anos.

Considerando a elevação dos registros de matrículas na educação infantil, em 2008, não é possível afirmar que a redução nos dois anos posteriores esteja associada somente ao menor número de nascidos vivos (tabela 3) particularmente a

[184] Assim como nas tabelas de rendimento escolar nº 10 (Brasil) e nº 11 (Rondônia), nessa tabela a soma de AP, RE e AB não se iguala ao total da matrícula inicial nas escolas pesquisadas. Tais diferenças são decorrentes do movimento de alunos durante o ano e pelo fato de os dados serem contabilizados no ano seguinte ao da matrícula. Até o fechamento da Tese não haviam sido publicados dados de rendimento de 2009 e 2010 do país e estado de Rondônia, em valores absolutos.

partir de 2001, sinalizando para uma diminuição no número de crianças aptas a estudarem, mas também a outros aspectos a serem identificados.

O ensino fundamental (anos iniciais) apresentou uma taxa de aprovação (c4) em 2007 de 76%, menor que a do país (81,5%) e a de Rondônia (80,0%), sobressaindo-se, negativamente, no índice de reprovação (c5) com 18,2%, enquanto que no país foi de 11,4% e em Rondônia 11,7%. A taxa de abandono (c6) foi de 3,7%, levemente maior que a do país (3,3%) e Estado (2,8%). Em 2008, a taxa de aprovação em Guajará-Mirim ficou levemente menor que a de 2007 em 0,8%, enquanto que a do país e Estado ficaram ligeiramente maiores; e o inverso ocorreu com as taxas de reprovação. Em 2009 o município elevou a taxa de aprovação, contudo, o indicador voltou a cair em 2010. Conseguiu reduzir a de reprovação nos últimos dois anos, porém, não a de abandono, que, contrariamente, elevou.

Os percentuais mostram que o ano de 2009 apresentou um maior número de matrículas e também um indicador de aprovação mais próximo do que vinha ocorrendo com o país e Estado nos anos de 2007 e 2008, mas, em 2010, reduziu o número de matrículas em 24,7% e chegou à menor taxa de aprovação no período observado (74,7%).

Com efeito, os dados sinalizam para uma observação dos índices, seja de aprovação, reprovação ou abandono (conforme texto que trata da estrutura administrativa da SEMED, compete à Divisão de Supervisão Escolar ou de Educação Básica, no contexto do Departamento de Ensino Pedagógico, monitorar os indicadores), pois os investimentos municipais no ensino fundamental vêm gerando um custo-aluno bem mais expressivo que a educação infantil e EJA, conforme pode ser notado para diante, na tabela 48, além de também praticar o mesmo custo aluno mínimo estadual com o FUNDEB e vir apresentando menor desempenho que a média estadual. Assim sendo, tem-se como pressuposição que a elevação do custo-aluno no município não vem se constituindo fator determinante para elevar o rendimento escolar dos alunos.

Com os dados de número de salas de aulas das escolas, demonstrados no quadro 8, e o número de matrículas fornecido pelas escolas discriminados na tabela 30 (c3+c7), de 2007 a 2010, chegou-se a uma média (c8) de aluno/turma em cada escola, considerando o funcionamento matutino e vespertino de cada unidade escolar.

Os valores médios indicam que a relação quantitativa alunos/turma vem se mostrando, em algumas escolas, superior mas próxima ao da Proposta que institui o limite de alunos por professor aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, mas que ainda necessita de aprovação no Senado, que é de 25 alunos/turma nas séries iniciais do ensino fundamental e maior quantidade a ser permitida na educação infantil em se tratando da pré-escola envolvendo crianças de 4 a 5 anos. A quantidade média máxima encontrada foi em 2008, na escola 8 e em 2009 na escola 5, de trinta alunos/turma.

Considerando a questão do baixo rendimento e os valores dados na citada Proposta como ideais, julga-se que essa relação pode não representar variável de forte intervenção nos índices encontrados, ficando patente que um grande número de alunos por sala dificulta o trabalho do professor e o torna mais desgastante, além de poder causar dispersão por parte do aluno, particularmente se aliado a espaços não agradáveis (exemplos: quentes, sem ventilação, com aspecto não motivador) e inadequados (como salas de aula pequenas para a quantidade de alunos, carteiras desproporcionais ao tamanho dos mesmos, estrutura física precária).

Em visitas realizadas nas escolas que participaram da pesquisa empírica foi mencionado por parte delas que em épocas de alta temperatura, o que é predominante na região, mesmo em período chuvoso, fica insuportável tanto para professores como para os alunos a permanência em sala de aula com pouca ventilação e sem equipamentos que possam amenizar tal situação (ventiladores e ar condicionado, por exemplo), o mesmo ocorrendo nos ambientes administrativos.

Tabela 30 – Rendimento escolar dos alunos da educação infantil e ensino fundamental e média aluno/turma nas escolas municipais urbanas, de 2007 a 2010

ANO	ESCOLA (c1)	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL (anos iniciais)				Média aluno/turma (c8)
		AB (c2)	MA (c3)	AP (c4)	RE c5)	AB (c6)	MA (c7)	
2007	1*	14	247	---	---	---	---	25
	2	73	179	---	---	---	---	13
	3	---	---	209	81	28	319	20
	4	---	224	389	62	5	479	25
	5	---	---	166	29	35	230	19
	6	7	120	381	82	14	477	21
	7	9	98	281	76	6	357	28
	8	4	162	154	36	---	211	27
	9	4	151	154	37	---	186	24
	10	4	97	163	51	4	236	24
	Total	**115**	**1.278**	**1.897**	**454**	**92**	**2.495**	**---**
	%	***9,0***	***100,0***	***76,0***	***18,2***	***3,7***	***100,0***	**---**
	País	192.069	4.948.390	13.022.362	1.829.311	534.639	15.984.892	---
	%	***3,9***	***100,0***	***81,5***	***11,4***	***3,3***	***100,0***	**---**
	Estado	1.849	33.511	124.386	18.159	4.314	155.480	---
	%	***5,5***	**---**	***80,0***	***11,7***	***2,8***	***100,0***	**---**
2008	1	14	247	---	---	---	---	25
	2	41	180	---	---	---	---	13
	3	25	137	219	71	34	324	29
	4	---	237	368	65	3	452	25
	5	13	114	172	37	19	228	29
	6	5	171	352	74	5	431	27
	7	2	106	264	89	7	353	29
	8	5	211	148	39	3	210	30
	9	11	195	148	39	4	197	28
	10	8	112	169	49	7	251	26
	Total	**124**	**1.710**	**1.840**	**463**	**82**	**2.446**	**---**
	%	***7,3***	***100,0***	***75,2***	***18,9***	***3,4***	***100,0***	**---**
	País	213.142	4.993.259	12.774.638	1.658.469	465.594	15.577.108	---
	%	***4,3***	***100,0***	***82,0***	***10,6***	***3,0***	***100,0***	**---**
	Estado	2.524	34.620	124.610	16.967	3.531	153.262	---
	%	***7,3***	***100,0***	***81,3***	***11,1***	***2,3***	***100,0***	**---**
2009	1	15	245	---	---	---	---	25
	2	28	186	---	---	---	---	13
	3	12	78	331	61	41	367	28
	4	---	145	438	61	7	551	25
	5	11	80	202	29	43	274	30
	6	5	121	421	78	9	508	29
	7	2	50	320	67	16	389	27
	8	4	110	230	32	2	300	29
	9	2	98	232	32	1	262	26
	10	1	27	206	27	8	285	22
	Total	**80**	**1.140**	**2.380**	**387**	**127**	**2.936**	**---**
	%	***7,0***	***100,0***	***81,1***	***13,2***	***4,3***	***100,0***	**---**
2010	1	14	250	---	---	---	---	25
	2	36	173	---	---	---	---	12
	3	13	83	272	47	48	367	28
	4	---	142	298	60	7	519	24
	5	12	79	203	25	24	252	28
	6	9	107	445	71	10	526	29
	7	2	79	330	71	11	368	28
	8	6	106	208	41	2	267	27
	9	6	100	208	41	2	248	25
	10	14	70	225	29	1	280	25
	Total	**104**	**1.010**	**1.651**	**273**	**92**	**2.211**	**---**
	%	***10,3***	***100,0***	***74,7***	***12,3***	***4,2***	***100,0***	**---**

Fonte: elaborada pela autora, com dados da pesquisa nas escolas e INEP (2011c).

* Para esta escola, foram estimados os valores de 2007 e 2008, a partir da média de 2009 e 2010.

6.2.2 **Dados dos professores**

Conforme números fornecidos na SEMED, a quantidade de professores em final de janeiro de 2011 era de 163 atuantes em escolas urbanas da educação infantil e no ensino fundamental municipal regular e 33 em escolas rurais. Assim, os 134 professores que responderam ao questionário representaram próximo de 70% do total de 196, distribuídos entre as 10 escolas urbanas e as 12 rurais, e de acordo com a tabela 24 (c30), com um total de 5.122 alunos matriculados em 2010, representando uma média de 26 alunos por professor nesse ano.

Pelo conteúdo da tabela 31, que trata do tempo de serviço como professor, a maior frequência absoluta, 34 deles (25,4%), possuía entre 19 e 20 anos na docência, seguido de 25 (18,7%), na faixa de 16 a 18 anos, e de 24 (17,9%) entre 10 e 12 anos em atividade na sala de aula. Do total, somente 22 (16,4%) professores têm até 9 anos de trabalho docente; assim, 83,6% deles atuavam na docência, no mínimo, há 10 anos.

Tabela 31- Tempo de serviço como professor, em fevereiro de 2011

TEMPO DE SERVIÇO NA FUNÇÃO DOCENTE	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA (%)	FREQUÊNCIA ABSOLUTA ACUMULADA	FREQUÊNCIA RELATIVA ACUMULADA (%)
Até 3 anos	13	9,7	13	9,7
De 4 a 6 anos	5	3,7	18	13,4
De 7 a 9 anos	4	3,0	22	16,4
De 10 a 12 anos	24	17,9	46	34,3
De 13 a 15 anos	22	16,4	68	50,7
De 16 a 18 anos	25	18,7	93	69,4
De 19 a 21 anos	34	25,4	127	94,8
22 anos ou mais	7	5,2	134	100,0
TOTAL	**134**	**100,0**	**---**	**---**

Fonte: Elaborada pela autora

Relacionando a tabela 31 com a tabela 32, haviam professores que antes de ingressarem na educação municipal já atuavam na sala de aula. Observando a tabela 32, que mostra o tempo de serviço dos profissionais na docência como servidores municipais, a maior frequência absoluta para a tabela é de 31 (23,1%) deles com vínculo de 19 a 21 anos, seguido de 26 (19,4%) com até 3 anos como servidor municipal. No geral, a maior parte deles possuía mais de 10 anos de serviço: 103 pessoas ou 76,9% do total.

Tabela 32 – Tempo de serviço como professor vinculado às escolas municipais, em fevereiro de 2011

TEMPO DE SERVIÇO EM ESCOLAS MUNICIPAIS	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA (%)	FREQUÊNCIA ABSOLUTA ACUMULADA	FREQUÊNCIA RELATIVA ACUMULADA (%)
Até 3 anos	26	19,4	26	19,4
De 4 a 6 anos	2	1,5	28	20,9
De 7 a 9 anos	3	2,2	31	23,1
De 10 a 12 anos	25	18,7	56	41,8
De 13 a 15 anos	20	14,9	76	56,7
De 16 a 18 anos	25	18,7	101	75,4
De 19 a 21 anos	31	23,1	132	98,5
22 anos ou mais	2	1,5	134	100
TOTAL	**134**	**100**	**---**	**---**

Fonte: Elaborada pela autora

Sobre a formação inicial, quando ingressaram como servidores municipais, pela tabela 33, a maior parte deles, 101 (75,4%) possuía o ensino médio; desses, grande parcela o magistério (estava habilitada para atuar na educação infantil); 19 (14,1%) eram graduados, sendo o de Pedagogia o curso com maior frequência; outros 12 (9,0%) tinham apenas o ensino fundamental e só dois eram especialistas (pós-graduados).

Tabela 33 – Formação inicial ao ingressar como professor em escolas municipais

FORMAÇÃO INICIAL	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA (%)	FREQUÊNCIA ABSOLUTA ACUMULADA	FREQUÊNCIA RELATIVA ACUMULADA (%)
Ensino Fundamental	12	9,0	12	9,0
Ensino Médio				
• Magistério	90	67,2	102	76,2
• Curso técnico ou outro	11	8,2	113	84,4
Graduação				
• Pedagogia	14	10,4	127	94,8
• Letras	1	0,7	128	95,6
• Administração	2	1,5	130	97,1
• Outras	2	1,5	132	98,6
Especialização	2	1,5	134	100,0
TOTAL	**134**	**100,0**	**---**	**---**

Fonte: Elaborada pela autora

Comparando a tabela 33 com a 34, os avanços são notáveis no que tange à formação dos professores. Somente 10 (7,5%) professores no momento da pesquisa não tinha uma graduação, mas 4 deles estavam cursando; todos os demais possuíam graduação e 77 (57,4%) pós-graduação, particularmente em supervisão, gestão e orientação escolar e psicopedagogia, além de outras.

Tabela 34 – Formação[185] máxima dos professores, em fevereiro de 2011

FORMAÇÃO ATUAL	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA (%)	FREQUÊNCIA ABSOLUTA ACUMULADA	FREQUÊNCIA RELATIVA ACUMULADA (%)
Ensino Médio				
• Magistério	10	7,5	7,5	7,5
Graduação				
• Pedagogia	67	50,0	57,5	57,5
• Letras	16	11,9	69,4	69,4
• Administração e Pedagogia	2	1,5	70,9	70,9
• História	1	0,7	71,7	71,7
• Educação Física	3	2,2	73,9	73,9
• Não especificada	35	26,1	100,0	100,0
Total	**134**	**100**	**---**	**---**
Cursando graduação	4	3,0	---	3,0
Cursando pós-graduação	6	4,5	---	7,5
Com pós-graduação: especialização	76	56,7	---	64,2
Com pós-graduação: mestrado	1	0,7	---	64,9

Fonte: Elaborada pela autora

Um dos incentivos para a formação dos professores foi a parceria com o Campus de Guajará-Mirim, da Universidade Federal de Rondônia, de onde partiu a iniciativa de propor o Programa de Habilitação do Quadro Municipal Docente de Guajará-Mirim - PROMUNDO[186], um projeto para formação dos professores municipais, em que o município financiou metade do valor do curso, ficando a outra parte a cargo dos profissionais. Assim, muitos fizeram, principalmente, o curso de Pedagogia [forma professores para atuarem na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental (até o 5º ano)]. Na tabela 35, há a discriminação dos diferentes cursos e minicursos realizados pelos professores. Foi citada a oferta do curso em nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade Normal: o Programa Nacional de Formação de Professores em Exercício (Proformação), pela Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC), implantado em Rondônia no ano

[185] O câmpus da Universidade de Rondônia, no município, ofertava, até 2009, três cursos: Administração, Letras/Português e Pedagogia, o que justifica a quantidade de professores municipais formados em Pedagogia e Letras/Português; a partir de 2010 foi implantado mais um curso, de Gestão Ambiental e no corrente ano o de Direito.

[186] O PROMUNDO foi criado, pelo Prof. Dr. em Linguística Celso Ferrarezi Júnior, na época vinculado à Unir e atuando no Campos de Guajará-Mirim, conforme ele próprio "desde o projeto até quase seu final, como uma forma de atender à qualificação de forma especial [...]. Era para professores municipais e da rede privada, que o PROHACAP não atendia. O PROHACAP foi iniciativa da UNIR em PVH [Porto Velho] atendendo a uma demanda oficial do MEC na época, de qualificação de todos os docentes depois da 9394/06. Mas, o PROHACAP não chegou a ser implantado em Guajará pela Prefeitura, pois o PROMUNDO qualificou todos os professores da época, à exceção de 2 que se negaram a estudar". Conforme dados dos relatórios contábeis da Prefeitura, as despesas com o convênio firmado ocorreram de 2004 a 2008.

2000 e destinado aos professores que não tinham formação específica e estavam lecionando nas quatro séries iniciais, classes de alfabetização ou Educação de Jovens e Adultos – EJA das redes públicas de ensino do país, além de alguns cursos de curta duração. Importante salientar que os recursos para o convênio do Promundo não foram oriundos do FUNDEF e FUNDEB, mas das demais receitas de impostos não vinculadas aos Fundos e que, para a elaboração da tabela 35, a frequência considera a quantidade de professores que afirmaram ter feito o(s) curso(s). Como é perceptível, somente 11 professores fizeram os de curta duração. Seria o caso de os profissionais do magistério não terem interesse pelos temas dos cursos?

Tabela 35 – Cursos realizados com suporte financeiro da prefeitura e quantidade de professores envolvidos, a partir da implantação do FUNDEF até fevereiro de 2011

CURSO	**FREQUÊNCIA ABSOLUTA**
Graduação	
• Pedagogia	47
• Educação Física	3
Pós-graduação	1
Proformação	10
Mini cursos (PCN, libras, consultoria, Proinfo)	11

Fonte: Elaborada pela autora

Descrita a situação geral da educação municipal, parte-se para a contextualização da política pública de financiamento da educação básica, iniciando pelos dados dos balancetes contábeis, pontuando receitas e despesas, sequenciando com o que pensam os entrevistados sobre a política e outros aspectos relacionados à gestão.

6.3 A POLÍTICA PÚBLICA NO MUNICÍPIO: O FUNDEB E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Para a entrevista, conforme exposto nos procedimentos metodológicos, foram sorteados representantes dos diversos segmentos abrangidos: diretores de escolas,

presidentes das APPs, conselheiros do FUNDEB e gestores, considerando o objeto da pesquisa e seus objetivos. No quadro 9 há uma descrição da amostra e verificou-se que todos os diretores possuíam mais de 10 anos de serviço e que o que tinha mais tempo na função correspondia a 3 anos e apenas um deles não era pós-graduado. Todos os presidentes de APPs tinham o ensino médio e um deles já estava na função há 3 anos; os conselheiros estavam há um ano representando a categoria no Conselho e os gestores 2 e 1,5 ano no cargo, respectivamente.

Quadro 9 – Dados dos entrevistados, em fevereiro de 2011

CATEGORIAS	SEXO	FORMAÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO NA: EDUCAÇÃO MUNICIPAL/ APP/CACS	TEMPO NA FUNÇÃO DE: DIRETOR/ PRESIDENTE/ GESTOR
Diretores de escolas				
RDE1	Fem.	PG: Gestão Escolar	23 anos	1,5 ano
RDE2	Fem.	PG: Gestão Escolar	17 anos	6 meses
RDE3	Fem.	PG Psicopedagogia e Gestão Escolar	20 anos	3 anos
RDE4	Masc.	Graduação: Pedagogia	11 anos	2 anos
Presidentes de APPs				
RAPP1	Fem.	Ensino Médio	6 anos	2 anos
RAPP2	Fem.	Ensino Médio	1 ano	1 ano
RAPP3	Fem.	Ensino Médio	1 ano	1 ano
RAPP4	Fem.	Ensino Médio	3 anos	3 anos
Conselheiros do FUNDEB				
RCF1	Fem.	PG: Gestão Escolar	2 anos	2 anos
RCF2	Masc.	Ensino Médio	1 ano	1 ano
Gestores da Educação Municipal				
RGEM1	Masc.	Licenciatura Curta em Ciências Sociais	2 anos	2 anos
RGEM2	Fem.	PG: Língua Brasileira de Sinais e Educação Especial	21 anos	1,5 ano

Fonte: elaborado pela autora

Legenda: PG – Pós-graduação

6.3.1 **Receita orçamentária arrecadada e recebida via transferência**

O fluxo de entrada e saída de recursos na prefeitura é decorrente de receitas e despesas orçamentárias aprovadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA)[187]. Neste

[187] A formalização dos orçamentos públicos no Brasil está instituída na CF/1988 (art.165) e é regulamentada por leis, decretos, leis complementares e resoluções, envolvendo uma instância de

item faz-se a demonstração das receitas que compõem o orçamento da Prefeitura e da Função Educação.

Na tabela 34 estão discriminadas as receitas orçamentárias arrecadadas na Prefeitura, de 1997 a 2006, conforme os balancetes contábeis da Entidade, tendo sido detectadas inconsistências nos demonstrativos contábeis no período em questão, como exemplo, quantias que foram retidas (15%) e de complementação do FUNDEF, totais que entraram ou deduzindo ou somando, demonstrados em "Diferenças FUNDEF" (l45), concernentes à diferença entre o lançamento a crédito e a conta redutora do impostos do FUNDEF (2002, 2003 e 2006) e de valores lançados a maior no sistema contábil e outras.

Não se procurou efetuar correções nos números, dada a inexistência de documentos que pudessem fornecer subsídios para os ajustes, estando, assim, apresentados na forma como estão nos documentos.

De acordo com os dados da tabela 36, o crescimento das receitas variou entre os anos de forma inconstante, ou seja, com percentuais de crescimento variados, mas percebeu-se que o crescimento, comparando o ano de 1998, de implantação do FUNDEF no município, até 2006, foi significativo. As receitas de competência municipal em arrecadar foram as que apresentaram uma evolução menos expressiva.

Conforme a tabela 36, no período de vigência do Fundo, no município, os percentuais de contribuição dos impostos municipais variaram de 5,7% a 8,9% sobre o total orçamentário, sendo a maior taxa a do ano de 1999; os decorrentes de transferências de impostos estaduais em meio a 20,6% e 35,9%, com maior taxa em 2005; os de transferências de impostos federais entre 26,6% e 38,9%, sendo o maior percentual o do ano 2000; e o aporte de receitas diversas [(l40) Outras Funções: convênios, rendimentos de aplicação financeira, programas e outras; (l41) Função Educação: rendimento de aplicações financeiras, salário educação,

---

planejamento estratégico representada pelo Plano Plurianual (PPA), composto pelos programas (projetos e atividades) de todas as áreas de atuação governamental a serem executados no período de quatro exercícios financeiros equivalendo ao período de um mandato eletivo, assim, quando um governante é eleito no seu primeiro ano de mandato cumpre o último ano de planejamento do governo anterior; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece as diretrizes para as ações previstas no PPA de cada exercício financeiro a ser executado (quais as metas e prioridades da administração pública), orientando a elaboração do orçamento anual, representado pela instância operacional, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que se constitui no orçamento propriamente dito, executado após aprovação do Poder Legislativo.

Proeja[188] e programas de transporte escolar, dinheiro direto na escola e merenda escolar, etc.] variou de 25,8% a 37,5%, sendo este último percentual referente ao ano 2001. As taxas tiveram participação inexpressiva frente ao total; o mesmo ocorreu com as contribuições de melhoria, que apareceram somente em relatórios de 2005 e 2006.

Relacionando 1998 com 2006, no segundo os impostos municipais corresponderam a 3,5 vezes maiores que naquele, os estaduais 5,0 vezes e os federais 3,0 vezes, sendo possível afirmar que a evolução da participação de tributos estaduais foi mais significativa; e os oriundos de receitas diversas foram 4,1 vezes. Salienta-se que parte dessas receitas são de transferências voluntárias[189] que se referem a convênios e contratos de repasses firmados entre as esferas de governo e têm caráter temporário, com prazo de vigência previamente definido; assim, um ano pode apresentar um montante significativo, enquanto outro(s) não.

Ainda tomando a tabela 36 para observação, notou-se que houve decrescimento nos percentuais dos impostos municipais em 1998 e 2000 e nos estaduais em 2001; sendo que os federais apresentaram valores de um ano sempre maiores que os anteriores no período observado. O maior percentual de aumento dos impostos municipais foi em 2001, em 73,8% (l11) em relação ao ano anterior; os estaduais tiveram maior elevação percentual em 2004, em 58,8% (l19); e impostos federais em 1998, em 36,0% (l31). No geral, a média de participação dos impostos municipais no período 1998-2006, quando da vigência do FUNDEF, foi de 6,9%, os estaduais 29,0% e os federais 32,7%, e todos os impostos somados participaram com cerca de 68,6% do total orçamentário, pela média aritmética simples. Com

[188] O Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (EJA), antes denominado “Recomeço” (podia ser usado na formação continuada do professor atuante na modalidade, na aquisição de livro didático, na contratação temporária de docente para atuar no ensino, na aquisição de alimentos aos alunos beneficiários do programa, etc., sendo responsável pelo acompanhamento e controle da transferência e aplicação dos recursos o Conselho do FUNDEF), com base legal na Lei 10.880/2004 que também instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), de caráter suplementar a Estados e municípios para que ampliassem a oferta de vagas no ensino fundamental público para jovens e adultos. São consideradas *transferências legais automáticas*, não necessitando de convênios (BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2005).

[189] “Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária ‘a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde’" (STN, 2011).

pouca contribuição, as taxas representaram 0,8% e a contribuição de melhoria somente em 2005 e 2006, com 0,4% de participação; já as receitas diversas decorrentes de convênios, programas e outras fontes tiveram uma média de participação de 30,0% na receita orçamentária, no período considerado.

Percebeu-se que as receitas municipais, no período do FUNDEF, cresceram, pela média simples, 14,3%, as estaduais 23,3% e as federais 17,7%; assim, a contribuição estadual se destacou frente às demais. No geral, a receita orçamentária teve decrescimento na taxa somente em 2003, mas de apenas 1%, sendo que durante o tempo em que o Fundo permaneceu em vigor o crescimento da receita total, no município, foi de 24,6% pela média aritmética simples.

Tabela 36 – Prefeitura: receita orçamentária arrecadada e recebida via transferências e convênios, de 1997 a 2006, em (R$1,00)

	CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I1	RECEITAS CORRENTES										
I2	**Impostos Municipais**										
I3	IPTU	427.368,11	213.958,87	206.504,22	154.476,82	340.109,04	542.973,90	855.367,94	470.340,05	192.023,29	173.130,51
I4	IRRF	25.146,17	27.238,16	85.070,37	98.108,51	116.053,27	133.584,30	139.977,00	74.333,99	421.486,09	470.893,54
I5	ITBI Intervivos	24.962,69	15.818,89	25.494,25	32.244,23	20.858,47	32.104,26	29.956,93	58.524,50	84.164,53	69.414,17
I6	ISSQN	71.279,22	84.886,76	91.381,44	96.737,98	227.383,25	190.486,44	72.525,44	282.821,88	392.137,25	525.336,20
I7	Dívida Ativa Tributária (sobre impostos)	83.093,28	107.270,35	240.783,72	168.248,24	186.141,53	114.858,54	167.464,28	287.330,73	212.931,74	272.071,19
I8	Multa e Juros	6.052,37	1.278,05	2.279,81	374,46	65.732,68	31,40	28.068,01	142.110,63	63.604,28	79.576,34
I9	**SUB-TOTAL**	**637.901,84**	**450.451,08**	**651.513,81**	**550.190,24**	**956.278,24**	**1.014.038,84**	**1.293.359,60**	**1.315.461,78**	**1.366.347,18**	**1.590.421,95**
I10	*% sobre a receita orçamentária*	***15,2***	***7,6***	***8,9***	***5,3***	***7,4***	***6,6***	***8,5***	***6,7***	***5,7***	***5,8***
I11	*Percentual de (de)crescimento*		***-29,4***	***44,6***	***-15,6***	***73,8***	***6,0***	***27,5***	***1,7***	***3,9***	***16,4***
I12	**Impostos Estaduais**										
I13	Cota Parte ICMS	1.601.474,56	1.904.728,99	2.076.368,75	2.798.644,31	1.749.583,46	3.212.911,32	3.254.913,25	5.598.997,10	8.285.210,26	9.041.666,30
I14	ICMS - Complementação FUNDEF	---	---	---	---	770.488,45	511.950,99	857.031,95	958.152,59	401.708,79	481.175,43
I15	IPVA	131.322,83	137.761,29	116.561,00	187.727,10	141.940,27	205.694,00	294.360,34	425.528,10	328.852,96	504.657,45
I16	ITCMD	---	---	---	---	---	10.426,02	---	12.719,14	---	---
I17	**SUB-TOTAL**	**1.732.797,39**	**2.042.490,28**	**2.192.929,75**	**2.986.371,41**	**2.662.012,18**	**3.940.982,33**	**4.406.305,54**	**6.995.396,93**	**9.015.772,01**	**10.027.499,18**
I18	*% sobre a receita orçamentária*	*39,4*	*27,0*	*25,7*	*27,4*	*20,6*	*25,5*	*28,8*	*35,0*	*35,9*	*34,6*
I19	*Percentual de (de)crescimento*	*---*	*17,9*	*7,4*	*36,2*	*-10,9*	*48,0*	*11,8*	*58,8*	*28,9*	*11,2*
I20	**Impostos Federais**										
I21	FPM cota parte	1.844.577,64	2.504.147,35	3.244.569,06	4.194.251,35	3.626.517,79	4.490.065,87	4.589.209,00	4.265.821,40	6.138.361,22	7.012.166,95
I22	FPM - Complementação FUNDEF	0,00	0,00	0,00	0,00	647.781,54	498.171,37	560.244,97	1.781.684,19	581.503,99	650.452,79
I23	ICMS-desoneração - LC 87/96	---	---	---	34.760,92	28.398,84	47.223,84	30.058,36	-17.615,61	56.745,84	33.288,02
I24	ICMS-desoneração compl. FUNDEF	---	---	---	---	12.420,96	7.379,40	7.901,84	---	2.768,74	6.771,01
I25	Cota Parte Imp. Prod. Min. (s\ Ouro)	6.267,09	12.688,52	9.448,32	10.274,81	1.013,74	6.596,00	---	---	395,91	88,21
I26	IPI s/Exportação	---	---	---	---	4.518,09	105,19	---	---	912,04	---
I27	IPI s/Exp. Complementação FUNDEF	---	---	---	---	---	---	---	---	4.637,18	---
I28	IPTR cota parte	---	---	---	---	5.347,32	631,96	36.152,09	9.904,62	14.823,43	11.195,50
I29	**SUB-TOTAL**	**1.850.844,73**	**2.516.835,87**	**3.254.017,38**	**4.239.287,08**	**4.325.998,28**	**5.050.566,64**	**5.223.837,33**	**6.039.794,60**	**6.809.148,35**	**7.713.962,48**
I30	*% sobre a receita orçamentária*	*42,0*	*33,3*	*38,1*	*38,9*	*33,4*	*32,7*	*34,2*	*30,2*	*27,1*	*26,6*
I31	*Percentual de (de)crescimento*	*---*	*36,0*	*29,3*	*30,3*	*2,0*	*16,7*	*3,4*	*15,6*	*12,6*	*13,3*

(continua...)

Tabela 36 – Prefeitura: receita orçamentária arrecadada e recebida via transferências e convênios, de 1997 a 2006, em (R$1,00) (continuação)

	CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I32	**Total impostos sem complementação**	**4.254.570,19**	**5.132.012,07**	**6.202.389,13**	**7.802.725,33**	**6.519.297,33**	**8.993.486,57**	**9.502.465,19**	**11.623.663,58**	**16.252.938,17**	**18.287.199,67**
I33	*% sobre a receita orçamentária*	*96,6%*	*68,0*	*72,7*	*71,6*	*50,4*	*58,2*	*62,2*	*58,2*	*64,8*	*63,0*
I34	*Percentual de (de)crescimento*	---	*20,6*	*20,9*	*25,8*	*-16,4*	*38,0*	*5,7*	*22,3*	*39,8*	*12,5*
I35	TAXAS MUNICIPAIS	**121.565,12**	**59.986,76**	**71.768,10**	**116.006,58**	**138.388,75**	**59.372,35**	**77.212,82**	**193.346,00**	**159.665,77**	**241.021,80**
I36	*% sobre a receita orçamentária*	*2,8*	*0,8*	*0,8*	*1,1*	*1,1*	*0,4*	*0,5*	*1,0*	*0,6*	*0,8*
I37	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	---	---	---	---	---	---	---	---	**103.707,56**	**117.283,68**
I38	*% sobre a receita orçamentária*	---	---	---	---	---	---	---	---	*0,4*	*0,4*
I39	RECEITAS DIVERSAS										
I40	**Outras Funções**	**60.145,11**	**2.239.104,02**	**2.302.028,10**	**2.885.905,14**	**4.863.184,89**	**5.240.980,26**	**3.736.379,01**	**4.877.626,27**	**6.891.215,33**	**8.787.376,54**
I41	**Função Educação**	---	---	---	**119.780,18**	**---**	**154.019,34**	**553.614,06**	**551.497,28**	**761.633,81**	**504.443,75**
I42	**SUB TOTAL**	**60.145,11**	**2.239.104,02**	**2.302.028,10**	**3.005.685,32**	**4.863.184,89**	**5.394.999,60**	**4.289.993,07**	**5.429.123,55**	**7.652.849,14**	**9.291.820,29**
I43	*% sobre a receita orçamentária*	***0,6***	***28,0***	***25,8***	***27,3***	***37,5***	***34,9***	***28,0***	***27,1***	***30,2***	***31,7***
I44	Valores diversos (cancelamentos de receitas, de despesas ou de convênios)	---	243.027,94	62.087,63	---	1.647,90	---	---	---	---	---
I45	Diferenças FUNDEF	---	---	---	---	---	-17.087,98	-3.448,58	---	---	36.982,97
I46	**TOTAL DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA**	**4.403.254,19**	**7.551.895,95**	**8.534.344,77**	**10.897.540,63**	**12.947.510,24**	**15.442.477,77**	**15.286.988,71**	**19.973.122,86**	**25.098.490,01**	**29.018.992,35**
I47	*Percentual de (de)crescimento*	---	*71,5*	*13,0*	*27,7*	*18,8*	*19,3*	*-1,0*	*30,7*	*25,7*	*15,6*

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos relatórios contábeis da Prefeitura

A tabela 37 mostra as receitas recebidas pela SEMED, sendo que as do FUNDEF envolveram um montante maior que as demais, em todos os anos demonstrados. De 1999 a 2006 o Fundo representou mais de 50% do total das receitas da Educação, sendo que de 2000 a 2003 somou mais de 60% (l18) delas. O ano de maior contribuição do Fundo em comparação ao total da receita, no período considerado, foi o de 2000, com 68%, seguido de 2001, com 66%. No período 2004-2006 suas receitas tiveram queda percentual na relação com o total, particularmente pelo aumento, em valores absolutos, do repasse das receitas oriundas dos 10% e dos 25%, o que fez com que aumentasse a contribuição percentual das receitas próprias (municipais) no total orçamentário. As receitas de convênios, que dizem respeito à merenda escolar, PROEJA, salário educação, transporte escolar e outras, também cresceram, mas não de forma constante, principalmente porque a duração de cada uma é diferenciada.

Observando o valor das transferências do município constante na tabela 37 (l5), no ano de 2000 o repasse das receitas dos 10% e dos 25% foi menor que o do ano anterior em 33,4% (l7); no referido ano, conforme cálculos demonstrados na tabela 38, l17, foi transferido à SEMED 13,2% menos que o devido[190], considerando os impostos, pois chegou-se a um valor de R$896,5 (mil), enquanto o repasse foi de R$778,2 (mil); o mesmo ocorreu em 2003, que apresentou uma queda de 22,7% (tabela 37, l7) no repasse, em relação ao ano anterior. Foi para a Função Educação R$939,2 [(mil), tabela 37, l5], ou 21,37% menos, tendo em vista que o valor encontrado foi R$ 1.194,4 [(mil), tabela 38, l17].

[190] Conforme o art. 8º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 “A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal: I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino; II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.”

Notou-se, quanto ao demais anos, que as transferências do município atingiram os 25,0% mínimos de investimento na educação infantil mais ensino fundamental. Nos anos de 2002 e 2006 ultrapassaram um pouco mais de 10% do mínimo devido, no ano de 2005 excederam cerca de 20% e nos anos de 1999 e 2004 mais de 48,0%, considerando as receitas totais de impostos, com exclusão dos 15% do FUNDEF (tabela 38, l17).

Tabela 37 – Educação*: receita orçamentária recebida de 1999 a 2006, em (R$1,00)

	CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I1	RECEITAS CORRENTES								
I2	**Receita Patrimonial**								
I3	Rendimentos de aplicações financeiras	16.069,55	20.916,05	17.001,09	14.189,20	26.896,15	1.570,68	18.567,20	19.329,75
I4	**Receita Tributária**								
I5	Transferências do município (10% e 25%)**	1.168.922,48	778.200,00	827.125,29	1.214.496,00	939.199,41	2.127.557,94	2.275.675,85	2.472.430,02
I6	*% sobre total geral*	*40,8*	*26,8*	*24,4*	*35,0*	*22,9*	*40,3*	*36,7*	*37,0*
I7	*% de (de)crescimento*	---	*-33,4*	*6,3*	*46,8*	*-22,7*	*126,5*	*7,0*	*22,2*
I8	**FUNDEF (15% retido)**								
I9	Cota-parte FPM	926.731,32	1.005.985,37	1.198.424,65	656.401,53	703.556,93	779.333,34	921.596,57	1.051.824,46
I10	Complementação FPM	---	---	---	498.171,37	557.662,02	469.095,83	581.503,99	650.452,79
I11	ICMS dexoneração (Lei 87/96)	---	8.063,61	16.680,72	7.094,28	4.508,66	6.731,00	8.511,84	36.484,52
I12	Complementação ICMS dexoneração	---	---	---	7.379,40	7.901,84	5.260,00	2.768,74	6.771,01
I13	IPI Exportação	---	---	---	3.053,94	3.512,14	3.435,23	---	5.491,65
I14	Complementação IPI Exportação	---	---	---	---	---	156,62	4.637,18	---
I15	Cota-parte ICMS	752.930,97	956.003,38	1.023.303,07	422.029,88	481.268,01	972.618,34	1.242.781,29	1.356.249,74
I16	Complementação ICMS	---	---	---	511.950,99	857.031,95	536.260,48	401.708,79	481.175,43
I17	**Total FUNDEF**	**1.679.662,29**	**1.970.052,36**	**2.238.408,44**	**2.106.081,39**	**2.615.441,55**	**2.772.890,84**	**3.163.508,4**	**3.588.449,60**
I18	*% sobre total geral*	*58,6*	*68,0*	*66,0*	*60,6*	*63,7*	*52,5*	*53,5*	*53,7*
I19	*% de (de)crescimento*		*17,3*	*13,6*	*-5,9*	*24,2*	*6,0*	*14,1*	*13,4*
I20	**Convênios e Programas**	**3.851,09**	**129.773,69**	**307.283,30**	**139.830,14**	**526.717,91**	**380.188,28**	**743.066,61**	**606.379,97**
I21	**TOTAL GERAL**	**2.868.505,41**	**2.898.942,10**	**3.389.818,12**	**3.474.596,73**	**4.108.255,02**	**5.282.207,74**	**6.200.818,06**	**6.686.589,34**
I22	*% de (de)crescimento*	**---**	*1,1*	*16,9*	*2,5*	*18,2*	*28,6*	*17,4*	*13,2*

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos balancetes contábeis da Prefeitura e Educação

* Não foi fornecido o balancete de 1998.

** Valores obtidos nos balancetes contábeis da receita da SEMED (1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006), no balancete da despesa da Prefeitura (2003), ou fornecido pelo setor contábil (2005).

Tabela 38 – Educação: receita de impostos devida*, de 1999 a 2006, em (R$1,00)

	RECEITAS CORRENTES	% EDUCAÇÃO	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
			TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	DEVIDO EDUCAÇÃO
I1	**Impostos Municipais**	25,0	**755.442,00**	**188.860,50**	**577.066,84**	**144.266,71**	**961.977,82**	**240.494,46**	**1.019.439,36**	**254.859,84**	**1.297.501,08**	**324.375,27**	**1.328.308,83**	**332.077,21**	**1.427.636,51**	**356.909,13**	**1.684.137,24**	**421.034,31**
I2	**Impostos Estaduais**																	
I3	Cota Parte ICMS	10,0	2.076.368,75	207.636,88	2.798.644,31	279.864,43	1.749.583,46	174.958,35	3.212.911,32	321.291,13	3.254.913,25	325.491,33	5.598.997,10	559.899,71	8.285.210,26	828.521,03	9.041.666,30	904.166,63
I4	IPVA	25,0	116.561,00	29.140,25	187.727,10	46.931,78	141.940,27	35.485,07	205.694,00	51.423,50	294.360,34	73.590,09	425.528,10	106.382,03	328.852,96	82.213,24	504.657,45	126.164,36
I5	ITCMD	25,0	---	---	---	---	---	---	10.426,02	2.606,51	---	---	12.719,14	3.179,79	---	---	---	---
I6	**SUB-TOTAL**		**2.192.929,75**	**236.777,13**	**2.986.371,41**	**326.796,21**	**1.891.523,73**	**210.443,41**	**3.429.031,34**	**375.321,14**	**3.549.273,59**	**399.081,41**	**6.037.244,34**	**669.461,52**	**8.614.063,22**	**910.734,27**	**9.546.323,75**	**1.030.330,99**
I7	**Impostos Federais**																	
I8	FPM cota parte	10,0	3.244.569,06	324.456,91	4.194.251,35	419.425,14	3.626.517,79	362.651,78	4.493.064,87	449.306,49	4.589.209,00	458.920,90	4.265.821,40	426.582,14	6.138.361,22	613.836,12	7.012.166,95	701.216,70
I9	ICMS-desoneração - LC 87/96	10,0	---	---	34.760,92	3.476,09	28.398,84	2.839,88	47.223,84	4.722,38	30.058,36	3.005,84	-17.615,61	-1.761,56	56.745,84	5.674,58	33.288,02	3.328,80
10	Cota Parte Prod. Mineral (s/ ouro)	25,0	9.448,32	2.362,08	10.274,81	2.568,70	1.013,74	253,44	6.596,00	1.649,00	---	---	---	---	395,91	98,98	88,21	22,05
I11	IPI s/Exp.	10,0	---	---	---	---	4.518,09	451,81	105,19	10,52	---	---	---	---	912,04	91,20	---	---
I12	IPTR cota parte	25,0	---	---	---	---	5.347,32	1.336,83	631,96	157,99	36.152,09	9.038,02	9.904,62	2.476,16	14.823,43	3.705,86	11.195,50	2.798,88
I13	SUB-TOTAL		**3.254.017,38**	**326.818,99**	**4.239.287,08**	**425.469,93**	**3.665.795,78**	**367.533,74**	**4.544.621,86**	**455.546,38**	**4.655.419,45**	**470.964,76**	**4.258.110,41**	**427.296,73**	**6.211.238,44**	**623.406,75**	**7.056.738,68**	**707.366,42**
I14	**TOTAL PREFEITURA E TOTAL DEVIDO EDUCAÇÃO**		**6.202.389,13**	**752.456,61**	**7.802.725,33**	**896.532,85**	**6.519.297,33**	**818.471,61**	**8.993.092,56**	**1.085.727,36**	**9.502.194,12**	**1.194.421,44**	**11.623.663,58**	**1.428.835,46**	**16.252.938,17**	**1.891.050,14**	**18.287.199,67**	**2.158.731,73**
I15	**VALOR RECEBIDO NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO**	---	---	1.168.922,48		778.200,00		827.125,29		1.214.496,00		939.199,41		2.127.557,94		2.275.675,85		2.472.430,02
I16	**DIFERENÇA (I18-I19)**	---	---	416.465,87		-118.332,85		8.653,68		128.768,64		-255.222,03		698.722,48		384.625,71		313.698,29
I17	**% DE DIFERENÇA**	---	---	55,35		-13,20		1,06		11,86		-21,37		48,90		20,4		14,53

Fonte: elaborada pela autora, com dados das tabelas 36 e 37

* Deduzido o percentual de 15% dos impostos de composição do FUNDEF.

A tabela 39 mostra os repasses do FUNDEF para o município. As parcelas do FPM (IR e IPI) e do ICMS foram as mais significativas na sua composição. A maior participação do FPM em relação aos demais impostos foi em 1999, com cerca de 55,2%, seguido de 2002, com 54,8%. A maior contribuição do ICMS foi em 2004, com 54,4%, e em 2005, com aproximadamente 52,0% de sua composição no ano; individualmente, o ICMS foi o imposto de maior contribuição ao Fundo. Até 2002 o FPM participou com mais de 50% dos recursos de composição do FUNDEF no município e, a partir de então, o ICMS foi o que mais contribuiu. A média de participação do FPM no interstício 1998-2006 foi 50,5%, seguido do ICMS com 48,9%; as demais receitas tiveram pouca contribuição. Relacionando 1998 com 2006, o Fundo teve um crescimento de 238,5% no período, ou seja, aumentou cerca de 2,4 vezes em nove anos.

Foi demonstrado na tabela 26 o valor aluno médio em Rondônia (com base nas matrículas discriminadas na tabela 23), que ficou, exceto no ano de 2001 e 2004, com valores um pouco maiores que o do município, mostrados na tabela 39. Tais diferenças estão associadas ao valor aluno diferenciado de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série de 2000 a 2004, e em 2005 e 2006 à diferenciação entre urbano e rural das referidas séries e da educação especial.

Os repasses, a partir de 2000, tinham (e têm com o atual FUNDEB) relação com os fatores de ponderação de cada etapa (ver tabela 20), tornando o valor aluno diferenciado, observando, ainda, que no governo estadual, comparado aos governos municipais, predominava [tabela 23 (e ainda predomina - ver tabela 24, c9)], a oferta de 5ª a 8ª série, que tinha fator de diferenciação maior que de 1ª a 4ª série, que era (e continua sendo – ver tabela 24, c6 e c7) a oferta do município no que se refere ao ensino fundamental urbano, mas que também ofertou o ensino de 5ª a 8ª série na área rural até 2009 (tabela 23 e tabela 24, c10).

Tabela 39 – FUNDEF: receita recebida pelo município de Guajará-Mirim, de 1998 a 2006, em (R$1,00)

ANO	FPM (IR e IPI)	IPI-EXP	ICMS	LC 87/96	TOTAL IMPOSTOS	MATRÍCULAS	VALOR ALUNO MÉDIO
1998	779.508,08	---	725.161,67	---	**1.504.669,75**	---	---
% sobre total impostos	*51,81*	---	*48,19*	---	***100,00***	---	---
1999	926.731,32	---	752.930,97	---	**1.679.662,29**	---	---
% sobre total impostos	*55,17*	---	*44,83*	---	***100,00***	---	---
2000	1.005.985,37	---	956.003,38	8.063,61	**1.970.052,36**	3.745	526,05
% sobre total impostos	*51,06*	---	*48,53*	*0,41*	***100,00***	---	---
2001	1.198.424,65	---	1.023.303,07	16.680,72	**2.238.408,44**	3.834	583,83
% sobre total impostos	*53,54*	---	*45,72*	*0,75*	***100,00***	---	---
2002	1.154.572,90	3.053,94	933.980,87	14.473,68	**2.106.081,39**	2.988	704,85
% sobre total impostos	*54,82*	*0,15*	*44,35*	*0,69*	***100,00***	---	---
2003	1.261.218,95	3.512,14	1.338.299,96	12.410,50	**2.615.441,55**	3.133	834,80
% sobre total impostos	*48,22*	*0,13*	*51,17*	*0,47*	***100,00***	---	---
2004	1.248.429,17	3.591,85	1.508.878,82	11.991,00	**2.772.890,84**	2.850	972,94
% sobre total impostos	*45,02*	*0,13*	*54,42*	*0,43*	***100,00***	---	---
2005	1.503.100,56	4.637,18	1.644.490,08	11.280,58	**3.163.508,40**	2.726	1.160,49
% sobre total impostos	*47,51*	*0,15*	*51,98*	*0,36*	***100,00***	---	---
2006	1.702.277,25	5.491,65	1.837.425,17	43.255,53	**3.588.449,60**	2.806	1.278,85
% sobre total impostos	*47,44*	*0,15*	*51,20*	*1,21*	***100,00***	---	---
Total	**10.780.248,25**	**20.286,76**	**10.720.473,99**	**118.155,62**	**21.639.164,62**	---	---
% sobre total impostos	*49,82*	*0,09*	*49,54*	*0,55*	***100,00***	---	---
M	***1.197.805,36***	***2.254,08***	***1.191.163,78***	***13.128,40***	***2.404.351,62***	---	---
% Médio	*50,51*	*0,08*	*48,93*	*0,48*	***100,00***	---	---

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos balancetes da Prefeitura

A tabela 40 mostra a receita orçamentária da Prefeitura, de 2007 a 2010. A participação das receitas próprias variou, no período, entre 4,8% mínimo (2008, l11) e 6,3% máximo (2007, l11), percentuais esses de variação menores que o do período do FUNDEF (tabela 36), mesmo com o crescimento das receitas municipais, em decorrência do também crescimento das receitas de transferências do Estado e federais. As receitas de impostos estaduais recebidas representaram mais de 30% da receita total no período, seguidas das federais.

Houve um crescimento significativo nas receitas próprias em 2007 (l10) de 28,5% (l12), em relação a 2006 (tabela 36, l9), com queda nos dois anos seguintes, voltando a elevar em 2010 em 52,1% (l12) em comparação a 2009. As receitas de impostos estaduais vem crescendo ano a ano. As taxas e contribuições de melhoria tiveram pouca participação no montante; as receitas diversas somaram um valor médio próximo de 29,0% (l43) do total orçamentário e as receitas de impostos, sem complementação, se constituíram em pouco mais de 60% (l30) do total, anualmente.

Tabela 40 – Prefeitura: receita orçamentária arrecadada e recebida via transferências e convênios, de 2007 a 2010, em (R$1,00)

	CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA	2007	2008	2009	2010
l1	RECEITAS CORRENTES (EM R$1,00)				
l2	**Impostos Municipais:**				
l3	IPTU	266.256,23	345.719,69	304.801,74	302.020,48
l4	IRRF	499.650,02	406.401,82	183.030,35	389.172,52
l5	ITBI Intervivos	69.815,26	95.587,22	109.506,78	160.961,94
l6	ISSQN	713.704,30	628.410,12	783.884,24	1.221.535,50
l7	Dívida ativa - IPTU	432.991,37	267.082,44	366.867,43	548.979,40
l8	Dívida ativa - ISSQN	48.640,24	2.428,04	0,00	148.181,13
l9	Multa e juros	133.476,50	114.311,79	144.637,22	108.430,82
l10	**SUB-TOTAL**	**2.164.533,92**	**1.859.941,12**	**1.892.727,76**	**2.879.281,79**
l11	**% sobre receita orçamentária**	**6,3**	**4,8**	**5,1**	**6,2**
l12	***% de (de)crescimento***	**28,5**	**-14,1**	**1,8**	**52,1**
l13	**Impostos Estaduais:**				
l14	ICMS - cota parte	9.830.972,12	11.602.892,06	11.628.641,54	13.810.706,94
l15	ICMS complementação FUNDEB	680.877,14	1.013.470,55	1.082.298,96	
l16	IPVA	476.897,12	514.268,45	743.552,39	933.723,45
l17	**Sub-total**	**10.988.746,38**	**13.130.631,06**	**13.454.492,89**	**14.744.430,39**
l18	**% sobre a receita orçamentária**	**32,1**	**34,0**	**36,5**	**31,8**
l19	***% de (de)crescimento***	***9,6***	**19,5**	**2,5**	**9,6**
l20	**Impostos Federais:**				
l21	FPM cota parte	8.276.435,08	10.957.444,46	9.585.460,61	10.774.567,17
l22	FPM complementação FUNDEB	996.928,15	1.340.799,39	1.608.690,66	---
l23	ICMS desoneração LC 87/96	33.245,42	32.927,74	30.840,96	29.727,72
l24	ICMS desoneração LC 87/96 complem. FUNDEB	2.372,39	2.115,75	3.892,92	---
l25	Imp. produção mineral - cota parte	0,00	0,00	1.033,69	---
l26	IPTR - cota parte	12.510,34	13.374,37	9.843,43	8.705,08
l27	**Sub-total**	**9.321.491,38**	**12.346.661,71**	**11.239.762,27**	**10.812.999,97**
l28	**% sobre receita orçamentária**	**27,2**	**32,0**	**30,5**	**23,3**
l29	***% de (de)crescimento***	**20,8**	**32,5**	**-9,0**	**-3,8**
l30	**Total com impostos sem complementação**	**20.836.147,87**	**24.984.101,69**	**24.397.989,34**	**28.436.712,15**
l31	% sobre receita orçamentária	**60,9**	**64,7**	**66,1**	**61,3**
l32	*% de (de)crescimento*	**13,9**	**19,9**	**-2,3**	**16,6**
l33	**TAXAS**	**281.761,27**	**277.910,64**	**330.403,17**	349.420,48
l34	*% sobre receita orçamentária*	*0,8*	*0,7*	*0,9*	*0,8*
l35	**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**	**99.958,46**	**85.368,15**	**66.008,75**	95.334,82
l36	*% sobre receita orçamentária*	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
l37	**RECEITAS DIVERSAS**				
l38	**Outras Funções:**	**10.578.478,94**	**10.349.408,89**	**8.574.600,67**	**11.766.174,55**
l39	*% sobre receita orçamentária*	*30,9*	*26,8*	*23,2*	*25,4*
l40	**Função Educação:**	**733.583,15**	**581.560,86**	**826.738,57**	**1.976.856,46**
l41	*% sobre receita orçamentária*	*2,1*	*1,5*	*2,2*	*4,3*
l42	**SUB TOTAL RECEITAS DIVERSAS**	**11.312.062,09**	**10.930.969,75**	**9.401.339,24**	**13.743.031,01**
l43	*% sobre receita orçamentária*	*33,1*	*28,3*	*25,5*	*29,6*
l44	**Valores FUNDEB***	**41.553,87**	**3.253,49**	**505.888,96**	**3.779.851,08**
l45	**TOTAL RECEITA ORÇAMENTÁRIA**	**34.210.107,37**	**38.634.735,92**	**36.890.623,04**	**46.404.349,54**
l46	*% de (de)crescimento*	*17,89*	*12,9*	*-4,5*	*25,8*

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos balancetes da Prefeitura

* Relacionando os créditos com os valores das contas redutoras (do valor retido) do Fundo, foram encontradas diferenças (valor maior) a crédito nos balancetes, sendo a do ano 2010 referente à complementação.

Na tabela 36 os dados mostram que de 1997 a 2003 o FPM (l21) se apresentou maior que o ICMS (l13), e de 2004 a 2006 o imposto estadual se

sobressaiu em relação àquele. Na tabela 40 percebeu-se que a cota parte do ICMS (l14) predominou no montante das receitas de impostos (próprios e de transferências) da Prefeitura, seguida do FPM (l21), repercutindo no quantitativo repassado à Função Educação, em consonância com a tabela 41.

Considerando as receitas de impostos próprios e de impostos de transferências (tabela 40), foram calculadas as receitas devidas[191] à Função Educação, discriminadas na tabela 42, com dedução dos percentuais do FUNDEB. Conforme a tabela 41, houve uma queda nos repasses das receitas municipais para a Função Educação no ano de 2007 de 39,0% (l6), e de acordo com a soma da tabela 42 (l11), foi observado que o repasse chegaria a R$2.143,8 (mil), com os impostos; diante disso, o repasse (l12) de R$1.509,0 (mil) significou cerca de R$ 636,8 (mil) (l13) ou 29,61% menos que o mínimo devido.

Pelos dados da tabela 42, o repasse de 2008 (l11) ficou dentro do estimado, em consonância com o art. 212 da CF/1988, ultrapassando 8,3% (l14) do mínimo (25,0%). Em 2009 a redução do repasse ficou condizente com a queda nas receitas de impostos tanto municipais como os de transferências federais, entretanto, foi encontrada uma taxa percentual de 0,7% (l14) menor que a devida [R$1.573,1 (mil), l11], a partir das mesmas receitas, tendo em vista o valor de R$1.562,7 [(mil), l12] recebido na Função Educação.

No ano de 2010 chegou-se a um valor de R$1.997,7 [(mil), l11], menor que o repasse de R$2.199,5 [(mil), l12] para a referida Função, que foi 10,1% maior (l14) que o mínimo devido. Isso demonstra que, estando corretos os lançamentos contábeis dos valores das receitas de impostos recebidas pela Função Educação (sem o FUNDEB), em dois dos anos considerados na tabela 42 não houve a transferência do mínimo necessário ao cumprimento do art. 212 da CF/1988.

---

[191] No parágrafo único, art. 1º da Lei 11.494/2007 há que “A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de: I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino; II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências”.

Tabela 41 – Educação: receita orçamentária recebida, de 2007 a 2010, em (R$1,00)

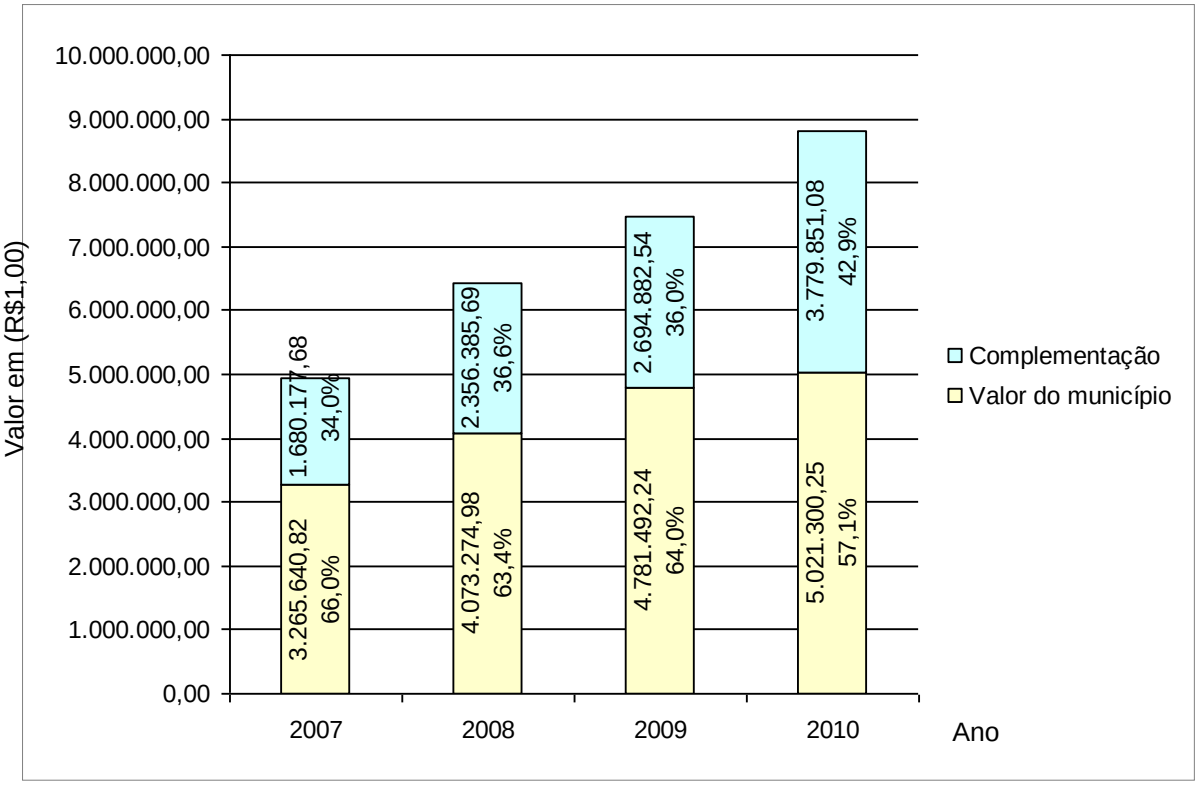
	CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA	2007	2008	2009	2010
I1	RECEITA PATRIMONIAL				
I2	Rendimentos de aplicações financeiras	8.255,31	25.934,94	31.892,41	74.062,71
I3	RECEITAS CORRENTES				
I4	**Tributária**				
I5	Transferências do município (art. 212 da CF/1988)*	**1.509.031,34**	**2.202.744,09**	**1.562.666,96**	**2.199.506,32**
I6	*% de (de)crescimento*	*-39,0*	*46,0*	*-29,0*	*40,8*
I7	**FUNDEB****				
I8	Cota-parte FPM	1.353.786,10	1.853.932,01	1.915.626,52	3.856.055,45
I9	Complementação FPM	996.928,15	1.340.799,39	1.608.690,66	---
I10	ICMS desoneração (Lei 87/96)	9.495,73	6.747,23	6.168,12	10.310,48
I11	Complementação ICMS desoneração	2.372,39	2.115,75	3.892,92	---
I12	IPI Exportação	7.988,74	13.163,89	18.301,67	15.036,51
I13	Cota-parte ICMS	1.859.397,42	2.092.254,20	2.323.263,60	4.587.673,11
I14	Complementação ICMS	680.877,14	1.013.470,55	1.082.298,96	---
I15	ITR	626,65	2.035,83	2.563,46	4.211,30
I16	ITCMD	975,40	2.934,67	389.049,48	148.889,31
I17	IPVA	33.370,78	102.207,15	126.519,39	178.975,17
I18	**Total FUNDEB**	**4.945.818,50**	**6.429.660,67**	**7.476.374,78**	**8.801.151,33**
I19	*% de (de)crescimento*	*---*	*35,9*	*16,3*	*17,7*
I20	**Convênios e Programas**	**725.475,64**	**555.625,92**	**794.373,39**	**1.902.793,75**
I21	**TOTAL DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA**	**7.188.580,79**	**9.115.877,77**	**9.865.307,54**	**12.977.514,11**
I22	*% de (de)crescimento*	*1,08*	*32,1*	*7,1*	*31,6*

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos balancetes da Prefeitura e Educação

* Valores obtidos nos balancetes contábeis da receita da SEMED (2007, 2009 e 2010) e no balancete da despesa da Prefeitura (2008).

** Dados de 2007 foram obtidos em SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO BANCO DO BRASIL (2011).

As receitas do FUNDEB para o município, sem complementação (do Fundo no âmbito estadual), de 2007 a 2009 (figura 15), representaram, em média, 64,5% do total daquele, e em 2010 o valor sem a complementação [também denominado 'ganho', significando que o município recebe mais que o que contribui, sendo, dessa forma, o resultado da diferença entre o valor repassado (maior) e o retido (menor) para compor o Fundo] chegou a um percentual de 57,1%. Ficou evidenciada a incapacidade da rede municipal em manter o valor aluno estipulado no âmbito estadual, o que vem ocorrendo desde o período do FUNDEF (a partir de 2002).



Fonte: elaborado pela autora

Figura 15 – FUNDEB: valor municipal e complementação recebida do Fundo no âmbito estadual, de 2007 a 2010

Tabela 42 – Educação: receita de impostos devida*, de 2007 a 2010

	RECEITAS CORRENTES	2007			2008			2009			2010		
		TOTAL PREFEITURA	% EDUCAÇÃO	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	% EDUCAÇÃO	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	% EDUCAÇÃO	DEVIDO EDUCAÇÃO	TOTAL PREFEITURA	% EDUCAÇÃO	DEVIDO EDUCAÇÃO
I1	**Impostos municipais**	**2.164.533,92**	25,00	**541.133,48**	**1.859.941,12**	25,00	**464.985,28**	**1.892.727,76**	25,00	**473.181,94**	**2.879.281,79**	25,00	**719.820,45**
I2	**Impostos estaduais**												
I3	Cota Parte ICMS	9.830.972,12	8,34	819.903,07	11.602.892,06	6,67	773.912,90	11.628.641,54	5,00	581.432,08	13.810.706,94	5,00	690.535,35
I4	IPVA	476.897,12	18,34	87.462,93	514.268,45	11,67	60.015,13	743.552,39	5,00	37.177,62	933.723,45	5,00	46.686,17
I5	**SUB-TOTAL**	**10.307.869,24**	**---**	**907.366,01**	**12.117.160,51**	**---**	**833.928,03**	**12.372.193,93**	**---**	**618.609,70**	**14.744.430,39**	**---**	**737.221,52**
I6	**Impostos federais**												
I7	FPM cota parte	8.276.435,08	8,34	690.254,69	10.957.444,46	6,67	730.861,55	9.585.460,61	5,00	479.273,03	10.774.567,17	5,00	538.728,36
I8	ICMS-desoneração - LC 87/96	33.245,42	8,34	2.772,67	32.927,74	6,67	2.196,28	30.840,96	5,00	1.542,05	29.727,72	5,00	1.486,39
I9	IPTR cota parte	12.510,34	18,34	2.294,40	13.374,37	11,67	1.560,79	9.843,43	5,00	492,17	8.705,08	5,00	435,25
I10	**SUB-TOTAL**	**8.322.190,84**	**---**	**695.321,75**	**11.003.746,57**	**---**	**734.618,61**	**9.626.145,00**	**---**	**481.307,25**	**10.812.999,97**	**---**	**540.650,00**
I11	**TOTAL PREFEITURA E TOTAL DEVIDO EDUCAÇÃO**	**20.794.594,00**		**2.143.821,24**	**24.980.848,20**		**2.033.531,92**	**23.891.066,69**		**1.573.098,89**	**28.436.712,15**		**1.997.691,97**
I12	**VALOR RECEBIDO NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO**	**---**	**---**	**1.509.031,34**	**---**	**---**	**2.202.744,09**	**---**	**---**	**1.562.666,96**	**---**	**---**	**2.199.506,32**
I13	**DIFERENÇA**	**---**	**---**	-634.789,90			169.212,17			-10.431,93			201.814,35
I14	**% DE DIFERENÇA**	**---**	**---**	-29,2			8,3			-0,7			10,1

Fonte: elaborada pela autora, com dados das tabelas 40 e 41

* Deduzidos os percentuais dos impostos de composição do FUNDEB.

Assim como no período do FUNDEF, as receitas do FPM e do ICMS foram as que mais contribuíram com o Fundo nos anos considerados na tabela 43, representando, no conjunto, mais de 92% de sua composição em todos os anos e uma média de 96,5% no período (l12). O ICMS foi o de maior aporte individual, pela média simples 1,1% maior que o FPM. Relacionando 2009 com 2010, quando o retido para o Fundo se constituiu de 20% dos impostos demonstrados na referida tabela, observou-se um crescimento de 17,7% no último ano.

Tabela 43 – FUNDEB**:** receita recebida pelo município de Guajará-Mirim, de 2007 a 2010, em (R$1,00)

ANO		FPM (IR e IPI)	IPI-EXP	ICMS	LC 87/96	ITR	ITCMD	IPVA	TOTAL IMPOSTOS
l1	**2007**	2.350.714,25	7.988,74	2.540.274,56	11.868,12	626,65	975,40	33.370,78	4.945.818,50
l2	*% sobre total impostos*	*47,53*	*0,16*	*51,36*	*0,24*	*0,01*	*0,02*	*0,67*	*100,00*
l3	**2008**	3.194.731,40	13.163,89	3.105.724,75	8.862,98	2.035,83	2.934,67	102.207,15	6.429.660,67
l4	*% sobre total impostos*	*49,69*	*0,20*	*48,30*	*0,14*	*0,03*	*0,05*	*1,59*	*100,00*
l5	**2009**	3.524.317,18	18.301,67	3.405.562,56	10.061,04	2.563,46	389.049,48	126.519,39	7.476.374,78
l6	*% sobre total impostos*	*47,14*	*0,24*	*45,55*	*0,13*	*0,03*	*5,20*	*1,69*	*100,00*
l7	**2010**	3.856.055,45	15.036,51	4.587.673,11	10.310,48	4.211,30	148.889,31	178.975,17	8.801.151,33
l8	*% sobre total impostos*	*43,81*	*0,17*	*52,13*	*0,12*	*0,05*	*1,69*	*2,03*	*100,00*
l9	**Total**	**12.936.032,67**	**54.492,99**	**13.417.677,27**	**37.746,69**	**9.587,20**	**541.848,86**	**439.688,09**	**27.437.073,77**
l10	*% sobre total impostos*	47,15	*0,20*	*48,90*	*0,14*	*0,03*	*1,97*	*1,60*	*100,00*
l11	**M**	3.234.008,17	13.623,25	3.354.419,32	9.436,67	2.396,80	135.462,22	109.922,02	6.859.268,44
l12	**% Médio**	47,64	*0,20*	*48,75*	*0,14*	*0,03*	*1,74*	*1,50*	*100,00*

Fonte: elaborada pela autora, com dados de Sistema (2011) e dos balancetes da Prefeitura e Educação

Pelo exposto, o município vem sempre dependendo muito mais de receitas de transferências que de receitas próprias, o que repercute na Função Educação. Houve um crescimento na contribuição do valor retido do município para compor o FUNDEB, mas se notou, na figura 15, que no ano de 2010, para cobrir o valor-aluno mínimo estadual de seus alunos teve que receber uma complementação de 42,9% do Fundo em âmbito estadual.

Para a composição do Fundo no país (tabela 27) se sobressaíram, de 2007 a 2010, o FPM, seguido do FPE e do ICMS; no Estado (tabela 28) o ICMS, seguido do FPE e do FPM, e em Guajará-Mirim (tabela 43), variou entre o ICMS (predominando em 2007 e 2010, anos em que o imposto, na composição do Fundo no âmbito estadual ultrapassou os 50,0% de contribuição) e o FPM (predominando em 2008 e 2009). Em linhas gerais, os impostos que compõem os fundos municipais e

estaduais (IR e IPI) mais o ICMS vêm tendo participação expressiva na formação do FUNDEB no país, Rondônia e Guajará-Mirim, sendo pertinente afirmar que o mesmo pode vir ocorrendo em outros Estados e municípios do país.

Descritas as receitas, passa-se a uma análise das despesas pagas na Função Educação, visando identificar a contribuição daquelas para a manutenção e desenvolvimento da educação do município em questão.

6.3.2 **Despesa orçamentária paga**

A despesa pública, em qualquer esfera de governo, obedece a uma estrutura ditada pela Lei 4.320/1964 e suas alterações pelas Portarias 163/2001 e 42/1999, ambas da Secretaria do Tesouro Nacional, cuja codificação identifica a Instituição, a função e o programa a qual pertence e a classificação econômica até o nível de elemento de despesa, de acordo com o demonstrado na figura 16.

A Lei 4.320/1964 estabelece que a disposição das despesas, nos três níveis de governo, seja estruturada sob o enfoque institucional, funcional e programático, representando uma abordagem com características político-gerenciais, por se referir à aplicação dos recursos públicos da cada unidade da administração e produzir informações importantes para a tomada de decisão, execução e controle das despesas. Dessa forma, a estrutura programática da despesa favorece, além da pronta identificação da instituição e da função a qual pertence, medir a eficiência e a eficácia e o que se está conseguindo obter com tais dispêndios, bem como identificar os meios necessários para chegar ao atingimento dos objetivos programados pelo governo.

Como o estudo se refere à SEMED, o demonstrado na figura 16 tomou para exemplo um programa do FUNDEB, que é o da Educação Básica, e uma atividade relacionada à manutenção do ensino fundamental.

INSTITUCIONAL
FUNCIONAL
PROGRAMÁTICA
NATUREZA DA DESPESA

12.361.12.150.2021.2012.3.3.90.11

12. Órgão: Secretaria Municipal de Educação
361. Unidade Orçamentária: Fundo Municipal de Educação
12. Função: Educação
150. Sub-Função: Ensino Regular dos 07 aos 14 anos
2021. Programa: Educação Básica
2012. Ação: Manutenção do Ensino Fundamental (atividade)
3. Categoria Econômica: Despesa Corrente
3. Grupo de Natureza da Despesa: Despesa de custeio
90. Modalidade de Aplicação: Aplicação Direta
11. Elemento de Despesa: Vencimentos – pessoal civil

Fonte: elaborada pela autora, com base na Lei 4.320/1964 e balancete da despesa da Prefeitura.

Figura 16 – Esquema de codificação da despesa orçamentária

Das despesas[192] realizadas no período 1999-2006, de acordo com os dados da tabela 44 e figuras 17 e 18, o maior volume de recursos do FUNDEF foi aplicado para pagamento de pessoal (em efetivo exercício do magistério no ensino fundamental público), o mesmo ocorrendo com os provenientes de transferências do município para a Secretaria (10% de impostos de transferências e 25% de impostos municipais), que também teve parte destinada ao pessoal em exercício no

[192] A tabela 42 mostra que nos anos de 2001, 2003 e 2004 as despesas com recursos do FUNDEF ultrapassaram as receitas do mesmo, e de acordo com informações do setor contábil, em alguns anos ficam inscritas em "Restos a Pagar" (despesas empenhas e não pagas até 31 de dezembro) para o ano seguinte, contabilizadas mas não processadas, ou seja, empenhadas como recurso do FUNDEF no ano anterior e liquidada e baixada no ano seguinte, quando da entrega do bem ou serviço, com recursos de saldo em Banco, que contribuem para aumentar a receita do ano seguinte (o que também pode ocorrer com os demais recursos). Entretanto, no caso de 2003 e 2004 (o que também pode ter ocorrido em 2001, mas não foi possível identificar documentos comprobatórios), justificativa do Prefeito em exercício no ano 2007, ao Tribunal de Contas do Estado, referente ao Processo 1185/2007-TCERO, evidenciou que foram depositados recursos da Prefeitura nas contas do FUNDEF. Assim, como o dispêndio do recurso foi considerado no exercício financeiro em que foi lançado pela contabilidade e na forma como foi registrado no balancete, foram esses os valores usados para demonstrar a despesa de cada ano. Percebeu-se que antes de 2001 não aparecem registros de despesas com a educação infantil, e de acordo com informação do setor contábil, eram incorporadas na despesas dos 10% e 25% com ensino fundamental. O balancete da despesa de 2005, disponibilizado, demonstra a despesa efetuada até novembro, assim, foi repassado, pela contabilidade, os valores totais das despesas do FUNDEF, dos 10% e dos 15% e com convênios/programas etc., os quais foram utilizados para o cálculo do valor do mês de dezembro, não sendo possível classificar o tipo de despesa de forma individualizada, para apresentação gráfica.

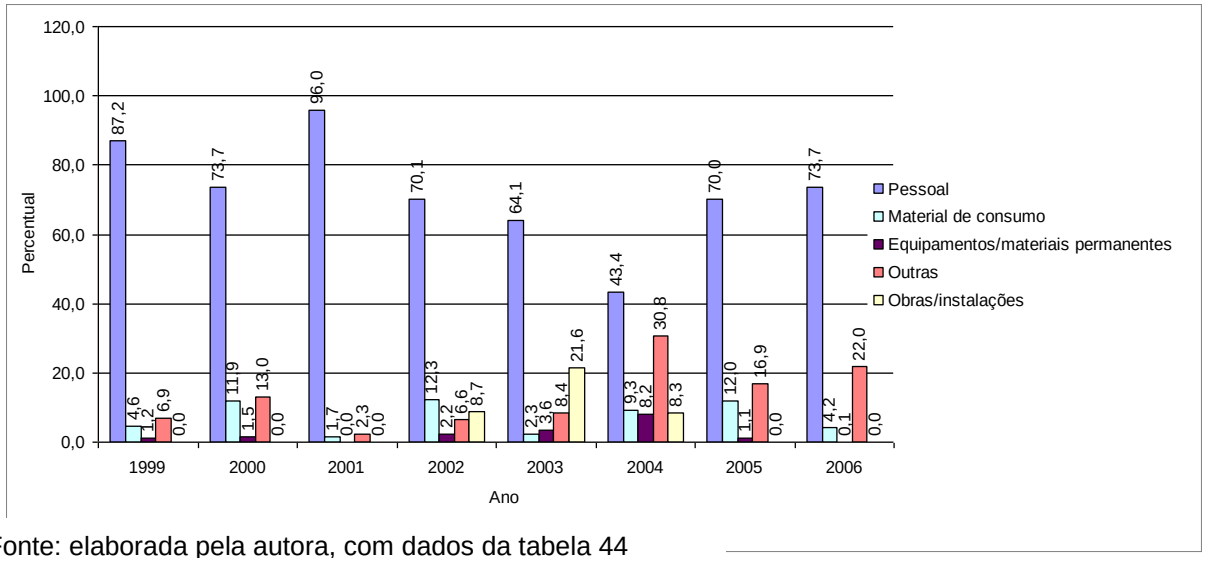
magistério, contudo, não foi possível segregar tais despesas porque nos balancetes disponibilizados estavam apresentados os totais.

Os percentuais das despesas demonstradas na figura 17 (com recursos dos 10% e dos 25%) mostram que, exceto em 2003, quando a taxa aplicada no pagamento de pessoal ficou em 64,1% e 2004, com 43,4%, as despesas com folha de pagamento nos demais anos foi de no mínimo 70,0% das referidas receitas, sendo que em 2001 atingiu 96,0% desses recursos.

Das despesas com material de consumo[193], o maior montante despendido foi em 2002, quando representaram cerca de 12,3%, seguido dos anos de 2005 (este de janeiro a novembro) e 2000, com percentuais de cerca de 12%, com taxas menores nos demais anos. Despesas com equipamento/material permanente[194] tiveram maior percentual sobre o total em 2004, com 8,2%, ficando abaixo de 4% nos demais anos em que houve o dispêndio. As demais despesas consideradas (serviços de terceiros, diárias, indenizações e restituições e de exercícios anteriores), classificadas como “Outras”, representaram um maior montante em 2004, ou 30,8% do total, seguido de 2006, com 22,0% delas. Quanto a obras e instalações, aparecem despesas de 2002 a 2004, sendo que as de 2003 representaram o maior investimento em valores absolutos, ou 21,6% dos recursos.

[193] Em consonância com a Lei nº 4.320/1964 sua utilização se limita a dois anos. São utilizados nos processos diários e envolvem material de expediente (lápis, papel, apagador, bloco para rascunho, borracha, caderno, caneta, cartolina, clipe cola, corretivo, envelope, fita adesiva, giz, goma elástica, grafite, grampos, livros de ata, de ponto e de protocolo, pastas em geral, tintas, toner, etc.); material de limpeza e higienização (papel higiênico, sabonetes, produtos de limpeza etc.); além de outros.

[194] São bens considerados duráveis como computadores, impressoras, ar condicionado, veículos e o mobiliário (mesas, cadeiras, armários, etc.). Conforme a Lei 4.320/1964, art. 15, § 2º, “Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.” (BRASIL. Presidência da República, 1964).

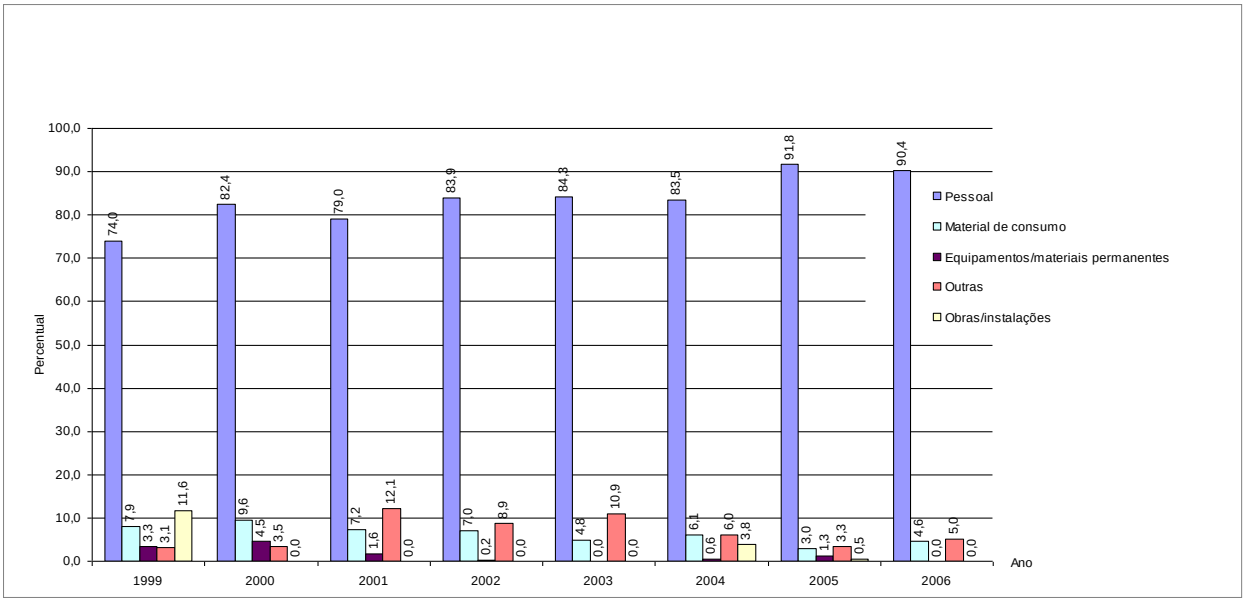


Fonte: elaborada pela autora, com dados da tabela 44

Figura 17 – Educação: percentuais de despesas pagas no ensino fundamental com a receita recebida de impostos de transferências e municipais, de 1999 a 2006

Quanto às despesas pagas com recursos do FUNDEF (figura 18), a com pessoal (profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público) variou de 74,0% (1999) a 91,8% [(2005) de janeiro a novembro], assim, somaram grande volume das despesas pagas. Despesas com material de consumo apresentaram variações distintas, com 3,0% mínimo em 2005 (de janeiro a novembro) e 9,6% máximo em 2000. Com equipamentos/materiais permanentes houve o maior dispêndio no ano 2000, de 4,5% do total da despesa paga no ano, não aparecendo em 2006 e de 2001 a 2005 não atingiu 2%.

As demais despesas (serviços de terceiros, de exercícios anteriores, indenizações e restituições e diárias) classificadas no texto como “Outras” apresentaram percentuais diferenciados, com 3,1% mínimo em 1999 e 12,1% máximo em 2001. Somente em 1999, 2004 e 2005 apareceram dispêndios com obras e instalações, sendo em 1999 o maior aporte: 11,6% do total das referidas receitas.



Fonte: elaborada pela autora, com dados da tabela 44

Figura 18 – Educação: percentuais de despesas pagas no ensino fundamental com recursos do FUNDEF, de 1999 a 2006

Observando as figuras 17 e 18, as despesas, além das realizadas com pessoal, com a aquisição de material de consumo e diversas, anteriormente citadas, foram as mais frequentes. Relacionando os índices das duas figuras com os dados fornecidos pelas escolas e selecionados das entrevistas, ficou evidenciado que poucos foram os investimentos em obras e instalações, da mesma forma para aquisição de máquinas/equipamentos.

A tabela 44 a seguir especifica, em valores absolutos, toda a despesa paga na educação municipal, de 1999 a 2006, já apresentadas através de indicadores nas duas figuras anteriores.

Tabela 44 – Educação: despesa orçamentária paga, de 1999 a 2006, em (R$1,00)

	ESPECIFICAÇÃO DA DESPESA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
l1	**ENSINO FUNDAMENTAL**								
l2	**DESPESAS (COM: 10% e 25%)**								
l3	Salário família	---	---	---	18.559,96	15.161,64	7.742,95	17.698,26	8.021,62
l4	Vencimentos e vantagens fixas	548.515,43	634.262,86	201.943,59	283.217,98	323.097,93	369.026,03	903.249,48	879.661,98
l5	Obrigações patronais	4845,77	77.980,71	51.511,96	33.610,38	20.110,31	63.851,90	250.362,31	136.226,69
l6	Diárias - pessoal civil	2.845,00	3.050,00	1.115,00	12.045,00	14.140,00	14.595,00	30.040,00	22.598,00
l7	Material consumo	29.492,14	115.048,77	4.475,00	58.990,32	12.795,76	94.194,04	200.521,39	58.017,97
l8	Outros serviços de terceiros	41.022,53	122.328,56	4.992,17	16.827,92	31.803,37	230.433,83	215.382,15	178.365,19
l9	Despesas exercícios anteriores	---	---	---	---	---	476,00	---	5.309,75
l10	Obras e instalações	---	---	---	41.798,98	120.611,89	83.743,29	---	---
l11	Equipamento e material permanente	7.767,00	14.130,00	---	10.683,00	20.321,20	83.311,00	17.609,93	1.296,00
l12	Indenizações e restituições	---	---	---	1.227,97	---	---	---	24.308,45
l13	Promundo - convênio 10%	---	---	---	---	---	59.280,12	32.933,40	70.161,96
l14	Prohacap - convênio 25%	---	---	---	---	---	7.840,00	4.900,00	4.900,00
l15	Despesa exercícios anteriores	---	---	---	1.569,91	980,36	---	---	---
l16	Despesas no mês de dezembro	---	---	---	---	---	---	171.140,91	---
l17	**SUB-TOTAL**	**634.487,87**	**966.800,90**	**264.037,72**	**478.531,42**	**559.022,46**	**1.014.494,16**	**1.843.837,83**	**1.388.867,61**
l18	*% sobre total na Função Educação*	*25,3*	*33,8*	*7,9*	*15,3*	*13,9*	*18,0*	*30,0*	*21,1*
l19	**DESPESAS COM O FUNDEF**								
l20	Salário família	---	---	---	27.174,22	36.498,93	22.666,28	22.418,38	28.876,54
l21	Vencimentos e vantagens fixas	1.370.718,53	1.400.028,76	1.388.822,36	1.125.719,01	1.826.624,24	2.055.157,01	1.755.441,88	2.623.028,88
l22	Obrigações patronais	13.946,70	157.234,58	407.540,36	306.094,87	392.186,74	470.433,06	496.916,84	506.410,32
l23	Material de consumo	148.390,71	181.401,01	164.451,06	122.015,90	129.801,71	185.545,54	75.136,75	160.436,03
l24	Outros serviços de terceiros	55.029,04	60.535,00	262.776,91	135.805,73	236.107,19	160.804,36	82.860,09	176.050,91
l25	Despesas exercícios anteriores	---	---	---	10.139,79	53.417,75	22.374,15	---	---
l26	Obras e instalações	216.920,75	---	---	---	---	116.392,13	12.332,00	---
l27	Equipamento e material permanente	62.078,96	85.329,90	36.423,85	3.971,00	589,16	17.441,06	31.649,00	240,00
l28	Indenizações e restituições	---	---	---	4.930,44	---	---	---	---
l29	Diárias	3.640,00	5.010,00	12.845,00	3.160,00	1.665,00	---	---	---
l30	Despesas no mês de dezembro	---	---	---	---	---	---	692.121,55	---
l31	**SUB-TOTAL**	**1.870.724,69**	**1.889.539,25**	**2.272.859,54**	**1.739.010,96**	**2.676.890,72**	**3.050.813,59**	**3.168.876,49**	**3.495.042,68**
l32	*% sobre total na Função Educação*	*74,7*	*66,2*	*68,1*	*55,5*	*66,5*	*54,1*	*51,5*	*53,2*
l33	**TOTAL ENSINO FUNDAMENTAL**	**2.505.212,56**	**2.856.340,15**	**2.536.897,26**	**2.217.542,38**	**3.235.913,18**	**4.065.307,75**	**5.012.714,32**	**4.883.910,29**
l34	*% sobre total na Função Educação*	*100,0*	*100,0*	*76,0*	*70,8*	*80,4*	*72,1*	*81,5*	*74,3*
l35	EDUCACAO INFANTIL	---	---	566.974,67	757.555,20	526.976,65	842.256,62	368.587,53	1.048.007,14
l36	CONVÊNIOS	---	---	235.753,41	155.536,28	260.789,66	732.826,82	771.827,6	642.427,81
l37	**TOTAL NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO**	**2.505.212,56**	**2.856.340,15**	**3.339.625,34**	**3.130.633,86**	**4.023.679,49**	**5.640.391,19**	**6.153.129,52**	**6.574.345,24**

Fonte: elaborada pela autora com dados dos balancetes contábeis da Prefeitura e da Educação.

O custo-aluno do ensino fundamental[195] com recursos de repasses da Prefeitura e do FUNDEF para a Função Educação, de 2000 a 2006, está demonstrado na tabela 44. As despesas na etapa de ensino com recursos do Fundo foram predominantes, gerando um custo-aluno, com as referidas receitas, maior que com os 10% e os 25%. Observando a tabela 37 (l5), os repasses da Prefeitura (10% e 25%) para a Função Educação também variaram, contudo, a despesa (tabela 45, l1) efetuada pareceu não ter sido proporcional ao valor recebido, como é o caso do ano 2003, quando o repasse foi menor que o do ano de 2002, e entre outros anos.

Pelos valores encontrados e apresentados na tabela 45, o custo-aluno do FUNDEF com despesas pagas cresceu no período considerado, mas não de forma contínua, pois apresentou leve queda em 2002 e 2005 (l6), o mesmo ocorrendo com os demais repasses de impostos, que tiveram queda em 2001 e 2006 (l5). Comparando com a média do valor aluno encontrado na tabela 39, em 2001, 2003 e 2004 o custo aluno com o FUNDEF (tabela 45, l6) foi maior, em decorrência de os valores terem ultrapassado o valor do Fundo no ano, conforme demonstrado nos balancetes como despesas do mesmo. Ainda na relação entre as duas últimas tabelas mencionadas, nos anos 2000, 2002 e 2006 os valores pagos ficaram abaixo da receita recebida, significando que no ano de recebimento da receita não houve 'total aplicação[196]' do recurso nos referidos anos, pois muitas vezes fica parte em restos a pagar e recurso financeiro em Banco.

Na tabela 46 (l7) há os valores encontrados do custo-aluno com pessoal[197], que ficaram próximos, em alguns anos (2001 a 2003 e 2009), de mais de 80% do

---

[195] Conforme a tabela 6, os dados de matrículas do ensino fundamental do município de Guajará-Mirim foram divulgados a partir do ano 1999, assim, utilizou-se, para o cálculo do custo aluno na etapa de ensino das escolas municipais de Guajará-Mirim os dados constantes da tabela 23, que demonstram as matrículas consideradas para instituir o coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEF estabelecidos e divulgados a partir do ano 2000.

[196] Foram observados casos em que as receitas e despesas demonstradas em relatórios contábeis da Educação, não condiziam com as receitas e despesas demonstradas nos balancetes da Prefeitura, assim, procurou-se apresentar, no caso do FUNDEF, por exemplo, os valores que se apresentavam iguais ou próximos dos demonstrados na STN, entretanto, quanto às despesas, não foi possível efetuar ajustes, por falta de subsídios para tal. Portanto, é possível que em casos em que as despesas foram bem menores que os recursos repassados elas tenham sido efetuadas, como no caso dos anos 2002 e 2005, baseados somente na despesa demonstrada no balancete da SEMED, pois não foi possível conseguiu os balancete da Prefeitura, para comparação.

[197] Não foi possível distinguir, somente com dados dos balancetes, particularmente no caso dos recursos dos 10% e dos 25%, também usados para pagamento de professores, se vencimentos se referiam a pessoal em efetivo exercício do magistério ou se de apoio ou do corpo administrativo, assim, a tabela demonstra o conjunto das despesas com pessoal vinculado à Secretaria de Educação.

custo-aluno com as despesas totais pagas com impostos em cada ano, demonstradas na tabela 45 (l7), ficando evidenciado, mais uma vez, que a despesa com pessoal vinculado à Função Educação, que envolveu 68,8% em 2005 e 85,6% máximo em 2006 do custo-aluno total com impostos, abrangeu a maior parte das despesas pagas; desse modo, em taxas percentuais, 2005 foi o ano em que mais foi despendido recursos em outras modalidades de despesas pagas: 31,2%, e em 2006 o mínimo: 14,4%.

Na l10 da tabela 46 estão demonstrados os percentuais das despesas com pessoal (profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público municipal) em relação à receita total do FUNDEF recebida em cada ano, que abrangeu o mínimo em 2002, com 69,3% e o máximo em 2004, envolvendo 91,9% da receita. Exceto em 2002 e 2005, nos demais anos as despesas estiveram próximas de 80% ou mais, confirmando que a receita do Fundo foi usada, predominantemente, para pagamento de pessoal.

Tabela 45 – Educação: custo-aluno do ensino fundamental com a despesa paga com o FUNDEF e a receita recebida de impostos de transferências e municipais, de 2000 a 2006, em (R$1,00)

	ENSINO FUNDAMENTAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I1	Despesas com a receita de impostos (10% e 25%)	966.800,90	264.037,72	478.531,42	559.022,46	1.014.494,16	1.843.837,83	1.388.867,61
I2	Despesas com o FUNDEF (15%)	1.889.539,25	2.272.859,54	1.739.010,96	2.676.890,72	3.050.813,59	3.168.876,49	3.495.042,68
I3	Total da despesa (I1+I2)	2.856.340,15	2.536.897,26	2.217.542,38	3.235.913,18	4.065.307,75	5.012.714,32	4.883.910,29
I4	Matrículas	3.745	3.834	2.988	3.133	2.850	2.726	2.806
I5	Custo-aluno 10% e 25% (I1/I4)	258,16	68,87	160,15	178,43	355,96	676,39	494,96
I6	Custo-aluno com o FUNDEF (I2/I4)	504,55	592,82	582,00	854,42	1.070,46	1.162,46	1.245,56
I7	**Custo-aluno total (I5+I6)**	**762,71**	**661,68**	**742,15**	**1.032,85**	**1.426,42**	**1.838,85**	**1.740,52**
I8	*% de (de)crescimento*	---	*-13,2*	*12,2*	*39,2*	*38,1*	*28,91*	*-5,4*

Fonte: elaborada pela autora com dados das tabelas 23 e 44

Tabela 46 – Educação: custo-aluno do ensino fundamental com a remuneração de pessoal da educação, de 2000 a 2006, em (R$1,00)

	ENSINO FUNDAMENTAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006
I1	Despesas com a receita de impostos (10% e 25%)	712.243,57	253.455,55	335.388,32	358.369,88	440.620,88	1.171.310,05	1.023.910,29
I2	Despesas com o FUNDEF (15%)	1.557.263,34	1.796.362,72	1.458.988,10	2.255.309,91	2.548.256,35	2.274.777,10	3.158.315,74
I3	Total da despesa com pessoal (I1+I2)	2.269.506,91	2.049.818,27	1.794.376,42	2.613.679,79	2.988.877,23	3.446.087,15	4.182.226,03
I4	Matrículas	3.745	3.834	2.988	3.133	2.850	2.726	2.806
I5	Custo-aluno com a receita de impostos (10% e 25%) (I1/I4)	190,19	66,11	112,25	114,39	154,60	429,68	364,90
I6	Custo-aluno com o FUNDEF (I2/I4)	415,82	468,53	488,28	719,86	894,13	834,47	1.125,56
I7	**Custo-aluno total (I5+I6)**	**606,01**	**534,64**	**600,53**	**834,24**	**1.048,73**	**1.264,16**	**1.490,46**
I8	*% de (de)crescimento*	---	*-11,8*	*12,3*	*38,9*	*25,7*	*20,5*	*17,9*
I9	*% de participação no custo-aluno total com despesas pagas com impostos (tabela 45, I7)*	*79,5*	*80,8*	*80,9*	*80,8*	*73,5*	*68,8*	*85,6*
I10	*% de participação da despesa com o FUNDEF na receita do Fundo*	*79,0*	*80,3*	*69,3*	*86,2*	*91,9*	*71,9*	*88,0*

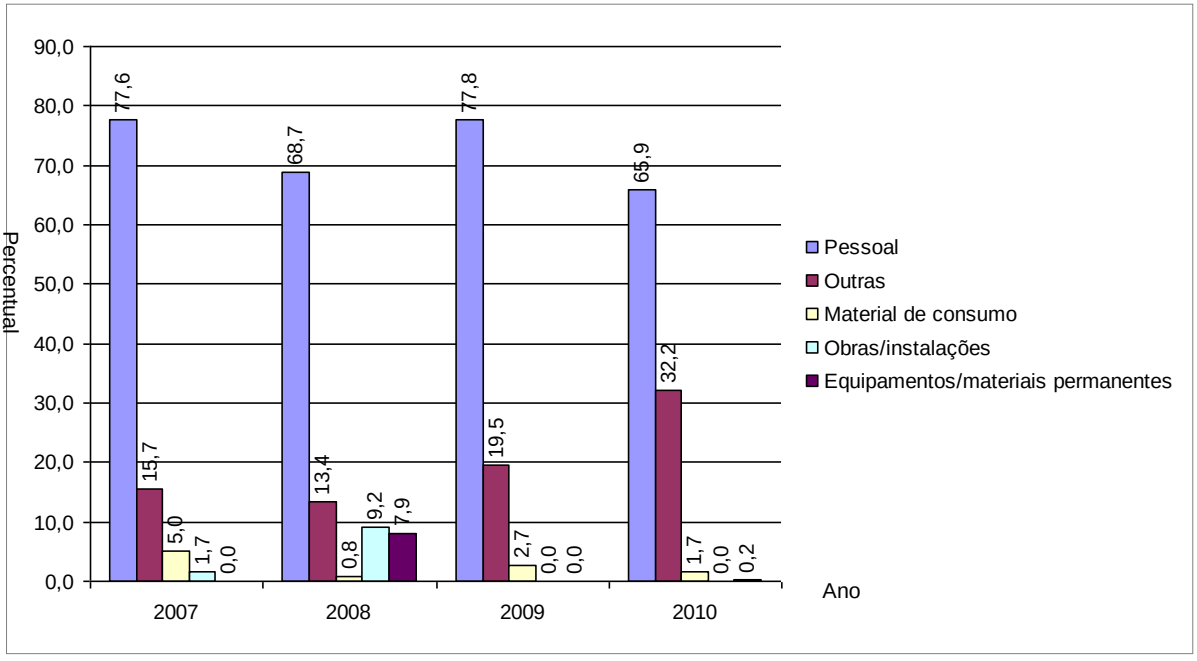
Fonte: elaborada pela autora com dados das tabelas 23, 39 e 44

* Valores do período janeiro-novembro.

Das despesas pagas no período do FUNDEB considerado: 2007-2010, a tabela 47 demonstra os valores em números absolutos e as figuras 19 e 20 apresentam os percentuais em cada categoria, e assim como no período do FUNDEF, a predominância foi com pessoal.

Na figura 19, os percentuais de despesas pagas com pessoal (administrativo e em exercício no magistério), com recursos recebidos do município, de impostos de transferências e municipais, variaram de 65,9% mínimo em 2010 e 77,8% máximo em 2009. Em segundo lugar foi o conjunto de despesas diversas, classificadas na figura como “Outras” (como diárias, passagens e despesas com locomoção, serviços de terceiros, indenizações e restituições, convênios), que variou de 13,4% mínimo em 2008 a 32,2% máximo em 2010.

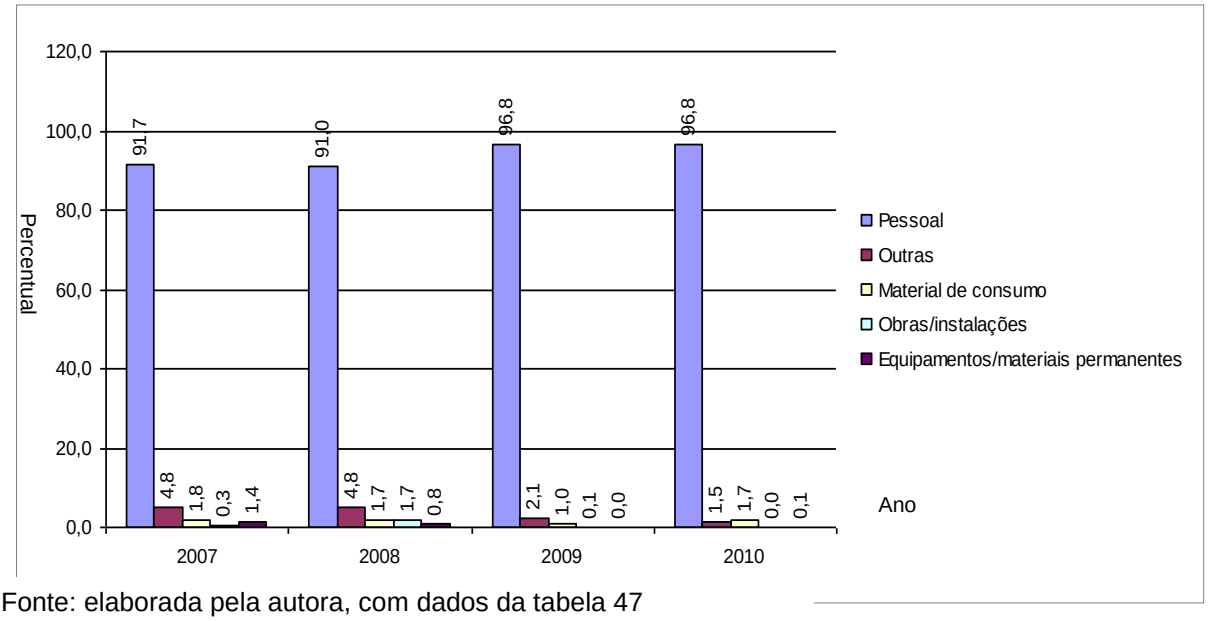
O maior percentual representativo de despesas com material de consumo foi no ano 2007, de 5,0%, com obras e instalações em 2008, com 9,2% das despesas pagas no ano, aparecendo também esse tipo de despesa em 2007, representando 1,7% do total e não ocorrendo nos demais anos. Dispêndios com equipamentos/ materiais permanentes constam nos balancetes somente em 2008, em 7,9%, e 2010 em 0,2%, também não incidindo nos demais anos.



Fonte: elaborada pela autora, com dados da tabela 47

Figura 19 – Educação: percentuais de despesas pagas na educação básica com a receita recebida de impostos de transferências e municipais, de 2007 a 2010

Quanto às despesas pagas com recursos do FUNDEB (figura 20), no período em questão: 2007-2010, mais de 90%, em todos os anos, foi com pessoal (profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública municipal), sendo os dispêndios máximos em 2009 e 2010, de 96,8% do total das despesas pagas nos respectivos anos. “Outras” despesas (serviços de terceiros e indenizações e restituições) predominaram em 2007 e 2008, com 4,8% do total pago em cada ano; material de consumo representou menos de 2% das despesas totais em todos os anos; obras e instalações foram realizadas de 2007 a 2009 e aquisição de materiais/equipamentos em 2007, 2008 e 2010, e envolveram menos de 2,0% das despesas totais pagas em cada ano. As figuras 19 e 20 com os índices das despesas também mostram que, além das realizadas com pessoal, da mesma forma que ocorreu no período do FUNDEF, vêm ocorrendo mais com material de consumo e em outras modalidades diversas que não obras e aquisição de equipamentos, que aparecem em poucos anos e em percentuais bem menores.



Fonte: elaborada pela autora, com dados da tabela 47

Figura 20 – Educação: percentuais de despesas pagas na educação básica com recursos do FUNDEB, de 2007 a 2010

Conforme a tabela 47, as despesas com as receitas de impostos de transferências e municipais recebidas na Função Educação representaram cerca de um quarto das despesas realizadas com recursos do FUNDEB. Despesas com recursos de convênios/programas (transporte escolar, merenda escolar, ampliação de escolas, etc.) tiveram uma média de participação de 8,0% no período.

Tabela 47 – Educação: despesa orçamentária paga, de 2007 a 2010, em (R$1,00)

	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2007	2008	2009	2010
l1	**ENSINO FUNDAMENTAL**				
l2	**Despesas – impostos de transferências e próprios**				
l3	Salário família	4.136,61	4.650,76	1.507,13	2.590,29
l4	Vencimentos e vantagens fixas	663.762,50	994.265,87	1.034.582,51	974.432,90
l5	Obrigações patronais	249.160,77	186.690,55	125.153,67	339.764,33
l6	Diárias - pessoal civil	24.620,00	34.904,00	23.251,00	49.213,00
l7	Material consumo	59.147,02	13.076,82	40.638,07	33.716,66
l8	Passagens e despesas com locomoção	2.304,04	---	---	---
l9	Outros serviços de terceiros	104.765,65	166.775,54	90.751,66	117.085,39
l10	Despesas de exercício anterior	1.567,37	4.726,36	586,40	---
l11	Obras e instalações	20.000,00	157.974,21	---	---
l12	Obrigações tributárias	---	342,30	1.240,58	501,88
l13	Equipamento e material permanente	---	136.563,00	---	4.085,00
l14	Indenizações e restituições	---	---	175.554,95	34.058,79
l15	Auxílio alimentação	---	---	---	441.626,85
l16	**Subtotal**	**1.129.463,96**	**1.699.969,41**	**1.493.265,97**	**1.997.075,09**
l17	*% sobre total da educação*	*16,8*	*19,6*	*16,2*	*16,6*
l18	*% sobre total orçamentário*	*3,8*	*4,8*	*4,4*	*4,8*
l19	**Despesas com o FUNDEB***				
l20	Salário família (60%)	7.167,50	3.729,29	4.210,51	4.919,13
l21	Salário família (40%)	13.908,17	11.763,45	11.624,19	13.328,19
l22	Vencimentos e vantagens fixas (60%)	2.320.921,68	2.842.741,23	2.871.766,21	3.648.359,39
l23	Vencimentos e vantagens fixas (40%)	1.127.873,25	1.360.921,48	1.626.169,93	2.134.275,20
l24	Obrigações patronais (60%)	412.328,96	493.956,05	473.248,09	706.137,33
l25	Obrigações patronais (40%)	195.612,18	251.657,19	314.206,71	367.696,04
l26	Indenizações e restituições (60%)	---	747,20	6.247,25	
l27	Material de consumo (40%)	83.876,84	104.865,62	70.919,02	134.166,77
l28	Outros serviços de terceiros (40%)	168.411,58	288.931,47	130.968,91	128.952,41
l29	Obras e instalações (40%)	14.080,53	108.354,24	4.410,29	---
l30	Equipamento e material permanente (40%)	42.990,00	43.406,00	---	---
l31	Indenizações e restituições (40%)	---	7.500,00	---	---
l32	**Subtotal**	**4.387.170,69**	**5.518.573,22**	**5.513.771,11**	**7.137.834,46**
l33	*% sobre total da educação*	*65,4*	*63,6*	*59,6*	*59,4*
l34	*% sobre total orçamentário*	*14,7*	*15,6*	*16,1*	*17,0*
l35	**TOTAL ENSINO FUNDAMENTAL**	**5.516.634,65**	**7.218.542,63**	**7.007.037,08**	**9.134.909,55**
l36	*% sobre total da educação*	*82,3*	*83,2*	*77,8*	*76,0*
l37	*% sobre total orçamentário*	*18,5*	*20,5*	*20,5*	*21,7*
l38	**OUTRAS DESPESAS – – impostos de transferências e próprios**				
l39	Promundo - convênio	51.026,88	12.756,70	---	---
l40	Prohacap - convênio	700,00	---	---	---
l41	Sociedade Pestalozzi - *convênio*	---	12.000,00	---	---
l42	**Sub-Total**	**51.726,88**	**24.756,70**	---	---
l43	**EDUCACAO INFANTIL – Despesas com o FUNDEB**				
l44	Salário família (60%)	1.021,98	1.909,28	4.689,24	6.851,80
l45	Vencimentos e vantagens fixas (60%)	395.272,20	635.499,42	1.165.894,63	1.490.150,78
l46	Obrigações patronais (60%)	58.428,95	139.379,72	190.414,14	201.439,03
l47	Outros serviços de terceiros (40%)	71.820,00	9.174,16	---	4.165,20
l48	Material de consumo (40%)	6.352,00	1.974,92	1.571,76	1.652,00
l49	Equipamento e material permanente (40%)	24.432,00	4.950,00	---	---
l50	Indenizações e restituições (40%)	---	560,40	10.385,77	---

(continua...)

Tabela 47 – Educação: despesa orçamentária paga, de 2007 a 2010, em (R$1,00) (continuação)

	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2007	2008	2009	2010
l51	**TOTAL EDUCACAO INFANTIL**	**557.327,13**	**793.447,90**	**1.372.955,54**	**1.704.258,81**
l52	*% sobre total da educação*	*8,3*	*9,1*	*14,9*	*14,2*
l53	*% sobre total orçamentário*	*1,9*	*2,2*	*4,0*	*4,1*
l54	**PROEJA – Despesas com o FUNDEB**				
l55	Salário família (60%)	467,74	170,70	197,87	153,52
l56	Vencimentos e vantagens fixas (60%)	19.703,55	11.404,72	59.347,96	107.020,00
l57	Obrigações patronais (60%)	2.891,12	4.780,24	11.914,19	16.202,00
l58	Material de consumo (40%)	---	---	---	15.176,00
l59	**TOTAL PROEJA**	**23.062,41**	**16.355,66**	**71.460,02**	**138.551,52**
l60	*% sobre total da educação*	*0,3*	*0,2*	*0,8*	*1,2*
l61	*% sobre total orçamentário*	*0,1*	*0,0*	*0,2*	*0,3*
l62	**EDUCAÇÃO ESPECIAL – Despesa com o FUNDEB**				
l63	Equipamento e material permanente (40%)	---	---	---	7.830,00
l64	***Restos a pagar com o FUNDEB***	**---**	**---**	***159.455,18***	***-159.455,18***
l65	**TOTAL COM RECEITA DE IMPOSTOS E FUNDEB**	**6.148.751,07**	**8.053.102,89**	**8.610.907,82**	**10.826.094,70**
l66	% sobre total da educação	*91,7*	*92,9*	*93,2*	*90,0*
l67	% sobre total orçamentário	*20,6*	*22,8*	*25,2*	*25,8*
l68	**CONVËNIOS**	**556.246,91**	**618.739,30**	**632.696,81**	**1.199.364,31**
l69	*% sobre total educação*	*8,3*	*7,1*	*6,8*	*10,0*
l70	*% sobre total orçamentário*	*1,9*	*1,8*	*1,9*	*2,9*
l71	**TOTAL EDUCAÇÃO**	**6.704.997,98**	**8.671.842,19**	**9.084.149,45**	**12.184.914,19**
l72	*% sobre total orçamentário*	*22,5*	*24,6*	*27,0*	*28,6*
l73	**DESPESAS DE OUTRAS UNIDADES**	**23.120.804,16**	**26.599.000,24**	**24.937.026,69**	**30.012.837,11**
l74	*% sobre total orçamentário*	*77,5*	*75,4*	*73,0*	*71,4*
l75	**TOTAL ORÇAMENTÁRIO**	**29.825.802,14**	**35.270.842,43**	**34.021.176,14**	**42.197.751,30**

Fonte: elaborada pela autora, com dados dos balancetes contábeis da Prefeitura e Educação

* Assim como ocorreu com o FUNDEF, nos anos de 2007 e 2010 as despesas somaram um valor maior que a receita do FUNDEB, decorrentes de “Restos a Pagar”. Conforme a Lei nº 11.494/07, art. 21, § 2º, até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Com a implementação do Plano de Cargos, Salário e Carreira da Prefeitura, foi estabelecido o salário inicial para os professores (tabela 48). Segundo informação da Diretoria de Recursos Humanos, os salários foram calculados considerando a evolução prevista de crescimento dos recursos do FUNDEB, não somente para os professores mas também para os técnicos administrativos, ainda levando em conta a formação acadêmica de cada um.

O professor com regime de trabalho de 40h semanais, nível I (em nível de magistério ou nível médio), em 2010, ficou com o valor mínimo estabelecido na Lei

11.738/2008, art. 2º, de R$950,00, o piso salarial[198] nacional instituído para os professores da rede pública da educação básica para quem tinha formação em nível médio, na modalidade Normal, para 2009.

O valor do piso nacional a partir de 1º de janeiro de 2010 foi estipulado em R$ 1.024,67, e após 1º de janeiro de 2011 em R$ 1.187,08 (BRASIL. Presidência da República, 2008). Diante esses dados, o valor praticado em 2010, no município, condiz com o divulgado na Lei a ser integralizado até 1º janeiro de 2010, não tendo sido reajustado, portanto, para o novo valor instituído; na SEMED adotam, inclusive, metodologia própria para o profissional com ensino médio. Não existe progressão vertical (de nível inferior para outro superior) para os níveis I (magistério) e II (graduação), seja para regime de trabalho de 40h ou 25h semanais de aulas, e a partir dos salários iniciais estabelecidos, a cada dois anos, será acrescido 2% referente à progressão horizontal (no mesmo nível), o mesmo se aplicando aos demais níveis, que também têm reajustes previstos, a princípio, até 2012 (tabela 48).

Dados publicados pela Associação dos Professores do Estado do Ceará, em 2009, divulgaram um valor médio de R$640,24 para o salário (sem acréscimos) de professores do Estado de Rondônia com formação em nível médio, 40h semanais, 67,4% do valor mínimo estabelecido na Lei 11.738/2008. Em outubro de 2011, notícia no site da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação mencionou que Rondônia é um dos Estados da federação brasileira que desrespeita a lei do piso salarial nacional do magistério.

A média salarial em Rondônia, em 2008, para 40h semanais, de professores com pelo menos um ano de formação superior, atuantes em escolas públicas (estaduais e municipais) da educação básica, correspondia a R$739,00, enquanto a média no país era de R$921,00 (BRASIL. Presidência da República, 2008). Em 2007, o município praticou um valor 20,0% maior que a referida média do Estado de 2008; isso faz supor que nesse nível venha pagando mais que a média estadual, nos anos subsequentes. Observando os demais valores do nível III (especialização, mestrado e doutorado) no município, as diferenças salariais são mínimas, acentuando-se que o critério para estabelecer tais valores foi a progressão da receita do FUNDEB.

[198] Conforme a Lei, devendo ser pago a partir de 1º de janeiro de 2009, sendo que nesse ano foi permitido o cômputo de vantagens pagas para que o valor fosse atingido gradualmente (art. 3º, inc. III, § 2º), e a partir de 1º de janeiro de 2010, ao ser integralizado, correspondeu ao vencimento inicial na carreira (art. 3º, inc. III).

Para os professores com 25h/a, em 2010, o cálculo foi proporcional às mesmas (h/a), o mesmo ocorrendo com o nível III, em 2011 e 2012, onde aparecem os valores especificados. Em 2007 esse critério não foi obedecido e o valor da hora/aula do mesmo nível e formação era diferenciado. No momento da pesquisa, não havia nenhum doutor e apenas um mestre vinculado à educação municipal.

Tabela 48 – Educação: salário* dos professores no ano de implantação do FUNDEB e evolução a partir da implantação do Plano de Cargos, Salário e Carreira, em 2010

SALÁRIO INICIAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO EM (R$1,00)								
40 Horas Semanais	**2007**	**2010**	**%**	**2011**	**%**	**2012**	**%**	**2013**
Nível I (Magisteriano)	700,4	950,00	35,6	Progressão horizontal 2% bienal				
Nível II (Graduado)	886,52	1.200,00	35,4	Progressão horizontal 2% bienal				
Nível III (Especialista - 30%)	975,17	1.320,00	35,4	1.440,00	9,1	1.560,00	8,3	Progressão horizontal 2% bienal
Nível III (Mestre - 40%)	1.063,83	1.360,00	27,8	1.520,00	11,8	1.680,00	10,5	Progressão horizontal 2% bienal
Nível III (Doutor – 50%)	---	1.400,00	---	1.600,00	14,3	1.800,00	12,5	Progressão horizontal 2% bienal
25 Horas Semanais								
Nível I (Magisteriano)	472,3	593,75	25,7	Progressão horizontal 2% bienal				
Nível II (Graduado)	535,7	750,00	40,0	Progressão horizontal 2% bienal				
Nível III (Especialista - 30%)	588,50	825,00	40,2	900,00	9,1	975,00	8,3	Progressão horizontal 2% bienal
Nível III (Mestre - 40%)	---	850,00	---	950,00	11,8	1.050,00	10,5	Progressão horizontal 2% bienal
Nível III (Doutor – 50%)	---	875,00	---	1.000,00	11,5	1.125,00	12,5	Progressão horizontal 2% bienal

Fonte: elaborada pela autora, com dados do anexo I do Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Profissionais da Educação Básica do município

* Os salários dos níveis I – 'magisteriano' e II – graduado, têm progressão horizontal de 2% a cada biênio. E dos demais níveis a progressão ocorre a partir de 2013.

Os custos com alunos da educação infantil, ensino fundamental e EJA com recursos recebidos na Função Educação, de 2007 a 2010, estão discriminados na tabela 49. A despesa paga na educação infantil, com recurso do FUNDEB (I2), no período, resultou num percentual médio de crescimento do custo-aluno de 2008 a 2010 de 61,5%. Em 2009 (ano em que a contribuição dos impostos que compõem o FUNDEB chegou a 20%), quando a totalidade das matrículas foram consideradas na

composição da receita do Fundo, as despesas pagas foram 73,0% maiores que as do ano anterior, provocando um aumento no custo-aluno de 53,0% (l5).

Em 2010 as despesas pagas se elevaram em 24,0%. Com a queda de 25,3% no número de matrículas o custo-aluno foi 66,5% (l5) maior que o do ano 2009, ou seja, passou de R$901,49 para R$1.498,91 (l4).

As despesas no ensino fundamental com recursos do FUNDEB no período foram cerca de 3,5 vezes maiores que com a receita dos impostos de transferências e municipais. Em 2009, houve queda no custo-aluno de 27,2% (l10), pois além da despesa paga (l7) ter diminuído 0,1% (mesmo a receita do Fundo tendo aumentado 16,3% no município, em razão de os percentuais de contribuição dos impostos que o compõem chegarem a 20%), as matrículas se elevaram em 37,4%; e em 2010 o custo-aluno ficou cerca de 71,2% (l10) maior que o ano anterior.

As demais receitas de impostos de transferência e municipais foram aplicadas somente nessa etapa de ensino e oscilaram também entre crescimento (2008 e 2010) e decrescimento (2009). Nesse ano, tanto o custo-aluno com recursos do FUNDEB como o decorrente dos outros impostos decresceram, resultando um custo na etapa de ensino menor que nos demais anos. Em relação à EJA, o custo foi bem inferior nos dois primeiros anos, se elevando nos dois últimos, quando foi computada a totalidade das matrículas para o repasse dos recursos do Fundo.

O custo-aluno com o FUNDEB em Guajará-Mirim ultrapassou o valor aluno mínimo do ensino fundamental de Rondônia (tabela 20) nos anos 2007, 2008 e 2010. Somente em 2009, quando o custo no município chegou a R$1.414,15 (tabela 49, l9) com despesa paga é que ficou abaixo do valor para a série inicial do ensino fundamental urbano no Estado (tempo parcial), que foi estabelecido em R$1.536,80. Como o ensino fundamental vem recebendo recursos tanto do FUNDEB como dos impostos de transferências e municipais, o custo-aluno total foi muito maior que os custos da educação infantil e EJA.

O custo com a educação infantil em 2009, ano em que a totalidade das matrículas foram consideradas para a composição dos recursos do FUNDEB, ficou cerca de 27,0% menor que o valor da creche (parcial) estipulado para Rondônia, que vem tendo o menor fator de ponderação estabelecido nacionalmente para a etapa de ensino: 0,80. Já em 2010, percebeu-se uma elevação na despesa de 66,3% (l5) no custo-aluno, o que fez com que ultrapassasse o valor da creche (parcial)

determinado para o Estado. Os custos com a EJA ficaram abaixo do mínimo estipulado, com maior diferenciação que a educação infantil.

Tabela 49 – Educação: custo-aluno da educação infantil, ensino fundamental e EJA com o FUNDEB e com recursos de impostos de transferências e municipais, de 2007 a 2010, em (R$1,00)

	DISCRIMINAÇÃO	2007	2008	2009	2010
I1	**Educação Infantil**				
I2	Despesas com o FUNDEB	557.327,13	793.447,90	1.372.955,54	1.704.258,81
I3	Matrícula*	1.563	1.347	1.523	1.137
I4	Custo-aluno (I2/I3)	356,58	589,05	901,48	1.498,91
I5	*% de crescimento*	---	65,2	*53,0*	*66,3*
I6	**Ensino Fundamental**				
I7	Despesas com o FUNDEB	4.387.170,69	5.518.573,22	5.513.771,11	7.137.834,46
I8	Matrículas	2.877	2.838	3.899	2.949
I9	Custo-aluno (I7/I8)	1.524,91	1.944,53	1.414,15	2.420,43
I10	*% de (de)crescimento*	---	*27,5*	*-27,2*	*71,2*
I11	Despesa com receita de impostos de transferências e municipais	1.129.463,96	1.699.969,41	1.493.265,97	1.997.075,09
I12	Custo-aluno (I11/I8)	392,58	599,00	382,99	677,20
I13	*% de (de)crescimento*	*-20,7*	*52,6*	*-36,0*	*76,8*
I14	Custo-aluno total (I9+I12)	1.917,50	2.543,53	1.797,14	3.094,24
I15	*% de (de)crescimento*	---	*32,7*	*-29,3*	*72,2*
I16	**EJA**				
I17	Despesas com o FUNDEB	23.062,41	16.355,66	71.469,02	138.551,52
I18	Matrículas	271	313	318	532
I19	Custo-aluno (I17/I18)	85,10	52,25	224,75	260,44
I20	*% de (de)crescimento*	---	*38,6*	*330,1*	*15,9*
I21	Total despesa paga com FUNDEB e impostos de transferências e municipais (I2+I17+I11+I17)	6.097.024,19	8.028.346,19	8.451.461,64	10.977.719,88

Fonte: elaborada pela autora, com dados das tabelas 24 e 47

* Para a composição da receita do FUNDEB, em 2007 foi considerado 1/3 das matrículas de 2006 e em 2008 foi 2/3 das de 2007 (Lei 11.494/2007, art. 31, § 2º); contudo, por se tratar da despesa no município, foram consideradas, na tabela, a totalidade de cada ano. O mesmo ocorrendo com a EJA.

Torna-se evidente a necessidade de mais atenção à educação infantil e à EJA, particularmente que esta, pois conforme a tabela 24, vem aumentando a procura e o atendimento em duas das escolas municipais que ofertam a modalidade no período noturno. Além de atender uma demanda, anteriormente 'excluída' do processo formal de aprendizagem, dos que, por algum motivo, não tiveram a oportunidade de completar os estudos em idade considerada adequada, a EJA

ainda tem um custo de atendimento pouco significativo frente às etapas de ensino municipais.

Das despesas pagas com o FUNDEB, a figura 20 mostra que mais de 90% foi com pessoal, dessa maneira, a maior parte do custo-aluno da educação municipal foi com a receita do Fundo. Na tabela 50 se observa que as despesas realizadas com o FUNDEB constituíram cerca de 90,0% (l10) da receita total do Fundo nos três primeiros anos considerados, chegando a 98,8% em 2010 (l10). Assim, praticamente a totalidade do FUNDEB foi destinada para o pagamento de pessoal em efetivo exercício do magistério na educação sob responsabilidade municipal, sendo que a menor participação desse dispêndio na despesa total paga com impostos foi em 2008, em 86,2% (l9), chegando a 92,5% em 2010.

Tabela 50 – Educação: custo-aluno da educação infantil, ensino fundamental e EJA com a remuneração de pessoal da educação, paga de 2007 a 2010, em (R$1,00)

	DISCRIMINAÇÃO	2007	2008	2009	2010
l1	Despesas com receitas de impostos de transferência e municipais	917.059,88	1.185.607,18	1.161.243,31	1.316.787,52
l2	Despesas com o FUNDEB	4.555.597,28	5.757.912,77	6.733.683,67	8.696.532,41
l3	Total da despesa com pessoal (l1+l2)	5.472.657,16	6.943.519,95	7.894.926,98	10.013.319,93
l4	Matrículas	4.711	4.498	5.740	4.618
l5	Custo-aluno com receitas de impostos de transferência e municipais (l1/l4)	194,66	263,59	202,31	285,14
l6	Custo-aluno FUNDEB (l1/l4)	967,01	1.280,11	1.173,12	1.883,18
l7	**Custo-aluno total** (l5+l6)	1.161,68	1.543,69	1.375,42	2.168,32
l8	% médio de crescimento	---	32,9	*-10,9*	*57,6*
l9	*% de participação do total da despesa com pessoal no total das despesas pagas com impostos e FUNDEB (l3, tabela 49/l65, tabela 47)*	*89,0*	*86,2*	*91,7*	*92,5*
l10	*% de participação da despesa com o FUNDEB no total da receita do Fundo (l2, tabela 49/l18, tabela 41)*	*92,1*	*89,6*	*90,1*	*98,8*

Fonte: elaborada pela autora, com dados das tabelas 24, 41 e 47

A complementação do FUNDEB estadual para Guajará-Mirim vem oportunizando um maior investimento na educação municipal, tendo em vista que os recursos, sem esse ganho, somaram, anualmente, um valor aluno mínimo municipal médio menor que o mínimo determinado para o país e com maior diferença se relacionado ao de Rondônia. A tabela 51 apresenta os valores e os percentuais de diferença em 2007 foi de 1,2% na relação com o do país, elevando a diferença nos

anos seguintes, sendo a maior delas a do ano 2009, quando representou 68,2% do valor mínimo nacional, qual seja, 31,8% menor. Relacionando ao valor mínimo estadual, o município vem sendo beneficiado, em média, com cerca de 30,7%, 32,7%, 41,1% e 36,2% do total da receita de composição do Fundo, de 2007 a 2010, respectivamente.

Tabela 51 – FUNDEB: valor-aluno médio em Guajará-Mirim, sem complementação, de 2007 a 2010

	DISCRIMINAÇÃO	**2007**	**2008**	**2009**	**2010***
I1	Total do FUNDEB sem complementação	3.265.640,82	4.073.274,98	4.781.492,24	5.021.300,25
I2	Matrículas consideras: educação infantil e EJA (⅓ em 2007 e ⅔ em 2008) e ensino fundamental	3.488	3.945	5.740	4.618
I3	Média do valor aluno de Guajará-Mirim, sem complementação (I1/I2)	936,25	1.032,52	833,01	1.905,84
I4	% de diferença em relação ao valor mínimo do país	98,8	91,2	68,2	76,9
I5	% de diferença em relação ao valor mínimo de Rondônia	69,3	67,3	58,9	63,8

Fonte: elaborada pela autora, com dados das tabelas 24 e 41

* Foi considerado o valor aluno mínimo do país e Estado praticado em 2010, sem os ajustes efetuados em 2011, considerando que a receita foi recebida e será contabilizada no corrente ano, inclusive a parte do município, no valor de R$ 21.804,21, conforme anexo da Nota de Esclarecimento DIFIN/FNDE 01/2011.

A ampliação dos recursos para a educação aliada a uma melhor gestão dos recursos com vistas a solucionar os problemas pode trazer interferências positivas no contexto educacional municipal. Mas não basta somente equilibrar os gastos com valor único. Considera-se acertado a busca da equidade para que municípios como o de Guajará-Mirim, que não têm uma arrecadação suficiente para manter os custos com os alunos num patamar igual ou maior que a média nacional ou estadual, possam ter o direito de receber complementação para gerir melhor a redistribuição de um recurso que envolveu não somente a arrecadação em nível local mas de outros municípios do mesmo Estado.

6.3.3 **A política pública e os investimentos realizados na educação municipal sob a ótica dos entrevistados**

A transcrição da fala dos entrevistados resultou num grupo de frases que abrangem as principais características e observações identificadas (algumas destacadas entre aspas). Buscou-se considerar o que cada um expressou, visando a uma análise mais detalhada de suas percepções sobre o objeto e sobre o que consideraram relacionado ao mesmo. Dado o volume de informações passadas pelos respondentes, sem desmerecer a importância de todas as respostas, foram destacadas partes delas e de alguns dos respondentes, particularmente devido às similares ou semelhanças do que foi respondido. As questões da entrevista, abordadas a seguir, estão em negrito e recebem uma numeração para identificação.

Na questão envolvendo a **percepção sobre os recursos do FUNDEB para a educação municipal** (questão 1 - todos os entrevistados), identificaram-se trechos de frases relacionadas ao "(des)conhecimento sobre o objeto" como: (RAPP2) "*significa que eles receberam né, os recursos?"*, e também: (RAPP4) *"não tenho muita informação",* sinalizando para a necessidade de maior diálogo no âmbito da unidade escolar sobre o Fundo, envolvendo principalmente os gestores, diretores, professores, pais de alunos e conselheiros do CACS.

Trechos de frases com características "positivas" mencionadas por diferentes entrevistados foram predominantes, entendendo-se que consideraram que o recurso do FUNDEB vem, de certo modo, contribuindo para a educação municipal, inclusive, algumas "melhorias" foram identificadas e mencionadas. Dentre as frases positivas algumas foram:

> RDE3: *"veio contribuir muito [...] tem ajudado bastante";*
>
> RCF1: *"melhorou com certeza a educação [...] devagar tá alcançando o que se almeja";*
>
> RGEM1*: "extremamente necessários [...] têm dado [...] condições [...] de trabalho [...] dá pra se trabalhar com ele e se conseguir algumas coisas [...] metas, [...] resultados";*
>
> RGEM2*: "o que seria de nós sem esse recurso".*

A melhorias mencionadas destacaram a parte pedagógica, dado o aumento do número de professores com formação superior, os investimentos na estrutura

física das escolas, particularmente reparos, a maior abrangência do Fundo, ao contemplar todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica, repercutindo nas ofertadas pelo município, atendendo, assim, um maior número de alunos, inclusive na EJA, oportunizando aos que antes tinham desistido de estudar novas expectativas em relação à educação e ao mercado de trabalho, destacando-se parte da fala:

> RDE3: *"vejo pela parte educacional das crianças [...] agora abrange mais [...] maior quantidade de alunos, a educação básica toda, [...] aqueles que [...] tinham desistido [...] agora têm [...] oportunidade de tá voltando a estudar, [...] a se colocar no mercado de trabalho [...] conseguir um emprego".*

Mesmo com indicações de aspectos positivos e melhorias, o FUNDEB, na visão dos entrevistados, não foi considerado suficiente ou mesmo causador de uma forte influência na educação municipal, tendo em vista que apareceram percepções sobre a necessidade de "mais investimentos" e outras consideradas "negativas" como:

> RAPP2: *"precisa melhorar [...] não houve como melhorar a escola, o ambiente escolar";*
>
> RDE2 *"ainda não são suficientes";*
>
> RDE3 "*ele sozinho ele não é suficiente*";
>
> RDE4 *"não atende da forma que a gente almeja [...] todas as escolas que a gente vai sempre falta alguma coisa";*
>
> RCF1: *"a qualidade do ensino ainda não foi alcançada. Ainda falta muito"*.

Uma forma de os respondentes expressarem sobre o Fundo foi identificar "demandas" existentes, ou seja, necessidades concretas de investimentos diretos relacionadas, principalmente, à infraestrutura física, ao material didático, à formação dos professores e ao aspecto demográfico, estando algumas aqui destacadas:

> RDE1 *"eles deveriam ser mais, principalmente pra educação infantil";*
>
> RDE2: *"se possível [...] material didático e a infra-estrutura da escola";*
>
> RDE4: *"que a gente pudesse [...] dar uma aula bem confortável";*
>
> RCF1: *"mais formação pros professores, [...] a maioria dos professores são formados [...] têm graduação, muitos já têm pós, [...] falta um outro esforço que venha ajudar na atuação em sala de aula";*

> RCF2: *"ta faltando [...] aumentar o número de vagas, [...] as escolas não foram ampliadas o necessário [...] o FUNDEB teria muito mais recurso chegando [...] se o município de Guajará tivesse investido na construção de novas escolas. [...] nasceu, de doze anos a última escola, no mínimo, umas duas, três mil crianças".*

Dois respondentes mencionaram que as justificativas dadas para o não atendimento de demandas foram: (RAPP4) "*não tem recursos [...] o recurso que o governo federal repassa não é suficiente",* com isso, dada a falta de conhecimento sobre o orçamento da secretaria, o complemento do respondente foi: "a *gente não sabe se [...] não é insuficiente ou se falta iniciação" (sic)*, ou seja, se realmente não há recursos ou se é um problema de "gestão", em síntese, que os gestores não têm iniciativa para fazer aquilo que solicitam. Ainda uma outra justificativa por parte da gestão da Secretaria, de acordo com RDE4, foi: *"mas sempre falta as coisas nas escolas",* denotando um certo conformismo na forma de encarar os problemas e as necessidades das escolas, que pelas palavras, são recorrentes, vêm sempre acontecendo, confirmando a observação de RCF2, ao mencionar: "*faz muito tempo que o município não investe em educação".*

Observou-se, nas palavras dos gestores, que foram colocadas "condições" para que os recursos sejam bem empregados e que o volume de receitas se torna suficiente quando equivalente ao que se almeja, ou seja,

> RGEM1: *"com respeito a suficiente [...] depende do que você pretende. [...] se você tiver mais recursos e havendo realmente eficiência [...] você conseguiria um trabalho muito superior, bem melhor, com certeza";*
>
> RGEM2: *"se [...] melhor [...] direcionado [...] talvez a gente conseguisse fazer pelos dois lados, um bom profissional e uma boa qualidade [...] de atendimento aos alunos".*

Assim, em suas palavras, bons resultados tornam-se dependentes do que se deseja, de mais recursos, eficiência e direcionamento desses recursos para o profissional da educação e o aluno.

Entende-se, no caso do FUNDEB, que um gestor necessita estabelecer metas claramente definidas e ações para cumpri-las, observando sua normatização e montante previsto, para que não fique cerceado por subjetividades diante do que 'pode ser feito'. O direcionamento dos recursos para além do pagamento de folha de pessoal também requer planejamento, preferencialmente em conjunto com aqueles

que serão diretamente afetados por ele. O alcance da eficiência (fazer as coisas/o trabalho corretamente) burocrática atrela-se aos (bons) resultados esperados, isto é, à eficácia. Salienta-se, ainda, que a atuação de um bom profissional da educação, no caso aqui o professor, não está desvinculada de uma boa qualidade de atendimento ao aluno, mas que há necessidade de outros tipos de investimentos paralelos para que aquele possa desenvolver melhor suas atividades e proporcionar aulas mais produtivas.

A educação infantil foi citada por RDE1, como a que menos recebe recursos, inclusive, na sua fala afirmou que *"sempre recebe menos recursos [...] sempre a escola* [infantil] *teve muita dificuldade";* em outro momento, não gravado mas registrado por escrito, foi salientado que ouviu em gestões anteriores que *"a educação infantil não tem importância"*, sendo possível que tal opinião tenha sido decorrente do fato de que, no FUNDEF, não gerava recurso para o Fundo, diferentemente do atual FUNDEB.

Dados de despesas anteriormente mostrados identificaram grandes diferenças nos direcionamentos dos recursos entre as etapas de ensino de atuação municipal, faz-se necessária uma discussão sobre o assunto na gestão da educação municipal, pois mesmo que o fator de ponderação estipulado para o aluno da educação infantil no país, conforme se observa na tabela 20, venha sendo definido um pouco menor que o do ensino fundamental, não implica que na gestão do Fundo a educação infantil não possa receber mais recursos. Portanto, entende-se que o diálogo é importante para que sejam escolhidas as demandas prioritárias, tanto para um como para outro ensino.

Para solucionar os problemas, diretores de escolas acabam dando um jeito com os recursos que têm, assim, identificou-se em parte da fala de RAPP3, aqui classificada como "ação", que de alguma forma a direção da unidade escolar agiu/age para sanar as dificuldades, conforme sua fala: *"o pouco a diretora vai do rebolado dela e consegue aos poucos ir ajeitando uma coisa aqui, uma coisa ali"*, dando, portanto, um 'jeitinho'(sic).

O grupo de frases envolvendo características e observações sobre os **requisitos de qualidade para a educação municipal** (questão 2 - todos os entrevistados) teve como principal finalidade verificar se o FUNDEB vem possibilitando o atendimento desses requisitos. Pelas respostas, contempla, em parte, "demandas" existentes (particularmente dos principais problemas que

observaram nas escolas), o que também ocorreu na questão sobre o FUNDEB. Requisitos relacionados à estrutura física, seguido dos referentes ao professor, foram os mais citados, sendo o terceiro mais comum o relacionado à contratação de profissionais para as escolas. Dentre eles se destaca aqui:

> **Estrutura física**
>
> RAPP4: *"creche [...] adaptada pras crianças, [...] reforma e ampliação* [do] *prédio [...]. Só tem um banheiro [...] pros funcionários quanto pros alunos, não é adaptado pra criança, eles não têm um banheiro pra que eles tomem banho, é lá numa área aberta lá atrás, é um prédio completamente inadequado";*
>
> RDE1: *"tem que começar [...] pela infraestrutura da escola";*
>
> RDE3: *"salas adequadas";*
>
> RDE4: *"escolas novas, com novas estruturas [...] uma biblioteca mais sofisticada, [...] sala pra colocar os alunos, separar de 2 e 3 anos";*
>
> RGEM1: *"com certeza as instalações, a qualidade das instalações";*
>
> RGEM2: *"escola estruturada".*
>
> **Professor**
>
> RAPP1: *"que tivesse vocação"*
>
> RAPP2: *"formar os professores, estar mais atualizado";*
>
> RDE1: *"ela tem que começar [também] pela qualificação do professor";*
>
> RDE4: *"curso de formação continuada";*
>
> RGEM2: *"há capacitação para os profissionais,grande maioria de nossos profissionais são pós-graduados".*
>
> **Contratação de profissional**
>
> RAPP3: *"não tem professor o suficiente";*
>
> RDE2: *"a criança precisa de psicólogo, de uma orientação";*
>
> RDE3: "e*specialista [...] de libras".*
>
> **Salário dos professores**
>
> RAPP1: *"[professor] mais remunerado";*
>
> RGEM1: *"remuneração dos professores".*
>
> **Política**
>
> RAPP1: *"a política não interver muito";*
>
> **Material didático/Métodos educacionais**
>
> RAPP4: *"mais materiais didáticos pra fazer uma aula diversificada";*
>
> RDE2: *"suporte ao ensino-aprendizagem em sala de aula";*
>
> RDE3: *Instrumentos de apoio [...] não ter só o quadro e o giz";*
>
> RAPP4: *"outros métodos educacionais".*
>
> **Relação escola-sociedade/ nº aluno-professor/ professor-professor**
>
> RDE1: *"em primeiro lugar, tem que atender os anseios da comunidade";*

> RDE3: *“tem escola que tem muito mais que 35 alunos numa sala de aula pra um professor só”;*
>
> RDE4: *“ninguém se encontra pra trocar experiência”;*
>
> RGEM1: *¨tem que ter um envolvimento [...] dos pais, dos alunos”.*
>
> **Inclusão social**
>
> RDE3: *“o aluno ele tem que ser incluso dentro da sala de aula”.*
>
> **Diagnóstico**
>
> RGEM2: *“primeiramente, [...] um diagnóstico de como se encontra a educação”;*
>
> **Produção de capacidades no aluno**
>
> RGEM2: *“que o aluno saiba, pelo menos, produzir um texto, saber interpretar e fazer seus cálculos matemático”.*

No que tange à “infraestrutura”, a deficiência já foi anteriormente comentada e com respaldo nas respostas dos entrevistados é pertinente afirmar que faltam ambientes básicos e que sirvam principalmente aos alunos, como o caso específico de uma escola rural com falta de banheiro (sem vaso sanitário e espaço para banho adaptado à idade), fato esse observado *in loco*, no momento em que os alunos estavam tomando banho através de uma mangueira improvisada no fundo da escola, sendo também registrado um único assento sanitário para adultos, em ambiente próximo ao do banho, que serve tanto às crianças como aos funcionários ou outra pessoa que necessite. No quadro 7, citado anteriormente, em escolas em que há banheiros para os alunos os dados demonstraram a falta de banheiros para os funcionários.

A falta de uma boa biblioteca na escola, mencionada por RDE4 ou uma que sirva a todas (dados demonstrados no quadro 7 indicam que no momento da pesquisa somente em duas escolas havia biblioteca), mostra a necessidade e a importância desse espaço para o aluno, visto que é um ambiente onde o mesmo terá contato com diversos autores, será estimulado à leitura crítica e participativa e ao conhecimento sobre diversos temas.

A questão da capacitação, além de ser citada como requisito, ao mesmo tempo foi mencionada como aspecto presente na educação municipal. Conforme já exposto, grande parte dos professores tem graduação e alguns pós-graduação, mas uma das observações “críticas”, feita por RGEM2, associou a capacitação dos professores com o índice de reprovação dos alunos, pois segundo suas palavras, *“há capacitação para os profissionais, grande maioria de nossos profissionais são pós-graduados, não justifica um índice de 10% de reprovação”*, ou seja, sua visão é

a de que o processo ensino-aprendizagem deve estar dentro da íntegra, para que o estudante consiga produzir e interpretar um texto e efetuar cálculos matemáticos; equivale interpretar sua posição: a formação do professor alinhada à formação do aluno. Foi, além disso, referida a necessidade de "contratação de profissionais", não somente de professores, mas também de psicólogo, orientador pedagógico e profissional de libras, para dar maior suporte aos alunos. A questão da remuneração foi mencionada por dois respondentes (RAPP1 e RGEM1) como requisitos importantes da qualidade. Também foram apontados dois aspectos interessantes como, a relação escola-sociedade, particularmente o envolvimento dos pais, e a interação professor-professor visando troca de experiências e aprendizagens mútuas.

Uma "crítica" relacionada à postura do executivo diz respeito à sua não presença na unidade escolar nas vezes em que foi solicitado, para que participasse de reuniões onde os problemas da escola são colocados. Também foi feita alusão à "gestão"; uma sobre a educação municipal: *"a gente espera a boa vontade do secretário, do Prefeito"* (sic)*,* por RDE4, sendo importante frisar que o cumprimento da necessidade da escola não se configura como um 'favor' e sim obrigação dos gestores para com a educação municipal (e não para com a direção da escola), mas que torna ainda mais importante e necessária uma maior interação junto aos diretores escolares, por representarem a 'sua' escola e terem a maior responsabilidade pelo que ocorre e existe em seu interior, por vivenciarem seu dia a dia. Outra menção à gestão foi a nível de unidade escolar, por RGEM1: *"temos que ver a questão da gestão escolar"*; diante disso, a desenvoltura do diretor da escola foi considerada, ainda, uma condição importante para a qualidade.

Após a identificação dos **requisitos de qualidades** pelos respondentes, solicitou-se que mencionassem se estavam **presentes ou não na escola**, inclusive, **se aqueles eram observados pela SEMED em suas decisões sobre aplicação dos recursos** (questão 3 – todos os entrevistados)*.* Alguns entrevistados não conseguiram objetar sobre o que estava sendo perguntado e na transcrição da fala aparece como 'não respondeu'. As respostas foram curtas e apareceram algumas características e observações já mencionadas em questões anteriores, entendendo-se que há mais ausência que presença dos requisitos na escola.

Mesmo em respostas onde aparece o 'sim', confirmando que a gestão se preocupa com a qualidade da educação, houve menção de "demandas", e em

outras, como a de RAPP1 e RAPP3 aparece mais uma vez a questão do “jeitinho”, ou seja, que tentam dar um jeito numa situação; inclusive, RAPP1 afirmou que a direção da escola é quem age para sanar a dificuldade e RAPP3 mencionou a tentativa dos gestores em *ajudar*; um termo usado em outras respostas que dá a conotação de que os gestores agem por “boa vontade”, termo usado na fala de RDE4, envolvendo a “gestão”, na questão 2, e ao mesmo tempo identificado na resposta de RDE1: *“a SEMED, ela tem boa vontade”*, que também citou a necessidade de investimentos em infraestrutura e na compra de materiais permanentes (móveis, cadeiras).

Ao referir-se aos aspectos positivos, RDE1 citou a “melhoria” na aparência física da escola onde trabalha, sendo que parte do investimento foi realizado com recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que pode ser usado na aquisição de material permanente e de consumo com vistas a manter o funcionamento da unidade escolar, além de poder ser usado para conservar e realizar pequenos reparos na escola, avaliar a aprendizagem dos alunos, implementar o projeto pedagógico e promover atividades educacionais.

A observação de RDE3 como “positiva” foi no tocante a qualificação do professor, aspecto esse também referido em outras questões, ou seja, esse requisito de qualidade vem sendo observado pelos gestores, e outros ainda precisam de atenção, como a carência de material didático e profissionais como o psicólogo e o orientador pedagógico.

Identificados os requisitos de qualidade (questão 2) e a presença ou não dos mesmos na escola (questão 3), chegou-se à pergunta relacionada às duas anteriores, **se a aplicação dos recursos da educação, particularmente do FUNDEB, atendia a qualidade esperada** (questão 4 - todos os entrevistados). Nessa questão, dos que responderam “positivamente” que o FUNDEB estava atendendo a qualidade esperada (RAPP3 e RDE3), considerando os requisitos de qualidade anteriormente citados, as respostas apontaram o recurso muito mais como um reforço para atender necessidades imediatas que realmente mudanças significativas. As respostas negativas foram predominantes, envolvendo seis respondentes (RAPP1, RAPP2, RAPP4, RDE1, RDE2 e RDE4); alguns deles reforçaram demandas já citadas e os gestores não responderam a questão.

Mesmo o FUNDEB estando ou não atendendo os requisitos de qualidade para a educação municipal, na percepção dos entrevistados, restava saber, então,

quais os **investimentos realizados na escola e na qualificação do professor, no período de implantação do Fundo** (questão 5 - diretores e gestores).

Houve o reconhecimento por RDE2, RDE3 e RGEM1 de que os professores estão mais qualificados. Inclusive na tabela 34 consta a formação máxima de grande parte deles em fevereiro de 2011. Contudo, salienta-se, novamente, de acordo com dados dos balancetes contábeis da Prefeitura e Função Educação, os recursos destinados à formação dos professores que fizeram graduação tanto pelo PROMUNDO como pelo PROHACAP, em que parte era bancada pela SEMED, foram dos repasses das receitas recebidas de impostos de transferências e municipais e não do FUNDEF ou FUNDEB.

Ao citarem as "melhorias" realizadas nas escolas, também constatou-se que os recursos envolviam diferentes origens, como o PROAFIM[199], que tem parte da composição de seus recursos do FUNDEB citado por RDE1: *"o PROAFIM [...] quando eu comecei aqui ele foi investido na infraestrutura da escola, na compra de ventiladores, armários, cadeiras para sala de vídeo [...] material permanente"; o* PDDE/MEC referido por RDE1 e RDE3; o PDE-Escola[200], mencionado por RDE3, e os laboratórios de informáticas (que são decorrentes do convênio ProInfo[201]/MEC), mencionado por RDE2, RDE3, RGEM1 e RGEM2.

---

[199] O Programa de Apoio Financeiro Municipal é uma política local instituída no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, em abril de 2008, através da Lei 1.259/GAB.PREF/08, pelo então Prefeito José Mário de Melo, destinado às unidades escolares urbanas e distritais (Guajará-Mirim possui dois distritos: Iata e Surpresa), visando dar suporte à manutenção e desenvolvimento do ensino (conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394/1996). As verbas são transferidas da SEMED para as escolas bimestralmente e constitui-se de recursos do FNDE (conforme a norma específica de cada programa), FUNDEB (de acordo com a clientela atendida na educação básica: EF, EF, EE e EJA) e do orçamento próprio do município (conforme dotação orçamentária). O custo aluno-mês é de R$2,00 para cada aluno matriculado na escola. Para receber o recurso faz-se necessário a presença de unidade executora própria, para receber, aplicar e prestar conta, ou seja a APP.

[200] O Plano de Desenvolvimento da Escola "é um Programa voltado para o aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e inclusiva. O Programa busca auxiliar a escola, por meio de uma ferramenta de planejamento estratégico, disponível no SIMEC, a identificar os seus principais desafios e, a partir daí, desenvolver e implementar ações que melhorem os seus resultados,. oferecendo apoio técnico e financeiro para isso. A metodologia de planejamento do PDE Escola desenvolve-se em três etapas: - Diagnóstico da Escola; - Síntese do Diagnóstico da Escola; e - Plano de Ação da Escola. O plano deve ser elaborado com a participação da comunidade escolar e enviado, via SIMEC, para a Secretaria, que é responsável pela análise e aprovação do plano. Após aprovado pela secretaria, o plano é enviado para validação do MEC que, após análise, solicita o pagamento dos recursos para o FNDE. Após o recebimento dos recursos, cabe a cada escola e sua respectiva secretaria executarem, monitorarem e avaliarem o plano" (BRASIL. Ministério da Educação, PDE-Escola..,2011).

[201] O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) é um programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para

Diante ao exposto, parte dos materiais, equipamentos e investimentos em infraestrutura das escolas adveio de programas do MEC geridos nas próprias unidades escolares, pelas APPs e direção da escola. O ProInfo é um convênio que vem possibilitando a implantação de laboratórios de informática em escolas, mas, conforme o quadro 8 identificou-se, no momento da pesquisa, que nem todas tinham o centro instalado; algumas sim, mas faltando profissional para o funcionamento dos equipamentos; em algumas estavam em fase de implantação e outras não mencionaram nada a respeito.

Os investimentos realizados com recursos da Função Educação ou mesmo Prefeitura foram limitados e RGE1 reconheceu que os investimentos foram poucos e que buscaram manter *"pequenos reparos na escola [...], material didático pros alunos, material de expediente",* e nas palavras de RGEM1, apesar de ainda não ser suficiente, foram efetuadas

> *"pequenas reformas, pequenos reparos. [...] Se era uma sala, [...] um banheiro, [...] um acesso, [...] aquilo que estaria atrapalhando [...] Então, todas as escolas receberam melhorias físicas, é..., mas ainda a gente entende que não são suficientes. [...] forros de sala que estavam perigosos de cair [...] o plano de cargos e carreira que nós implantamos".*

Os investimentos realizados pela SEMED, de acordo com os gestores, visou a manutenção das escolas naquilo que era o maior problema de cada uma, além do fornecimento de material didático e de expediente. Conforme RGEM1, procuraram dar condições estruturais para que o aluno se sentisse seguro na escola. E nessa questão sobre investimentos realizados, RDE3, de modo similar, enfatizou:

> *"eles procuram [...] ta reparando alguma coisa [...] pequenas reformas, pequenos reparos. [...] Nessa questão assim de infra-estrutura, [...] de aumento [...], de salas, não teve, [...] A questão do primeiro ano né, que passou a ser obrigatório, a ser incluído [...] no ensino fundamental de 9 anos, [...] foi uma clientela que veio a mais".*

No que tange à inserção do ensino de 9 anos nas escolas, foi realizada sem planejamento e total despreparo daquelas para receber mais alunos, apenas em cumprimento à Lei, pois tanto os dados sobre despesas demonstrados nas tabelas

---

receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias (BRASIL. Ministério da Educação,.ProInfo..., 2011).

44 e 47 como pelas respostas dos entrevistados, não foi investido para adequar as escolas para receberem mais alunos e pouco foi realizado para se estruturarem melhor com os que já possuíam.

Mais “demandas” surgiram, e em conformidade com RDE4: havia necessidade de reparos no telhado da escola, problema também identificado em outra escola; em mais uma das escolas foi reafirmado, por RDE3, a falta de um técnico em informática no laboratório, que não estava funcionando na sua totalidade devido a essa deficiência. De certa forma isso mostra que não basta criar espaços importantes; eles têm que realmente servir à escola, mediar a aprendizagem dos alunos; para tanto, mesmo os professores requerem certa preparação para utilizarem tais equipamentos, o que pode ser suprido com cursos de informática de curta duração, para que não se corra o risco de ter a tecnologia e ela não ser explorada para melhorar a aprendizagem, o que é extensivo a outros tipos de equipamentos.

Referindo-se aos diretores, RGEM1 sugeriu *“que façam curso de gestão escolar, pra realmente eles saberem, [...], terem noção do que estão fazendo [...], pra realmente fazer as mudanças que aquela escola, é..., precisa ser feito”;* sendo pertinente dizer que as mudanças na escola podem se tornar mais efetivas por meio de uma ação conjunta entre gestores escolares e do sistema de ensino, pois muitas delas não são resolvidas somente no âmbito da escola, particularmente quando se trata de investimentos financeiros em infraestrutura física e de materiais e equipamentos, vez que os recursos recebidos e geridos nas unidade escolares, oriundos de programas governamentais, têm dado certo suporte nesse sentido, mas não estão suprindo todas as carências mais prementes.

RGEM2 “criticou” a forma de distribuição do Fundo e sugeriu que os recursos para a qualificação do professor sejam da parcela dos 60% e não dos 40%, para que desse percentual pudessem ser realizadas outros tipos de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino, e ao serem feitas observações sobre a “gestão”, por RDE3, mais uma vez apareceu o termo ‘ajuda’ no sentido de afirmar que os recursos são poucos, mas, os gestores procuram ajudar “naquilo que eles podem”. De modo similar outros entrevistados utilizaram o mesmo termo, o que traz certo incômodo imaginar que as ações em prol da educação municipal se convertam em ‘esmolas’ ou ‘favores’ pela ‘boa vontade’ dos gestores e com certa tendência à pessoalidade.

Por estarem em cargos estratégicos, os gestores podem ser considerados a linha de frente do processo educacional e se torna ‘obrigação’ deles, pelo cargo ocupado, decidir e agir para cumprir umas das razões da existência da entidade pública que é ofertar (bons) serviços públicos à sociedade pois, enquanto um (o prefeito) foi eleito para cumprir essa oferta, mantendo uma relação fiduciária[202] com o corpo social que o elegeu, o/a secretário/a de educação, delegado em “cargo de confiança”, se obriga, também, a fazer jus a essa confiança depositada e gerir a coisa pública com grande responsabilidade.

Como há a crença de que a gestão pode se valer da experiência e conhecimento do corpo social para, além de outras coisas, melhor direcionar os recursos, fez-se, por sua vez, alguns questionamentos relacionados tanto ao modelo de gestão burocrático como ao democrático, com ênfase para o participativo, já que o executivo, ao ser eleito, se torna um representante da sociedade local, por meio da democracia representativa.

6.4 ASPECTOS RELACIONADOS À FORMA DE GESTÃO

As questões levantadas sobre democracia e burocracia foram realizadas com o intuito de identificar o grau de entendimento dos entrevistados sobre os temas e de receptividade para uma possível implantação da democracia participativa na gestão dos recursos da educação sob responsabilidade municipal. Por isso, também foram feitos questionamentos envolvendo a própria dinâmica da escola e da Secretaria, que possibilitou identificar o nível de participação existentes em atividades mais localizadas.

As ações no contexto de uma organização geralmente são decorrentes de um planejamento prévio e, no caso da Prefeitura, conforme já exposto, há o PPA, que se configura como o plano de médio prazo, componente de planejamento estratégico das ações a serem operacionalizados pelos orçamentos anuais autorizados pela LOA. A LDO é o elemento dentro do contexto

[202] No referencial teórico fez-se a distinção entre representação por fidúcia e por delegação, baseando-se em Bobbio (2009).

planejamento/orçamento que direciona as ações planejadas no PPA a serem executadas anualmente pela LOA.

Questionados sobre a **existência de metas para a educação municipal** (questão 6 - gestores) obteve-se uma resposta mais concisa somente de RGEM2, e pela quantidade de documentos citados: Plano de Ações Articuladas (PAR)[203], Plano Estratégico da Secretaria (PES)[204], Plano Decenal[205] e Programa Escola Ideal[206] (nesse caso, chamou atenção a menção de RGEM2 de que foi realizado o diagnóstico sobre a situação do município, mas ainda não havia recebido "sobre quais providências a serem tomadas"). Pergunta-se se os problemas da educação municipal não podem ser melhor identificados e resolvidos pelos que estão vivenciando a realidade das escolas e por que esperar a solução de fora do sistema (descrença na própria capacidade interna?). O município possui, na atualidade, um número razoável de diagnósticos da situação da educação sob sua responsabilidade, incluindo-se objetivos e metas estabelecidas e quantificáveis.

É pertinente dizer que, a partir do exposto pelos entrevistados, incluído-se os próprios gestores, não se percebeu claramente a operacionalização do que vem sendo planejado documentalmente, fato esse que pode conduzir a uma desconfiança ou descrença em relação a implementação de ações concretas que levem à uma mudança positiva na educação do município.

---

[203] Elaborado por municípios e estados que aderiram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, este instituído pelo Decreto 6.094/07 e considerado um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PAR foi elaborado considerando as seguintes dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

[204] Elaborado para o período 2009-2012, tem como objetivo "resgatar a qualidade da educação básica do município", possuindo cinco metas estratégicas: fomentar a excelência da educação básica (sistêmica), garantir condições de valorização do pessoal da rede municipal (profissional), fornecer ao educando e profissionais da educação condições ambientais que leve ao desenvolvimento de suas atividades (ambiente escolar), e tornar oportuna a parceria escola-comunidade (comunidade).

[205] Em dezembro de 2010, foi aprovado o Plano Municipal de Educação, para o interstício de 10 anos. O plano decenal teve seu texto preliminar construído a partir de uma comissão formada por representantes das escolas municipais e da Associação Pestalozzi (atuante na educação especial), cujas equipes saíram a campo em busca de dados sobre o sistema municipal para discussão em reuniões semanais, em que resultou a proposta final, o qual apresenta um breve diagnóstico de todas as etapas e modalidades de ensino sob responsabilidade municipal, além de objetivos e metas para cada uma.

[206] Lançado em março de 2008, pelo Instituto Camargo Corrêa, no momento da pesquisa estava em fase de estudo/implantação no município. É um programa que, segundo informação divulgada no site do Instituto, visa contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental público onde há unidades de negócio do grupo, e contempla seis indicadores de gestão para o município como um todo, a partir do diagnóstico de cada escola: ambiente educativo, condições de ensino, profissionais da educação, políticas e práticas pedagógicas, gestão escolar e desempenho escolar (INSTITUTO CAMARGO CORRÊA, 2011).

Os gestores foram bem claros ao afirmarem que somente o corpo técnico é quem trabalha no planejamento orçamentário da educação municipal, fortalecendo a presença de uma das dimensões burocráticas: a competência técnica, portanto, a **participação da sociedade local no planejamento orçamentário da SEMED** (questão 7 - gestores) não existe. A participação social no tocante ao destino dos recursos vem sendo acompanhada, conforme RGEM1, pelos conselhos existentes, particularmente pelo do FUNDEB, inclusive, a presença de 'entidades com poder de controle' foi mencionada como sendo 'melhor' para a gestão, embora não seja uma prática extensiva à sociedade local como um todo, vez que a própria participação dos conselhos está restrita ao acompanhamento do que foi/é previamente estabelecido, o que não se constitui como participação conjunta em decisões e implementação de ações.

Cumpre frisar que o acompanhamento de processos internos requer certa preparação/entendimento e ficou patente que há mesmo uma 'incapacidade técnica' pelos conselheiros, o que impossibilita a interpretação dos relatórios contábeis e gerenciais, indicando que, até quem vivencia o dia a dia da educação, como ocorre com parte deles, tem dificuldade em entender a formalidade da administração pública no tocante aos dados contábeis e gerenciais.

Em referência a uma possível **intervenção política e de lideranças locais na educação municipal** (questão 8 - todos os entrevistados), conforme mencionado nos procedimentos metodológicos, essa questão levantou risos de parte dos respondentes RAPP e RDE. Nove dos doze respondentes afirmaram que existia intervenção política, de alguma forma, inclusive, alguns exemplificaram as ocorrências. Um gestor frisou que de sua parte não foi de maneira "forte", pois se houve foi em benefício da educação, e outro, corroborando com grande parte dos entrevistados, também afirmou que ainda existe. Algumas das respostas foram:

> RAPP1: *"e como...* [risos]. *Não gosto de falar de política porque sou muito revoltada [...] o que for filha dele bota em qualquer direção. Se for parente dele tá na direção [...] faz aquela escadinha, sabe, aquela corrente";*
>
> RAPP4: *"com certeza* [risos]. *Tem sim, a gente sabe que tem né. Começa as vezes dentro da própria escola. [...] funcionários que não concordam com a atitude do diretor, e aí vão inventando estória, isso tudo vai influenciando";*
>
> RDE1: *"com certeza [...]. É constante. As lideranças intervêm, como intervêm* [risos]";
>
> RDE2: *"eu acredito que hoje é mínima essa participação* [risos]";

> RDE3: *“olha, nunca deixa de ter né, assim um pouquinho* [risos]”;
>
> RDE4: *“olha, com relação ao cargo de diretor tem intervenção política, que eu sou um desses. Eu fui escolhido por uma vereadora [...] sou cargo político”;*
>
> RCF1: *“olha, na educação, assim, no caso dos diretores, que são colocados pelo prefeito”;*
>
> *RGEM1: “quando existe, da parte do prefeito não houve intervenção é... forte [...] Então, se há intervenção, a intervenção nossa vai ser pra que realmente os desafios sejam vencidos e não para atrapalhar* “;
>
> RGEM2: *“ainda existe [...] Havia um grande problema onde já anteriormente, né, existia, era questão de lotação. Nós lotávamos os profissionais e... ele não gostava daquela lotação, buscava outros meios, pra que a gente fizesse o que era feito”.*

Surgiram, assim, alguns “exemplos” de intervenção política como a nomeação para cargo de diretor de escola. Um dos respondentes foi enfático ao afirmar “sou cargo político” (sic), colocado por uma vereadora, indicando que tais ocorrências ultrapassam o âmbito da gestão direta. Do mesmo modo foi feita referência às ações de pessoas que buscaram/buscam meios, entendidos como não formais, para serem removidos para outras unidades, por questões de relações interpessoais ou outro motivo, inclusive provocando conflitos internos, assim como também outros casos de “apadrinhamento político” em que a nomeação para um cargo gera outra nomeação e assim por diante, formando o que foi denominado de “escadinha” ou “corrente”. Conforme dois dos entrevistados, a intervenção política é um problema recorrente (ou constante), de mandato para mandato.

Para um dos respondentes (RCF2) deveria haver intervenção de grupos sociais para melhorar a educação, o que não existia naquele momento, pois em sua opinião crítica, em gestões anteriores presenciou esses grupos opinando, mas quando as coisas estão ruins não se envolvem. Embora tenha frisado que não havia detectado tal intervenção, em resposta à questão apresentada no quadro 16 (disfunção burocrática) salientou que os vereadores interferiam na nomeação de pessoas para assumir cargos.

Embora RGEM2 tenha afirmado que esse tipo de intervenção ainda se faz presente, frisou que na gestão da secretaria buscavam dar ênfase à capacidade técnica (dimensão burocrática) e ao bom profissional, inclusive já havia substituído dois diretores de escolas por priorizar tal característica.

Conforme mencionado no capítulo 2, a burocracia é um modelo de gestão presente na administração pública, incluindo a municipal. Para o cumprimento de

metas, decisões e ações necessitam estar formalizadas e ter aparato legal, independentemente de ter intervenção social ou política; assim sendo, a questão a seguir visou identificar o grau de entendimento dos respondentes sobre a temática, a partir de suas percepções sobre a intensidade da presença ou a inexistência dela no âmbito municipal.

Para a coleta de dados sobre as **dimensões burocráticas presentes na administração pública municipal** (questão 9 - diretores, presidentes de APPs e conselheiros do FUNDEB), optou-se por colocar questões diretas (tabela 52) sem desmembrá-las em subitens, visando conhecer a percepção dos entrevistados de forma mais geral sobre a presença ou não de todas elas na administração pública municipal; inclusive, para relacionarem todas elas à gestão democrática, uma das questões abertas da entrevista. Sempre que os entrevistados respondiam que é *frequentemente presente*, consideravam que a dimensão existe, mas não de forma tão veemente, como foi colocado na quinta opção de escolha da resposta: *fortemente presente*. Alguns deles, antes de marcaram a opção, afirmavam verbalmente: “não..., não é fortemente não”. Inclusive, na dimensão seis a maioria riu antes de indicar a resposta, e se percebeu certo conflito sobre qual escolher. Os resultados estão discriminados na tabela 52.

Tabela 52 – Dimensões burocráticas presentes na administração pública municipal

DIMENSÕES BUROCRÁTICAS	FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS			
	Raramente presente	Desconhece a presença	Frequentemente presente	Fortemente presente
1. Regras, leis ou regulamentos			7	3
2. Disciplinamento do comportamento			8	2
3. Hierarquia de autoridade			3	7
4. Divisão do trabalho			4	6
5. Autoridade limitada ao cargo			3	7
6. Separação entre propriedade e administração	1	1	3	5
7. Ênfase nas comunicações escritas			4	6
8. Competência técnica (meritocracia)			10	
9. Sistema de procedimentos			5	5
10. Impessoalidade			9	1
TOTAL	*1*	*1*	*56*	*42*

Fonte: elaborada pela autora

A opinião dos respondentes sobre as dimensões burocráticas revelaram que as *regras, leis ou regulamentos administrativos de controle do comportamento do quadro técnico e professores* são, para sete deles (RCF2, RDE1, RDE2, RDE3,

RAPP1, RAPP3, RAPP4), frequentemente[207] presente, e para outros três (RCF1, RAPP2, RDE4), fortemente presente. Tanto os representantes da amostra dos diretores das escolas como os das APPs foram enfáticos em apontar a ocorrência da dimensão com certa frequência. Assim, as respostas indicaram que as regras não causam forte controle sobre o comportamento dos funcionários, embora elas sejam utilizadas, numa burocracia, para garantir a regularidade ou conformidade das ações, por meio do disciplinamento.

Na dimensão dois, que trata da *disciplina, para que os funcionários cumpram exatamente aquilo que está sendo requerido, tanto nas atividades do cargo como no comportamento*, oito dos respondentes (RCF1, RCF2, RDE1, RDE2, RDE3, RAPP1, RAPP3, RAPP4) concordaram que ela é frequentemente presente, e dois (RAPP2, RDE4), que ela está fortemente presente. Cumprir exatamente aquilo que é requerido implica em ter um padrão de conduta no trabalho, em consonância com as normas e regras que visam garantir a unidade no processo, limitando os comportamentos individualizados. São os gestores de nível intermediário os principais responsáveis pelo controle do trabalho e da conduta do pessoal de sua área; e a adequação da forma de proceder, individualizada, num contexto de sistema mais amplo, visa o interesse público, o coletivo; e no caso municipal, a responsabilidade de assegurar a unidade ou coesão cabe aos secretários, que, por sua vez, são contratados em regime de função gratificada.

A rotatividade constante de pessoas nesses cargos, como no caso específico do secretário de educação, dificulta o estabelecimento e controle de metas pela equipe de trabalho, permanecendo o cumprimento de uma rotina de tarefas que pode, inclusive, ser alterada a sua eficiência, dependendo do nível de aprendizado e conhecimento do funcionário com as atividades do seu cargo, pois comumente o gestor coloca para trabalhar junto a si pessoas que considera “de sua confiança”, formando a “sua equipe”, que tanto podem ou não possuir conhecimento sobre as atividades da área.

Uma terceira dimensão diz respeito à *hierarquia de autoridade, onde uma pessoa tem poder de mando ou comando sobre outras, decorrente do cargo que ocupa*, e três entrevistados (RDE2, RDE3, RAPP3,) consideraram ser frequentemente presente, enquanto sete (RCF1, RCF2, RDE1, RDE4, RAPP1,

[207] Ocorre com certa frequência (algumas vezes), mas ainda não se constitui como fortemente presente (manifesta e altamente presente em todos os atos e decisões).

RAPP2, RAPP4) afirmaram ser fortemente presente. Interessante observar que dois representantes dos diretores de escolas na amostra não viram o poder de mando por pessoas que estão num nível hierárquico superior de autoridade como aspecto altamente presente. E pelas respostas, a maior parte dos respondentes considerou que essa hierarquia se faz presente de forma bem intensificada.

Conforme já exposto, entende-se que os gestores de níveis intermediários são os grandes responsáveis por manter a harmonia do funcionamento do sistema, ao controlarem as atividades de seus subordinados. Compreende-se, da mesma forma, que a simples delegação de competência de escalões superiores aos inferiores (ou para os níveis intermediários, ou destes para os que estão imediatamente sob sua subordinação) não se configura em democratização do exercício do poder, particularmente quando decisões importantes ainda continuam sendo provenientes de indivíduos ou grupos que se situam em níveis hierárquicos mais altos, e porque não, no mesmo nível, quando se formam grupos fechados e dominantes.

Buscou-se, ainda, identificar se os entrevistados consideravam que na administração pública municipal há uma *divisão do trabalho, onde cada funcionário executa tarefas específicas, de acordo com o cargo ocupado*, e para quatro deles (RDE1, RDE3, RDE4, RAPP4) essa divisão é frequentemente presente, enquanto que para seis (RCF1, RCF2, RDE2, RAPP1, RAPP2, RAPP3) é fortemente presente. Embora a maior parte tenha considerado que a divisão do trabalho é fortemente presente, os diretores de escolas foram quase unânimes em afirmar que a dimensão é frequentemente presente. Em certo sentido a opinião pode ser proveniente do fato de haver professores exercendo o magistério sem ter a qualificação específica para a disciplina que leciona e pela presença de pessoas em desvio de função, ocorrência identificada nas entrevistas com questões abertas. A divisão do trabalho busca estabelecer a função específica de cada integrante da organização, inclusive para evitar conflitos quanto à competência de cada um.

Sobre a *autoridade limitada ao cargo, onde o poder de mando é decorrente do posto ocupado na hierarquia*, três (RCF2, RDE1, RAPP4) consideraram que é uma dimensão frequentemente presente, enquanto que para sete (RCF1, RDE2, RDE3, RDE4, RAPP1, RAPP2, RAPP4) é fortemente presente. Mais uma vez, em questão envolvendo a hierarquia, a grande parte dos respondentes considerou que a dimensão é intensamente presente, levando ao julgamento de que esse é um ponto

predominante na administração pública municipal. É a estrutura hierárquica que mostra claramente “quem tem poder e autoridade sobre quem”, e cada funcionário se reporta a um chefe ou superior imediato.

A dimensão referente à *separação entre propriedade e administração, em que se observa que o que é bem público é separado do bem particular (da pessoa), não havendo um apoderamento (a posse) do bem público pelo funcionário e gestores,* foi a única a apresentar mais que dois tipos de opiniões dos respondentes, sendo que um (RAPP3) achou que é *raramente presente*, outro (RAPP4) marcou que *desconhece a presença*, para três (RCF1, RDE1, RDE4) é frequentemente presente, e cinco (RCF2, RDE2, RDE3, RAPP1, RAPP2) considerou *fortemente presente*, e a partir dessa questão, algumas respostas foram justificadas pelos entrevistados.

Dentre os risos de parte deles sobre o assunto, metade das opiniões foi para a afirmativa *fortemente presente*; apenas um entrevistado considerou que essa separação é rara, sendo que uma segunda pessoa preferiu responder que desconhece, indicando, de certo modo, uma neutralidade, ainda que também exprima seu sentimento em relação ao assunto. Algumas pessoas justificaram, verbalmente, a escolha da resposta. Ouviram-se frases do tipo: *”a gente não pode por a mão no fogo por todo mundo”*(sic); *“considero raro no município”;* expressando uma desconfiança em relação ‘ao outro’, sendo a segunda ainda mais veemente que a primeira.

Além disso, houve uma percepção da não separação do bem pessoal do público, quando da referência da existência de objetos pertencentes a funcionários como, ventilador, geladeira, mesa da direção, no recinto de trabalho, itens considerados necessários para o bem-estar no ambiente e para dar condições de trabalho não somente para a administração como para manter os alimentos.

Em se tratando da dimensão relacionada à *ênfase nas comunicações escritas, devido a necessidade de formalização de decisões e atos administrativos*, quatro entrevistados (RCF1, RDE2, RDE3, RAPP4) consideraram que ela é *frequentemente presente*; outros seis (RCF2, RDE4, RAPP1, RAPP2, RAPP3) afirmaram que ela é *fortemente presente*. Ouviu-se, na aplicação do questionário, que a opção pela resposta *frequentemente presente* é por que *“muitas coisas na escola não são formalizadas”.* Como visto na dimensão um, as normas, com caráter disciplinador, não foi considerada como *fortemente presente*, assim, a não formalização de atos e decisões pressupõe que possam existir práticas próprias na

escola que não sejam em obediência exclusiva (ou mesmo opostas) às formalidades escritas. Entende-se que a adoção de determinadas práticas informais, pela escola, podem ser decorrentes de seu próprio ajustamento aos problemas que enfrenta. Lima (2008) classifica como “infidelidade normativa” quando a escola constrói suas próprias políticas, normas e leis. Da mesma forma, para a alternativa *fortemente presente*, foi mencionado que “qualquer coisa que tenha que ser feita tem que ter para dar legalidade às coisas.” A afirmativa demonstra que há a percepção de que a formalidade burocrática é necessária para que justamente os atos e decisões estejam respaldados ou sejam validados pelo aparato formal e legal.

Também foi perguntado para considerarem se na administração municipal *cada funcionário ocupa o cargo pela competência técnica, decorrente de processo seletivo (pelo mérito)* e todos foram unânimes em afirmar que é frequentemente presente; inclusive, foi frisado que *“há peixada”*(sic)*,* um termo utilizado para designar algo que teve apadrinhamento político, que foi arrumado por alguém, particularmente quando se trata do ingresso em cargo público.

Além do ingresso via concursos, em que a avaliação é realizada por concursos de provas e de provas e títulos, a meritocracia implica, também, valorizar o funcionário pelo desempenho no trabalho, identificado através de processo de avaliação interna. A opinião de cem por cento dos respondentes pode significar uma descrença de que o mérito é determinante no momento, por exemplo, de uma promoção (quando o indivíduo é elevado de cargo, passando de um nível inferior para um superior).

Buscou-se, ainda, identificar a percepção dos entrevistados sobre como se processam os trabalhos nas áreas, ou seja, se *há um sistema de procedimentos para cada atividade, sendo que o ocupante de cargo deve obedecer e executar suas tarefas conforme previsto*. Para cinco deles (RCF1, RDE2, RDE3, RAPP3, RAPP4) ela é *frequentemente presente* e para outros cinco (RCF2, RDE1, RDE4, RAPP1, RAPP2,) é *fortemente presente*. As opiniões ficaram divididas em cinquenta por cento por cada tipo de resposta. A obediência estrita a um sistema de procedimentos significa previsibilidade do funcionamento, contudo, foi mencionado que “nem sempre as coisas correm conforme previsto”, o que mostra que a racionalidade burocrática nem sempre é determinante e predominante, o que exige

do indivíduo, e consequentemente da organização, certa flexibilidade para adaptar-se aos eventos inesperados ou às mudanças para atingir resultados.

A última dimensão tratou da *impessoalidade, significando que o tratamento dispensado ao colega de trabalho e ao público, pelo funcionário, é pelo cargo ocupado, sendo, inclusive, dado tratamento igualitário no atendimento ao público, sem diferenciação*. Apenas um (RAPP2) considerou que ela é *fortemente presente*, os demais (nove restantes) marcaram que ela é *frequentemente presente*. Essa foi a dimensão sobre a qual mais se ouviu comentários dos respondentes. Cada um deles deu a conotação de que a disfunção burocrática, nesse aspecto, é bem presente na administração pública municipal. Uma alusão foi: “com quem você tem amizade você age melhor, com aquele que você considera mais fraco você age diferente.” Essa afirmativa mostra claramente que há a percepção sobre o modo de proceder de determinados funcionário para com aqueles que julga serem merecedores ou não de mais atenção, de solucionar o problema, ou seja, mostra que há a identificação de um tratamento diferenciado, enquanto que, teoricamente, a impessoalidade visa justamente o contrário: tratar a todos de forma igualitária, onde a amizade ou outro tipo de relação (pessoalidade) não devem ser aspectos influenciadores. Outra expressão foi usada para apontar o tratamento diferenciado no âmbito interno, ou seja, no contexto do próprio sistema municipal: *“o belo vai para um cargo melhor e o feio vai para zelador”*(sic). De certa forma, o depoimento denuncia que pessoas com melhor aparência são colocadas em postos melhores que outras, quando da distribuição das atividades.

Outras expressões que demonstram, da mesma forma, uma distinção no trato com ‘o outro’ foram: *“fulano é filho não sei de quem... o cara tem lá seus privilégios”*(sic)*; “tem o queridinho”*(sic)*; “há o amiguinho”*(sic)*.* São todas consequências indesejadas na burocracia, que tem como ideal o trato indistinto e não o decorrente do vínculo ou afinidade pessoal, ou sob as formas apontadas pelos respondentes ou outras.

Conforme a tabela 52, as respostas indicaram que as dimensões burocráticas, em seu conjunto, tenderam mais para ou *frequentemente presente* (56% das escolhas) ou *fortemente presente* (42% das preferências), na administração pública municipal.

As dimensões consideradas mais *fortemente presentes* foram as que tratam da *hierarquia de autoridade* e da *autoridade limitada ao cargo*, seguida da divisão do

trabalho e das comunicações escritas; já a avaliada como mais *frequentemente presente* foi a que versa sobre a *competência técnica*, seguida da *impessoalidade*. Nenhuma dimensão foi considerada como não presente. De certa forma, o apadrinhamento político, os 'jeitinhos' que são dados decorrentes da pessoalidade (e não da impessoalidade), a adoção de regras e normas próprias no trato com a coisa pública e outras disfunções identificadas, influenciam decisões e ações internas, o que pode ser extensivo, inclusive, sobre os recursos existentes; e a gestão da Secretaria Municipal de Educação, enquanto parte de um contexto maior, com a presença de todas as dimensões anteriormente citadas, sofre influências de todas elas, no formato como foram observadas pelos entrevistados, considerando que todos, de alguma forma, têm ligação com a educação municipal e esse é o principal contexto de convivência diária.

As respostas permitem concluir que embora desconheçam as formalidades (normas, leis, processos internos, etc.) mais complexas do funcionamento da coisa pública, os respondentes têm noção, de certo modo, apurada, pela vivência, de como determinadas coisas funcionam, principalmente porque não se ativeram somente em marcar as respostas, mas também em justificar por que estavam escolhendo tais afirmativas, dando respaldo para as repostas sobre a inserção da gestão participativa.

Na questão sobre a **possibilidade de ser implantada a gestão participativa na SEMED, nas decisões sobre aplicação de recursos na educação municipal** (questão 10 - todos os entrevistados), não houve nenhuma resposta desfavorável. Foram identificadas algumas "percepções sobre a participação", demonstrando que os entrevistados não só consideram como "positiva" como também expressaram em que ela poderia favorecer a educação, como: a questão da melhoria da qualidade; decisões sobre a aplicação dos recursos orçamentários; valorização do conhecimento da comunidade local e das ideias que surgem dela; objetivos educacionais; além de tornar o processo decisório mais transparente, compreendendo-se que não se limite apenas à prestação de esclarecimentos por parte do corpo técnico ou gestores, mas que seja uma forma de valorizar o conhecimento do corpo social e de desenvolver o senso crítico e a aprendizagem dos participantes sobre a coisa pública e sobre como se desenvolvem os processos burocráticos internos e a base legal para que ocorra. Dentre as afirmativas positivas e as percepções sobre a participação realça-se:

> RAPP1: *"é bom se for bem honesta [...]. Eu acredito que ajuda muito";*
>
> RAPP3: *"eles juntos, trabalhando juntos, com certeza se torna uma lida melhor. [...] Se juntar com os meios que a escola tem, já ajuda a melhorar a qualidade de muita coisa";*
>
> RAPP4: *"era importante se tivesse realmente essa participação [...], a gente nunca realmente foi convidado pra participar de um orçamento, pra definir assim, o que vai ser [...] feito, o setor tal precisa, quanto precisa, de que forma isso pode ser aplicado";*
>
> RDE1: *"a intervenção dos grupos ela seria muito importante. [...] os grupos sociais estão mais presentes, às vezes, nas escolas, que a própria SEMED. [...] eles têm uma visão que a SEMED muitas vezes não consegue ver. Então essa participação seria muito importante e os recursos seriam melhor distribuídos... dentro da educação".*
>
> RDE2: *"sim, até porque nós precisamos atender a própria comunidade e a gente precisa de uma certa interação [...] qual é a clientela que a gente tem que atender";*
>
> RDE3: *"seria muito importante [...] se realmente eles assumissem de fato e de direito o papel deles* [APP] *[...] acaba ficando [...] a responsabilidade no diretor [...] aqui é uma empresa. Todo dia tem prestação de conta. Todo dia tem questões administrativas";*
>
> RCF1: *"as idéias elas não podem ser formada sozinha [...]. Quando o coletivo trabalha junto, muitas idéias boas surgem. As idéias que vão surgindo você vai aprimorando, vai tornando melhor, então, a partir do momento que tiver todos os setores trabalhando junto, com certeza vai existir uma educação de qualidade";*
>
> RCF2*: "os grupos, eles formam opinião, a sociedade é feita de opinião [...]. Eles deveriam intervir e dar sua opinião quanto à melhoria da educação";*
>
> RGEM2: *"é uma forma de você é... trabalhar com transparência [...] a gente prestando esclarecimentos. Assim.. eu vejo assim que é uma forma de..., de transparência e segurança pro próprio gestor [...]. Quando a gente tem um compromisso com a gestão pública nós temos que saber que o dinheiro não é nosso nem é particular... , é público, então, não tem porque você ta, é... fugindo dos conselhos ou então trabalhando sozinho. [...] seria interessante, porque a única coisa que a gente presta conta dos recursos pra comunidade são com os quadrimestre"*[208].

Entendeu-se, ainda, que algumas colocações, seja em relação à escola ou em relação à SEMED, se reportaram à "gestão". Em uma delas a escola foi comparada à uma empresa privada, considerando que suas atividades envolvem

[208] Fez referência ao Relatório de Gestão Fiscal – RGF exigido pelo art. 54 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que deve ser feito e publicado a cada quadrimestre. Para os municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, a LRF facultou a divulgação semestral, entretanto, se ultrapassar os limites da despesa total com pessoal ou à dívida consolidada (quando os compromissos de exigibilidade ultrapassam 12 meses, para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiros de obras e serviços públicos, necessitando de autorização Legislativa para amortização ou resgate), e enquanto persistir tal situação, o município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação (quadrimestral). De acordo com informações obtidas na contabilidade, a Lei faculta a opção entre semestral e quadrimestral e para ser a cada semestre o município deveria optar e isso não ocorreu, ficando, então, a cada quadrimestre.

prestação de conta dos recursos que recebe (programas anteriormente mencionados) e questões administrativas, remetendo à visão gerencialista da educação, sinalizando pontos importantes: “têm que prestar contas daquilo que fazem” e “mostrar resultados quantitativos”.

Da mesma forma, sobre a gestão da educação, RGEM2 expôs, entendendo-se como forma de desabafo, já que considera importante a participação social, o fato de os recursos serem mínimos e servirem, conforme os exemplos, essencialmente para manter o básico na escola: *“é o mínimo que nós trabalhamos com os recursos do FUNDEB. Então, assim, geralmente é o de praxe: material escolar, material de limpeza, água, luz, telefone, [...] o que vai ser decidido?”*, o que dificultaria até mesmo a participação social, considerando que as decisões do quotidiano envolvem apenas atividades de rotinas, não restando recursos para investimentos: “*nosso maior problema na educação é o orçamento, é mínimo, quando chega no mês de agosto terminou o orçamento. Aí [...] não tem como abrir mais processo, não tem como gastar porque não tem mais orçamento*”. Na verdade quis expressar sobre a falta de ‘dotação orçamentária’, ou seja, de importâncias consignadas no orçamento para gastos (autorizados) em serviços públicos. O recurso se constitui no financeiro (dinheiro e saldo bancário).

RGEM2 afirmou, então, que os recursos só servem para ‘cobrir’ as despesas com serviços básicos e necessários ao funcionamento das escolas, e mesmo assim com escassez, divergindo da menção de RGEM1: *“2009 e 2010 nós tivemos a... pagar licença prêmio pros professores, haja visto que os recursos é... sobrou”*(sic), fazendo supor, então, que a questão do orçamento requer um planejamento (que não vem sendo feito) da despesa com base nas receitas recebidas, pois estas são normalmente previstas anualmente, mesmo que apresentem variações. A menção sobre as sobras de recursos revertidas em licença-prêmio para professores contradiz com a crítica de falta de recursos para investimentos, sinalizando para problema de gestão do financeiro.

Mais críticas foram levantadas pelos entrevistados, dentre elas uma é sobre nunca terem sido convidados para participar da elaboração do orçamento da SEMED e que decisões são tomadas sem conhecimento da realidade da escola e da localidade, nas palavras de RAPP4: *“já vem tudo já... eles já definem lá, não sabem da nossa realidade é [...] aqui, é uma realidade totalmente diferente da cidade”* (sic), até mesmo foi dito que os grupos sociais as vezes se fazem mais

presentes na escola que os próprios gestores, fortalecendo ainda o entendimento de que a gestão funciona desvinculada da execução, pois que se considera a unidade escolar como o local onde a política pública de fato acontece, onde a teoria se transforma em prática e onde a prática pode ocasionar novas políticas.

Também foi feita uma “crítica” aos grupos sociais locais, por não se envolverem com a educação municipal no sentido de melhorar a educação, por não a enxergarem como prioridade, em consonância com essa observação RGEM1 condicionou a participação, a qual denominou de “ajuda”, à melhoria da educação.

Sobre a APP e o Conselho do FUNDEB foram apontados problemas que podem interferir na função de cada um, particularmente no que tange à dificuldade de composição e participação da Associação na escola e da falta de preparo e de conhecimento dos membros do Conselho sobre o aparato legal e as atividades de cunho burocrático inerentes à coisa pública, visando melhor acompanhamento do movimento do recurso público.

Caracterizado o contexto burocrático, buscou-se saber **se a formalização das decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) podem dificultar ou impedir (ou não) uma gestão mais democrática** (questão 11 - todos os entrevistados). A opinião dos respondentes sobre a possibilidade de haver uma gestão democrática num modelo de administração burocrática gerou um conjunto de frases onde grande parte respondeu à questão negativamente, afirmando que a burocracia “não impede” que haja uma gestão democrática. RAPP4, mesmo afirmando que impede em termos, também acredita que podem caminhar juntas, bastando haver consenso. Outros afirmaram que a burocracia, de certa forma, atrapalha um processo mais democrático, particularmente devido às regras, leis, normas que devem ser obedecidas, pois na administração pública as ações precedem de decisões transformadas em Lei que as amparam, legalizam, normatizam. Citam-se as expressões de alguns respondentes:

> RAPP3: *“acho que elas* [burocracia e democracia] *podem caminhar juntos sim, é só ter um bom senso de cada parte”;*
>
> RAPP4: “a*cho que podem caminhar juntas, basta ter um consenso”;*
>
> RDE1: *“não, de jeito nenhum [...]*
>
> RDE4: *“eu acho que tem que ter [...] a participação desses grupos [...] Ela pode até dificultar, mas ela não pode impedir”;*

> RGEM1: *“sim, porque as regras, as vezes..., a gestão democrática as vezes ela gostaria de ter um pouco mais de liberdade”.*

Assim como na questão anterior, foram identificadas algumas percepções sobre a participação. Diante disso, para parte dos entrevistados um trabalho em conjunto tende a favorecer os resultados, fazer com que as coisas caminhem “pro lado certo” (sic), considerando que as decisões e ações são baseadas na realidade da escola e do lugar onde ela está inserida, trazer inovação no processo de gestão.

RAPP3 chama atenção para o fato de às vezes, num processo participativo, diga-se, pela falta de conhecimento, ser possível que pessoas possam se manifestar sem saber se está correto ou não, o que enfatiza a necessidade de um preparo base do corpo social, aqui o caso específico dos envolvidos direta ou indiretamente com a educação municipal, no sentido de entender como a gestão pública funciona e o aparato legal que respalda as deliberações e as ações. Para RDE1 a gestão democrática deveria estar tanto na escola, como na SEMED e em toda a Prefeitura. Para RDE3, na escola, ela depende muito da iniciativa do diretor, pois há decisões que ele pode tomar de forma única, mas, há outras que necessita da opinião de funcionários e da APP, até mesmo para dividir responsabilidades e se resguardar ante as consequências indesejáveis dos resultados. Igualmente, ainda sobre a “participação”, as percepções foram:

> RAPP2: *“é melhor, realizar tudo junto, né, em grupo [...], acho que todo mundo trabalhando junto, acho que todo mundo vai pra frente”;*
>
> RAPP3: *“as vezes a pessoa não sabe diretamente no que ta talvez impedindo alguma coisa, e no certo ele vai achar que tá fazendo alguma coisa que tá certo e na realidade não tá”;*
>
> RAPP4: *“se a comunidade tiver participando junto com a escola [...] as coisas realmente vão caminhar pro lado certo, [...] a comunidade tá unida né, e [...] cada um vai dar sua opinião, e ... ixi, vai favorecer muito, porque a gente vai tá baseando-se na nossa realidade”;*
>
> RDE1: *“a gestão democrática ela tem que estar dentro da escola, assim como ela tem que tá dentro da SEMED, da prefeitura. Então, a participação dos grupos só melhoraria..., melhorar e não impedir”;*
>
> RDE3: *“a gestão democrática ela depende muito do diretor, de como a gente coloca a situação, de repente acontece uma situação na escola em que eu posso de certa forma resolver sozinha, mas que também eu posso, de uma certa forma, tá juntando a APP, os funcionários. De uma certa forma induzir eles a tarem resolvendo essas questões, pra que depois não digam: “não, ela que resolveu, ela que sofra as conseqüências”.*

> *RGEM1: "nós entendemos que, se a gente começasse a trabalhar mais a própria comunidade [...] trazer os pais pra dentro da escola, que haveria melhoras, de alguma forma, procurar caminhos novos, a gente melhoraria em alguns aspectos";*
>
> *RGEM2: "eles podem ta participando, [...] até uma questão que a gente precisa ser inovada porque essas pessoas realmente, como eu falo, participar não é fácil. [...] montar um conselho, que seje de voluntários, não é fácil. Muitas pessoas não gostam de participarem não. [...] Se você tivesse a oportunidade de participar das conferências, é... desses fóruns, você veria o mínimo de pessoas que participa. Seria uma forma, uma chamada, pra aquela população pudesse participar do gerenciamento, de nossa fiscalização, de uma forma geral, como funciona o setor público".*

RGEM2 expõe sobre as dificuldades que envolvem um processo participativo e cita como exemplos fóruns e conferências que são realizados com poucas pessoas, visto que a participação não é um trabalho remunerado e sim voluntário (embora por vezes esse voluntariado seja "imposto"). Diante disso, considera-se importante o desenvolvimento, aos poucos, de uma cultura de participação, iniciando por áreas ou setores menores de forma que ela vá se ampliando; pois mesmo o trabalho das APPs, pelos depoimentos, vem sendo realizado mais por questão de formalidade que por disposição voluntária de participantes em fazer parte de um processo de gestão.

"Burocracia" foi muito frequentemente reportada pelos entrevistados, principalmente quanto às formalidades, às regras e ao aparato legal. Foi mencionada por RAPP4 a dificuldade de compra de merenda escolar na própria área rural onde está localizada a escola, devido aos produtores não terem nota fiscal. Entretanto, nesses casos, falta conhecimento de que é possível tirar nota fiscal avulsa na própria Prefeitura, visto que tal situação causava interferência até mesmo na qualidade da merenda escolar das crianças, pois como foi afirmado, faltavam frutas e verduras no cardápio das mesmas.

RDE2 atuou à frente da escola com certa liberdade. Entretanto, mencionou que a solução para os problemas da escola não poderia causar alterações no que denominou de hierarquia, ficando entendido que o livre-arbítrio estava limitado à manutenção de uma ordem em nível hierárquico maior, portanto, restrito.

Mesmo tendo sido citada a demora no trato de necessidades urgentes, devido ao andamento dos processos que exigem licitação (segundo RGEM2, mesmo não tendo conhecimento da formação dos profissionais da área, acreditavam que eram qualificados), a burocracia foi considerada como necessária, pois conforme RCF1

ocorrem coisas erradas mesmo com toda burocracia dificultando. Interessante a colocação de RDE3 de que a burocracia é necessária para “resguardar a própria gestão democrática”. Cabe frisar que uma gestão democrática não está isenta de formalismo e legalidade, na verdade, ela pode exigir um aparato burocrático maior ainda em sua implementação como cadastramento de pessoas participantes nas reuniões, atas de decisões tomadas, registro de demandas, eleição de representantes de regiões ou bairros, por exemplo, etc. Sobre a burocracia, as opiniões foram:

> RAPP4: “q*uestão de frutas [...] nossas crianças não têm isso na alimentação, verduras [...] porque pra isso [...] tem que ta tudo legalizado”;*
>
> *RDE1 É como a escola, existem as regras e as leis*
>
> *RDE2 À frente da escola, eu trabalhei de uma forma meia que livre, tendo que tomar as decisões e buscar, né, perante essa hierarquia a solução de dentro da escola [...] de acordo que não fosse mudada nada por lá*
>
> *RDE2 Quando é uma necessidade assim, urgente, né, ele meio que atrapalha [...] é... a forma que nós trabalhamos hoje, de que tudo tem que ta respaldado em documento, essa é questão mesmo de organização [...] é uma forma de organização que é necessária*
>
> *RDE3 As vezes ela atrapalha um pouco, a gente sabe que ela é preciso para questões assim, de lei que a gente tem que seguir, hierarquias [...]. É preciso né, de certa forma, até pra resguardar a própria gestão democrática*
>
> *RCF1: Em todo setor tem que ter a burocracia, porque as coisas, já ..., eu acho que as coisas são erradas já acontecem, com aquela toda burocracia que existe, imagina se fosse fácil*
>
> *RGEM1: Os investimentos que são feitos, principalmente os recursos que vai pra área de educação, ele é extremamente controlado, tanto pelo tribunal quanto pela... pelo ministério público, pelos próprios conselhos [...] Eu acho que o sistema impõe uma certa...., um certo afastamento. É..., eu acho que fica aí um desafio pra, pra gente quebrar* [risos].
>
> *RGEM2 A gente não... nós não temos o conhecimento da..., das formações das pessoas que trabalham com esses processos, né. Nós acreditamos que eles são habilitados.*

Foram feitas algumas observações pelos entrevistados classificadas, aqui, como “disfunções” burocráticas. Uma delas diz respeito à nomeação para o cargo, que deve estar baseada no mérito e não na preferência por afinidade ou parentesco (RCF2); outra, trata-se da demora no andamento do processo licitatório (citado por RDE3, RDE4, RCF2, RGEM2), inclusive foi afirmado que a burocracia (comumente associada à lentidão, ineficiência etc.) no andamento dos processos internos era decorrente da falta de qualificação de profissionais; sucedem, particularmente, de nomeações de pessoas apadrinhadas politicamente (RCF2), cabendo salientar que

a burocracia analisada por Weber serve para agilizar e não para retardar decisões e ações.

As várias críticas à demora da tramitação dos processos apontam para problemas existentes na Comissão Permanente de Licitação de Materiais e Obras (CPLMO) que necessitam ser diagnosticados, mas, conforme a figura 21, não é somente a CPLMO que está diretamente envolvida em todo trâmite burocrático de aquisição de bens ou serviços. Entendendo-se, então, que maior interação e diálogo entre os envolvidos pode vir a solucionar problemas relacionados principalmente ao retardamento dessas aquisições, que precedem de um fluxo de tramitação documental. A problemática indica, por sua vez, a ênfase nos meios e não nos fins normalmente atribuída ao modelo de gestão burocrática.

Consta no Decreto 2.831-GP/2005, do Executivo Municipal, que os procedimentos de tramitação de processos adveio da “necessidade de implementar uma nova forma de Administração Pública [na] Municipalidade, visando em especial, o modelo Gerencial, dando maior celeridade aos procedimentos administrativos de despesas”, permitindo o controle pelo órgão interno, da Controladoria Geral, observando “os ângulos da legalidade, legitimidade, razoabilidade, economicidade e da transparência” (GUAJARÁ-MIRIM. Prefeitura Municipal, 2005).

Não obstante, a influência do modelo gerencial na busca da rapidez dos trâmites dos processos internos esbarrou na própria normatização dos processos de compras dada pelo Decreto (baseado, além de outros documentos, na Lei Federal nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública) que, por se instituir no contexto da administração pública, é caracterizado por um elevado controle burocrático e formalismo, gerando uma morosidade e não garantindo, em certos casos, a economicidade, a transparência, a sensatez e a prudência requeridas pela razoabilidade.

A máquina burocrática, ao impossibilitar ou dificultar que os processos caminhem se constitui numa forma de impedir que os recursos cheguem até o aluno. Além disso, questiona-se se é realmente garantida a legalidade quando os outros princípios não são cumpridos por determinados gestores públicos e quando documentos, legalizados com respaldo na própria exigência burocrática, representam atos ilegais.

Visando garantir a observância do princípio constitucional da isonomia (ou da igualdade: “todos são iguais perante a Lei” - art. 5º) e a selecionar a proposta mais

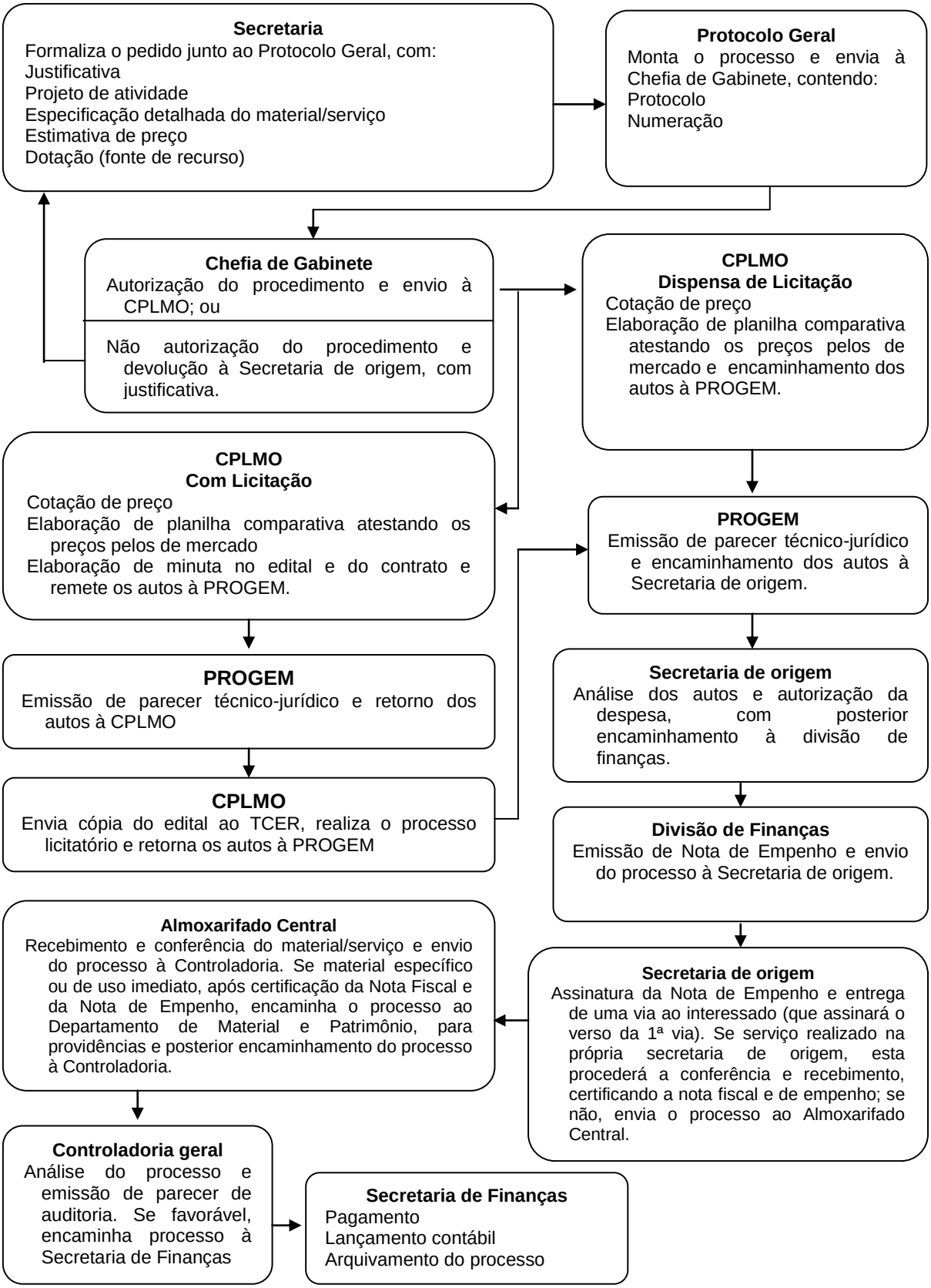
vantajosa para a Administração Pública (o que nem sempre é respeitado), a licitação envolve seis modalidades, e conforme a tabela 53 a seguir, o convite, a concorrência e a tomada de preço leva em consideração o valor estimado da contratação.

Tabela 53 – Modalidades de licitação, conforme as leis 8.666/1993 e 10.520/2002

Modalidade	**Obra e serviço de engenharia, em (R$1,00)**	**Compra de bens e demais serviços, em (R$1,00)**
convite	De15.000,00 a 150.000,00	De 8.000,00 a 80.000,00
tomada de preço	Acima de 150.000,00 a 1.500.000,00	Acima de 80.000,00 a 650.000,00
concorrência	Acima de 1.500.000,00	Acima de 650.000,00
Dispensa de licitação	Até 15.000,00	Até 8.000,00

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação (2005)

Há ainda o leilão, que é empregado para venda de bens móveis, o concurso, que é “utilizado para apresentação de trabalhos, com concessão de prêmios”, e o pregão, para o qual não existe limite de valor; “em razão da natureza do objeto”, que deve ser bens e serviços de uso comum. Para a contratação de bens e serviços devem ser observados os termos do Decreto 3.555/2000, que aprova e regulamenta a modalidade pregão (BRASIL. Ministério da Educação, 2005, p. 115).



Fonte: elaborada pela autora, com dados do Decreto 2.831-GP/2005

Figura 21 – Prefeitura: fluxo básico dos trâmites legais e formais dos processos administrativos para aquisição de bens e serviços

Em continuidade às “críticas”, a expressão *“acha que a prefeitura é deles”*(sic)*,* usada por RCF2, remete à uma reflexão da dimensão burocrática que trata da separação entre propriedade e administração. A entidade pública não se configura como recinto de promessas ou “cabide” de empregos decorrentes “da compra” do voto, tão pouco como propriedade privada (nesse caso, pessoal) que dá condições ao seu dono de manejá-la ao seu bel prazer. Dentre as disfunções burocráticas destaca-se:

> RAPP1: *“não preferir ou A ou B”;*
>
> RDE3: *“a gente está esbarrado no processo da licitação das compras dessas benditas carteiras [...] tem que ficar esperando o processo acontecer*
>
> RDE4: *“até o presente momento nós estamos esperando o transporte escolar, em virtude do processo burocrático [...] não foi liberado a licitação do combustível nem os documentos do ônibus”;*
>
> RCF2: *“a burocracia existe pela falta de qualificação [...]. O que trava uma administração é pessoas qualificadas pra trabalhar na área de licitação, onde os projetos pára, todos. [...] na questão de empenho e licitação na maioria das vezes essas pessoas não têm o conhecimento que deveria ter”;*
>
> RGEM2: *“não temos nenhum processo. Nós entramos com os processos no mês de novembro e dezembro, mas quando chega no mês de janeiro esses processos ainda permanecem na [...] licitação e [...] registro de preço [...] esse processo burocrático interfere muito na nossa gestão”.*

Salienta-se que a gestão dos recursos e a consequente responsabilidade por sua movimentação cabe ao Secretário e ao Prefeito, solidariamente, e que a fiscalização e controle, conforme já exposto em outro momento envolve os órgãos de controle interno (inclusive intervêm no processo da despesa, com parecer favorável ou não) e o TCE (no caso do município), com poderes para julgarem e analisarem as contas, reprovando ou aprovando-as, com acompanhamento pelo Conselho do FUNDEB no que diz respeito aos recursos do Fundo, com função de identificar as (ir)regularidades dos procedimentos, apontar e encaminhar para solução problemas detectados, junto aos setores/órgãos e às autoridades cabíveis, inclusive encaminhar à Câmara Municipal (além dos órgãos de controle interno da Prefeitura) cópia da manifestação formal emitida sobre os demonstrativos, relatórios e documentos concernentes à aplicação dos recursos do Fundo.

Questionou-se a RGEM2 se até aquele momento havia ocorrido alguma **intervenção da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Estado sobre questões ligadas ao FUNDEB** (questão 12 - um gestor). Sua resposta foi que desconhecia se havia a formalização da parte do Tribunal de Contas do Estado de

Rondônia (TCE-RO) e Câmara Municipal referente a algum problema relacionado à educação municipal. Foi frisado que buscam interagir com os conselhos de Educação e do FUNDEB, particularmente quando têm dúvidas, e tomam decisões após consultar os conselheiros.

Salienta-se o fato de os próprios gestores e os conselheiros participantes da pesquisa afirmarem que faltava preparo aos integrantes do Conselho do FUNDEB para exercerem a função; por conseguinte, a contribuição do Conselho, que é de acompanhamento e controle social para decidir sobre assuntos que, conforme se observará mais adiante, em outra questão, se consideram leigos, demonstrou uma situação delicada. Embora RGEM2 tenha afirmado que trabalham junto ao Conselho, é importante frisar que a gestão dos recursos é de responsabilidade do Secretário e do Prefeito, cabendo ao CACS acompanhar essa gestão (envolvendo as receitas e despesas).

Mesmo desconhecendo a existência de quaisquer documentos emitido pelo TCE-RO sobre o FUNDEB, o Processo nº 2.718/2009, do TCE-RO, trata de uma auditoria de gestão realizada na Prefeitura em agosto de 2009, apontando algumas irregularidades identificadas no período de janeiro a abril daquele ano, incluindo-se a gestão da educação, com os seguintes termos:

> **Não-conformidade ao art. 22, caput, da Lei Federal nº 11.494/200**, em razão do Executivo Municipal ter realizado permuta dos professores municipais [...] com professores da Rede Estadual de Educação e da União, sendo que os professores municipais estão sendo pagos com recursos do FUNDEB 60% [...].
> **Não-conformidade ao art. 70, caput, da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB) c/c o art 211, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal,** por realizar gastos e despesas estranhas a Manutenção do Ensino realizados com Merenda Escolar [...] que deverá ser excluído do cálculo do FUNDEB 40% [...].
> [...] Deve-se aumentar o percentual aplicado em gastos na remuneração dos profissionais da Educação em efetivo exercício na Educação Básica, tendo em vista que o percentual aplicado no 1º quadrimestre de 2009 foi de apenas 43,09% dos recursos do FUNDEB, sendo que o mínimo é de 60%.
> (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RODÔNIA, 2009, fls. 1887)

Os dados evidenciam desvio[209] de finalidade dos recursos do FUNDEB; consiste em que estavam sendo utilizados para fins não permitidos pela Lei que o regulamenta e discrimina em que deve ser gasto a parcela dos 60% e dos 40% do

[209] Ainda a título de considerações, entende-se que o professor que está sendo pago, mas, não atuando na educação básica municipal, constitui-se, também, uma forma de desvio de finalidade do recurso do Fundo

Fundo. Foi ainda aconselhado, pelo TCE-RO, que os gestores apliquem, mês a mês, os 60% mínimos com pessoal em efetivo exercício do magistério, o que não vinha ocorrendo naquele quadrimestre. Entende-se que o cumprimento de tal recomendação torna as contas mais equilibradas nos meses subsequentes, possibilitando gerir os recursos não somente em obediência à Lei que regulamenta o Fundo como também ao art. 212 da CF/1988. No mesmo documento há que tão logo a então Secretária tomou conhecimento do relatório tomou providências para sanar os problemas.

O relatório[210] emitido pela contabilidade da SEMED, em 2008, apontou que não vinha sendo aplicado os percentuais constitucionais mínimos destinado à educação regularmente em alguns dos meses daquele ano. Consta no documento que "a municipalidade aplicou no exercício de 2008, o percentual de **23,86%** das receitas de impostos e transferências na função educação, descumprindo a determinação constitucional contida no artigo 212 da CF/88" (GUAJARÁ-MIRIM. Prefeitura Municipal, 2008, p. 12). Assim, as irregularidades nas aplicações, além de poder provocar desequilíbrios nas contas dos demais meses, pode levar ao não cumprimento da determinação legal, como ocorreu em 2008. Conforme a tabela 42 (l14), nesse ano foi recebido cerca de 8% a mais que o mínimo constitucional na Função Educação, assim, não basta somente o repasse dos impostos estar em consonância com o dispositivo legal mas também a aplicação do recurso.

Posteriormente à entrevista, em setembro do corrente ano, o Mandato de Audiência 975/TCER/2011 (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2011, fls 1941), referente à auditoria realizada em 2009, evidenciou mais uma irregularidade, relacionada ao CACS do FUNDEB: *"[...] pela infringência ao art. 4º da lei Municipal 1.192/07[211], ante a não realização de reuniões mensais pelo Conselho do FUNDEB [...]".* A entrevista com os conselheiros apontou a dificuldade em reunir os membros, da mesma forma, no quadro 10 adiante, em resumos de atas dos Conselhos (FUNDEF e FUNDEB), um dos problemas enfrentados era justamente a falta de *quórum* para realizar as reuniões, sendo que algumas tiveram que ser canceladas ou adiadas, mostrando a dificuldade de compor um Conselho por

[210] Elaborado pelo então contador lotado na Função Educação, por iniciativa própria.

[211] Lei que criou o CAC do FUNDEB em Guajará-Mirim, em 30 de abril de 2007, com aprovação do Legislativo.

pessoas que têm suas atividades pessoais e profissionais paralelas e que ainda podem ser responsabilizadas por não cumprirem formalidades específicas do CACS legalmente instituídas, que no caso específico das reuniões é estabelecido no art. 9º da Lei Municipal 1.192/2007, e não art. 4º. No documento do TCE-RO, de 2009, há, também, algumas recomendações ao gestor municipal envolvendo a educação básica, inclusive a educação infantil, como:

> priorizar a aplicação dos recursos na educação infantil, haja vista a necessidade de construção de refeitório nas escolas, a adaptação dos banheiros para os alunos portadores de necessidades especiais, bem como capacitação e educação continuada aos professores.
> promover criteriosa avaliação do Sistema Educacional, no âmbito das séries iniciais e finais da Educação Infantil, no sentido de identificar os fatores que contribuem para a reprovação de alunos matriculados nessa etapa da educação (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2009, fls1890.)

Diante das recomendações acima, além dos índices de reprovação no ensino fundamental (demonstrados na tabela 30) serem preocupantes, o da educação infantil, que envolvem processos avaliativos, também foram objeto de preocupação nas recomendações do órgão de controle externo, fazendo crer que a educação municipal carece de levantamento de dados sobre a problemática dos índices de rendimento escolar em ambas as etapas de ensino.

A entrevista de campo sobre aplicação dos recursos identificou que a educação infantil vem recebendo um percentual de investimento ainda não suficiente para sanar os problemas das escolas que atuam na etapa de ensino, do mesmo modo, a tabela 48 mostra que as despesas somam um custo-aluno com grande diferença frente ao total com ensino fundamental, demonstrando um desequilíbrio no direcionamento dos recursos, ficando evidente a necessidade de mais recursos para a educação infantil (sem significar menos investimentos para o ensino fundamental).

Os investimentos na educação refletem diretamente na escola; pensar na gestão participativa em nível de sistema, nesse caso, de Secretaria da Educação, nos remete a uma reflexão sobre a sua forma de gestão. Diante disso, surgiu o interesse em identificar não somente a percepção (teórica) dos entrevistados sobre a democracia participativa na educação municipal como também quais as suas práticas.

Foi perguntado a RGEM2 (pergunta inserida na questão 1) como foi o processo de construção do currículo das escolas. A indagação sobre o currículo mostrou que *"ele é discutido em nível de secretaria, depois repassado pras escolas, e discutido no coletivo"*; e após sete anos sendo utilizado nas escolas e falharem algumas adequações, está sendo reformulado tendo como parâmetro as diretrizes curriculares nacionais e não houve contratação de profissional para dar suporte em sua elaboração.

Na questão sobre a **participação dos professores na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola** (questão 13 - diretores) identificou-se, em algumas falas, confusão entre o PPP, o Plano Municipal de Educação (PME) e o plano de aula. De acordo com as respostas e documento obtido na SEMED, há o PME elaborado em nível de secretaria e repassado às escolas para as devidas adequações e orientação para a elaboração do PPP. No referido Plano, no item que trata da gestão participativa da educação, o texto menciona a necessidade da participação para o desenvolvimento de

> uma política educacional de qualidade voltada para a cidadania, assegurando a transparência da gestão dos recursos [e] o exercício do controle social, visando oportunizar atitudes democráticas entre os envolvidos e fortalecendo princípios de autonomia e transparência do processo educativo. Realizar uma gestão democrática significa acreditar que todos juntos têm mais chances de encontrar caminhos para atender às expectativas da sociedade (GUAJARÁ-MIRIM. Prefeitura Municipal, 2010, p. 14).

As diretrizes mencionadas para fundamentar a gestão participativa tomam como base o envolvimento do corpo social na gestão da educação pública, a "desburocratização, descentralização e normatização da gestão nas dimensões pedagógicas, administrativa e financeira" (GUAJARÁ-MIRIM. Prefeitura Municipal, 2010, p. 15), num trabalho conjunto com os conselhos municipais (FUNDEB; Educação; Tutelar; e dos Direitos da Criança e do Adolescente). Cada PPP (entendido como o documento que dá as diretrizes teórico-práticas da escola, considerando sua realidade interna e externa) das escolas pesquisadas, exceto em uma, conforme os entrevistados, foi elaborado somente com a participação dos professores, mas sem o empenho e adesão de 100% deles. Na escola de RDE4 foi mencionado que não possuem o projeto e que mesmo o plano de curso foi feito tomando o plano de outra unidade escolar como modelo, indicando, mais uma vez,

que a escola rural não vem tendo a devida assistência e preocupação por parte de gestores da educação municipal, sendo possível que tal fato também seja extensivo à outra(s) unidade(s) rural(is), considerando a maior distância e isolamento de parte delas, evidenciado no quadro 8.

A **publicação da planilha de receitas e despesas** (questão 14 - diretores), em cada escola, dos recursos que recebe originários de programas citados, em todas elas o meio eram as reuniões pedagógicas e reuniões com os pais e APP, e em três delas havia um mural que servia, dentre outras coisas, para anexar as prestações de contas. De acordo com dois entrevistados a escola apresenta aos participantes das reuniões o que necessita para que seja aprovado o gasto.

A **participação dos pais, professores, alunos, grupos organizados e da comunidade nas atividades das escolas** (questão 15 - diretores) vem ocorrendo quando desenvolvem projetos relacionados a datas comemorativas como festas juninas, dia do professor e outras festas realizadas anualmente. Apenas RDE1 afirmou que a comunidade escolar, representada pelos pais e APP, é convidada a tomar parte do processo decisório da escola. Esses dados evidenciam que a comunidade é convidada a participar de eventos festivos comuns, o que não deixa de ser uma interação importante com os funcionários e com a vida escolar de seus filhos, no caso dos pais, mas, constituem-se relevantes os projetos que permitam à sociedade atuar junto à instituição de ensino em questões relacionadas à melhoria da escola.

Os representantes do diretores também foram indagados a propósito da **organização e manifestação dos professores sobre a qualidade da educação e se consideravam o orçamento** (questão 16 - diretores). A organização, segundo RDE3, ocorre por meio do Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Rondônia (SINTERO), no que diz respeito às reivindicações para a classe. Quanto à manifestação sobre a qualidade da educação, conforme RDE2 e RDE4 envolvem a aplicação dos recursos e material para as atividades pedagógicas, e conforme RDE4 falta na escola até mesmo material de limpeza.

Quanto a observarem ou não o que consta no orçamento, em questão anterior e nesta ficou claro que somente o corpo técnico elabora o orçamento, diante disso, há pouco conhecimento por parte das escolas do seu conteúdo. Segundo RDE2 as informações do que consta no orçamento são passadas ao diretor quando ocorrem

reuniões, que por sua vez repassa ao pessoal da escola, entretanto, para RDE1 nem sempre tomam conhecimento de tudo.

Os problemas enfrentados pelas escolas, onde o básico ainda não se tornou ‘recurso básico para seu funcionamento’, mostra que a estrutura administrativa, com todo o aparato formal e hierárquico, como o demonstrado no início do capítulo que fala sobre a SEMED, de certa forma, não vem contribuindo para sanar os problemas, pois não basta distribuir tarefas entre os cargos se elas não *são* (*podem ser*) executadas por seus ocupantes, desprovidos de autonomia para deliberar sobre a problemática, preferencialmente em conjunto com aqueles que estão enfrentando as dificuldades.

Ao dados sobre a gestão indicam que, mesmo com a forte influência do modelo burocrático, o patrimonialismo em nosso país ainda não foi “extirpado” da administração da coisa pública e cargos são, de certa maneira, objeto de posse de gestores políticos que indicam quais pessoas de sua confiança (confiança, diga-se, mais pessoal que profissional) ocuparão as funções estratégicas, muitas vezes sem considerar a competência para o exercício dessa função. Tais atitudes não deixam de ter o aval daqueles que, inseridos na administração pública, aceitam tais situações por que a própria gestão (política) também se constitui em objeto de interesse pessoal, além de outros. Por vezes, além disso, a apropriação do cargo estende-se á apropriação dos recursos; assim sendo, o financiamento da educação pública torna-se financiamento de interesses políticos e particulares e muitos desvios e o apoderamento do dinheiro público são observados. No caso do FUNDEB, a estrutura proporcionada pelo próprio poder executivo e a falta de conhecimento dos conselheiros, em especial sobre os demonstrativos contábeis e gerenciais, dificultam o acompanhamento do movimento financeiro do Fundo.

A criação de mecanismos de participação capaz de envolver a sociedade no planejamento orçamentário, deliberando junto com os gestores (o que não se aplica ao CACS do FUNDEB), com acompanhando da movimentação financeira, pode vir a se constituir num mecanismo mais eficaz e capaz de tornar a gestão dos recursos da educação, por exemplo, mais transparente, responsável e direcionada a atingimento de resultados educacionais.

Sobre o Conselho do FUNDEB, no caso específico de Guajará-Mirim, conforme se observará a seguir, a estrutura do CACS ainda vem se mostrando

precária e muitos problemas são enfrentados para que as atividades sejam exercidas na forma como a Lei de criação do FUNDEB estabelece.

6.4.1 **O conselho do FUNDEB e suas ações junto à gestão do Fundo**

Os questionamento aos conselheiros tiveram a intenção de identificar se, de alguma forma, algumas formalidades inerentes à formação dos conselhos estavam sendo observadas, incluindo-se o processo de escolha, a estrutura física e de logística (por exemplo, para visitas *in loco* em escolas, ver obras, serviços contratados), formas de acompanhamento do Censo escolar e do movimento dos recursos e grau de autonomia, além de outros aspectos.

Os dois conselheiros afirmaram que o **processo de escolha[212] para ingressar no Conselho** (questão 17 – conselheiros) ocorreu entre seus pares (categoria que representam); enquanto que para RCF1 se deu através de escolha em assembleia, para RCF2 foi por meio de indicação, segundo o próprio, por ser novato. Entendeu-se que ambas as escolhas foram realizadas em consonância, respectivamente, com o art. 24, §§ 2º e 3º (inc. III) da Lei que regulamenta o Fundo. Ambos foram categóricos quanto à falta de preparo para exercerem a função. Uma das críticas manifestada por RFC1 é que tal situação era vista como um problema extensivo a outros conselheiros, além de uma outra em relação aos tipos de cursos recebidos no primeiro ano de mandato, realizados à distância (com uso da internet), não permitindo interações com outras pessoas para que as dúvidas fossem sanadas.

A manifestação de RCF1 sobre serem completamente leigos para atuarem demonstra a vulnerabilidade do Conselho pela incapacidade técnica (anteriormente mencionada) frente aos eventos relacionados ao Fundo, dificultando um trabalho

---

[212] Consta no art. 24 da Lei 11.494/2007: "§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar [...], indicados por seus pares. § 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores: I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias; II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares; III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria." De acordo com seu art. 34 o prazo para instituição dos conselhos é de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos.

‘coerente’, ou seja, a incoerência representa que não há nexo entre as partes. Por isso, entendeu-se que decisões podem ter sido tomadas em relação aos processos, por exemplo, sem que tenha havido conhecimento suficiente para tal.

Quando questionados sobre **como acompanham o recebimento dos recursos** do Fundo, pela SEMED, **e os processos inerentes às despesas** (questão 18 – conselheiros), RCF1 mencionou algumas dificuldades para atuarem e RCF2 teceu “críticas” em relação à postura de integrantes do Conselho frente ao compromisso assumido e à falta de comprometimento.

As dificuldades citadas retrataram o medo de assinar sobre o que desconheciam, pois para dar um parecer sobre os documentos se baseavam na orientação da própria SEMED, ao indicar em que poderia ou não gastar, fato que vai de encontro ao que foi demonstrado em outra questão, quando frisado que as decisões tomadas pela secretaria eram orientadas pelos conselheiros. Diante disso, entendeu-se que ambas as partes necessitavam de mais conhecimento sobre a legislação que norteia o Fundo e a administração pública. Na questão 10, foi referido por RGEM2, sobre o Conselho do FUNDEB, que:

> *“o que falta mesmo é..., é o conhecimento maior na hora de montar o conselho do FUNDEB. É... sem, sem... é... sem discriminação, sem nada assim, mas é uma ressalva.[...] necessitaria de uma capacitação geral, entendesse um pouquinho de licitação, entendesse de orçamento, entendesse de LOA, entendesse de PPA, né, entendesse principalmente o que rege o artigo 71 da LDB, né, entendesse um pouquinho da normativa 22 do Tribunal de Contas, porque assim é uma responsabilidade muito grande pro conselho estar dizendo o que..., é... o que ta errado o que ta certo. Porque assim, é uma responsabilidade dum recurso público que a gente precisa é... tá acompanhando, mas com conhecimento.”*

As “críticas” que os entrevistados do CACS fizeram foram a respeito das ausências de conselheiros em reuniões, o que necessitou, em alguns casos, de substituição do conselheiro por outro, pois nem sempre houve a substituição. Afirmaram que não há problemas para que tenham acesso aos processos e que sempre eram atendidos quando requisitavam. Algumas “demandas” foram mais uma vez citadas: estruturação física das escolas, melhoria da qualidade da merenda escolar e do salário dos professores, e conforme RCF2, estavam sendo cobradas dos gestores providências quando a essas necessidades.

No tocante ao grau de **participação e intervenção do Conselho sobre o censo escolar e a movimentação dos recursos** (questão 19 – conselheiros), RCF1 frisou que há o acompanhamento do censo e do orçamento, e em consonância com relato da gestão, quando há dúvidas o Conselho é chamado a opinar e também recebem explicações sobre a aplicação dos recursos. Sempre que há denúncias, os conselheiros procuram a veracidade dos fatos antes de comunicar, formalmente, à secretaria, não necessitando, até aquele momento, de outras medidas, já que os problemas eram resolvidos.

RCF2 mencionou que era intenção do Conselho “fiscalizar” mais de perto os recursos e também indicar melhorias. E quanto ao orçamento, não há participação em sua elaboração e o conhecimento sobre seu conteúdo é decorrente de explicações posteriores, quando do acompanhamento do movimento das receitas do Fundo, em reuniões com a SEMED.

Os conselheiros afirmaram que têm total **autonomia** (questão 20 – conselheiros) e que não há interferência em suas atividades por parte da secretaria e de políticos. Assim, eles têm total liberdade para agir naquilo que consideram prioritário ou errado sem qualquer intervenção externa. Os conselheiros frisaram que desconhecem qualquer **formalização de denúncias** (questão 21 – conselheiros) sobre algum evento envolvendo a aplicação dos recursos do Fundo. Há denúncias, mas, não formalizadas [o que também pode ser visto em registro de ata do CACS do FUNDEB (fls. 51), conforme demonstrado no quadro 10, no ano de 2010 e 2011], mesmo assim buscam a veracidade dos fatos, sendo que as principais são referentes, por exemplo, ao desvio de função do professor e em relação à merenda escolar. Também não foram enviados relatórios ao Tribunal de Contas do Estado sobre qualquer irregularidade e nem receberam, entretanto, RCF2 salientou que a secretaria foi alertada pelo Tribunal de Contas por não cumprir metas e por terem detectado irregularidades no ano de 2010.

Visando identificar decisões e ações dos CACSs do FUNDEF e do atual FUNDEB no município, também se procedeu à leitura de **atas dos conselhos**. Observando os registros do Conselho do FUNDEF, que iniciou suas atividades em 2005 (ver quadro 10), identificaram-se problemas enfrentados para sua operacionalização, destacando-se falta de conhecimento sobre a própria atuação e as condições de trabalho, não atendimento imediato dos processos solicitados para análise, fato esse que fez com que avaliassem as contas da educação com

ressalvas, mesmo apontando o que denominaram “incorreções” na gestão do Fundo, falta de apoio de material a equipamentos imprescindíveis ao pleno funcionamento, inclusive, o pedido de afastamento da presidente do Conselho da função ocupada, em 2006, teve como principais motivos registrados a omissão do executivo, a falta de respeito para com os integrantes do Conselho e o não atendimento das solicitações.

Alguns pontos abordados foram a garantia de autonomia, necessidade de sala para seu pleno funcionamento e de se resguardarem frente a quaisquer irregularidades e não “bater de frente com funcionários”, já que certas atividades do Conselho eram vistas como “perseguição”. Identificaram-se algumas atividades desenvolvidas, como diligências às escolas para verificar o quadro de frequência, desvios de funções, além de análise de documentos.

No mesmo quadro 10 encontram-se alguns trechos de atas do FUNDEB, inicialmente destaca-se o fato de concordarem que os recursos foram realmente aplicados em MDE do ensino fundamental. Também, reuniram-se para análise do quadro de lotação das escolas, visando apurar denúncias de desvio de função e de horas extras pagas “sem necessidade”, além de ter havido recomendação aos conselheiros, pela presidente, que visitassem as escolas para averiguarem os materiais, o transporte escolar e demais processos formalizados. Mais uma vez foi reiterada a falta de resposta aos ofícios enviados solicitando providências em relação ao problema de lotação e envio dos balancetes, apontando que na verdade não são prontamente atendidos nas solicitações.

A questão das ausências de conselheiros em reuniões foi colocada como problema, inclusive, em algumas atas lidas foi mencionado o cancelamento de reuniões por falta de quórum e ausências nas que foram realizadas. E em uma das reuniões, ocorrida em 2010, foi com a presença de “técnicos do FUNDEB”[213], com o objetivo de exporem as principais responsabilidades dos conselheiros. Salienta-se a menção de que as deliberações devem ser levadas não só ao conhecimento do poder público, como também da comunidade. Anteriormente foi frisado, pelo TCE-RO, a responsabilização do CACS pela não realização de reuniões.

Em comentários anteriores foi colocada a questão da demora no andamento dos processos de despesa, assunto também discutido no âmbito do Conselho,

[213] Não foi especificado se do TCE-RO ou do MEC.

conforme notas de ata as fls. 54, em 2011, fazendo crer que há sérios problemas na condução dessas atividades internas, inclusive há o exemplo de um processo que demorou cerca de três semanas num setor antes de ser encaminhado a outro.

Quadro 10 – Registros em atas do conselho do FUNDEF e FUNDEB

FUNDEF
2005
Fl 2 (frente)– *"[...] Os participantes questionaram a operacionalização dos conselhos, para que eles possam ter conhecimento das diretrizes fiscais para poderem atuar de forma transparente [...]."* Fl 2 (frente) – *"[…] o professor […] tomou a palavra […] e propôs que no referido decreto sejam abordadas situações para o bom funcionamento do Conselho, garantindo a autonomia devida e condições de trabalho […]."* Fl 15 (verso) – *"[…] servidores que encontra-se irregular na Educação; contratos de quarenta horas no estado e município; sala de funcionamento dos Conselho[214]; quadro de lotação dos servidores; visitas as escolas, quadro de frequência […]."* Fl 17 (frente e verso) – *"[...] foi falado que, se o gestor da Educação descumprir quaisquer artigo contido na resolução[215], será penalizado, e que todos os membros serão solidários ao secretário. Assim todos estão cientes de suas responsabilidades; a parte do Conselho será feita, muitas ações do Conselho são caracterizadas como perseguição, temos que nos respaldar e nos resguardar; orienta-se o gestor, caso não cumpra com suas obrigações legais, nós não poderemos ser penalizados e nem tampouco bater de frente com funcionários [...]."* Fl 17 (verso) – *"[...] A senhora [...] demonstrou sua preocupação com relação a todos os processos solicitados à Secretaria de Educação, para análise e até agora não chegou ao conhecimento deste Conselho, até porque o Conselho responderá por todo o ano em curso, não somente a partir de julho de 2005 quando o mesmo foi empossado [...]."*
2006
Fls 19 (verso), 20 (frente) – *"[...] Com efeito, nos autos dos processos em análise a que se refere a Prestação de Contas, foram detectados fortes indícios de incorreções no gerenciamento dos recursos do Fundef. Entretanto, determinamos as diligências cabíveis por parte da Secretaria e deste Conselho, visto que não resta totalmente a comprovação, uma vez que não foi concluída tal análise. Todavia, estamos mandando as referidas contas com ressalvas, para conhecimento e providências que esta entidade julgar necessárias. Assim, caso constate-se tal incorreções nas contas, que seja devolvidas para novas análises e correções, uma vez que este Conselho não recebeu os processos em tempo hábil [...], não nos eximimos de assumir tal responsabilidade, dentro da legalidade e transparência que o cargo requer. [...] em algumas de nossas diligências informais, tivemos oportunidades de apurar que, aparentemente, os recursos estão atingindo ao objetivo proposto pelo programa [...]."* Fl 21 (frente e verso) – *"[...] o senhor [...] fez um retrospecto do funcionamento do conselheiros anteriores, ressaltando a importância que não é dada aos conselhos, desde material de escritório, a equipação para funcionamento dos mesmos, até o momento não foi dada a relevância necessária que os conselhos representam [...]. O que os conselhos querem é o mínimo de condições para desenvolver suas ações [...]."* Fl 22 (frente e verso) – *"[...] reuniram-se [...] principalmente sobre o pedido de destituição do cargo de presidente do Conselho do FUNDEF [...]. Em poucas palavras a presidente expunha todos os motivos pelos quais fizeram-na a tomar tal decisão: Omissão do executivo; Falta de respeito p/ com os conselhos; Falta de apoio (todo tipo) aos Conselhos; Processos pedidos ou solicitados pelo Conselho*

[214] FUNDEF e Merenda Escolar.

[215] Referente à Instrução Normativa 014/2005, do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com instruções legais sobre a educação e a saúde.

sem serem atendidos, e não deram sequer direito de respostas aos documentos que foram solicitados, entre outros problemas [...]. A senhora [...] manifestou sua solidariedade e também, colocou enfaticamente que, os dois conselhos não tem nenhum apoio por parte do executivo, na figura do senhor Sec. de Educação [...], o mesmo fala tanto em transparência na oralidade, que não se estende a prática, prova maior é falta de organização e o não atendimento dos processos solicitados [...].”
FUNDEB
2007
Fl 28 (frente) – *“[...] entendemos que os recursos tenham sido aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, particularmente, na valorização do magistério. Todavia, estamos encaminhando as referidas prestações, para conhecimento e providência que esta entidade julgar necessárias. Portanto, o nosso parecer conclusivo à execução do programa FNDE é segundo informações e observações desse Conselho é regular. Pois em diligências informais e formais, tivemos oportunidades de acompanhar a operacionalização dos recursos, com isto entendemos que esses recursos foram atingidos, aos objetivos propostos pelo programa [...].”*
2008
Fl 35 (frente) – *“[...] A presidente colocou mais uma vez que todos os conselheiros devem visitar as escolas, verificar os materiais, ver o funcionamento do transporte escolar e outros processos [...]”.*
2009
Fl 39 – (frente) – *“[...] Alguns membros não compareceram e nem justificaram a ausência [...]”.*
2010
Fl 42 (frente) – *“[...] reuniram-se [...] para participar do encontro com os técnicos do FUNDEB, onde foram discutidas as seguintes pautas: O que é o FUNDEB, qual o objetivo [...], o que [...] oferece para educação, qual a vigência [...]; o que é Conselho [...], qual a competência [...], os técnicos deixaram bem claro quais as competências do Conselho: acompanhar e controlar a distribuição dos recursos financeiros do fFNDEB, acompanhar e controlar, os valores creditados e utilizados à conta do FUNDEB, supervisionar a realização do censo escolar, supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual do município, acompanhar o fluxo e a utilização dos recursos do FUNDEB, disponibilizado pelo poder executivo, exigir do poder executivo municipal a disponibilização da prestação de conta da aplicação dos recursos do FUNDEB, manifestar-se mediante parecer gerencial, sobre as prestações de contas do município, observar a correta aplicação do mínimo 60% dos recursos em especial em relação ao grupo de profissionais, apresentar a câmara municipal e ao tribunal de contas, sempre que o conselho julgar conveniente, requisitar, junto ao poder executivo municipal a infraestrutura e as condições materiais necessárias à execução plena das competências do Conselho, o conselho deve atuar com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao poder executivo municipal e será renovado periodicamente ao final de cada mandato os seus membros e as decisões tomadas pelo conselho deverão ser levadas ao conhecimento do poder público municipal e da comunidade [...]”.* Fl 44 (verso) – *“[...] reuniram-se [...] para analisar os quadros de lotação das escolas municipais, para apurar denúncias de desvio de função, professores sem função e muitas horas extras sendo paga sem necessidade. Reiteramos os ofícios enviados e não respondidos, ofício de permuta dos servidores, balancetes do mês de janeiro, fevereiro e março de 2010 [...].”* Fl 50 (frente) – *“[...] reuniram-se [...] para dar continuidade de análise dos processos [...], este conselho emite parecer [...] favorável com [...] ressalva por não termos o conhecimento técnico na área [...].”*
2011
Fl 51 (verso) – *“A presidente [...] solicitou que fossem encaminhados ofícios para a secretária municipal de educação [...] solicitando providências para o deslocamentos dos conselheiros do FUNDEB até o Distrito de Surpresa [...] verificar in-loco as denúncias informais da má aplicabilidade dos recursos do FUNDEB, bem como as irregularidades pedagógicas e administrativas [...].”* Fl 54 (frente) – *“[...] este conselho enviará ofício ao senhor prefeito cobrando providências, nem como ofício solicitando agilidade nos processos voltados para a Educação que estão parados no registro de preço, causando transtorno a Educação Municipal [...]”.*

Em síntese, ficou entendido, pelas atas, que nas análises de vários processos não foram detectadas irregularidades, porém, os pareceres foram dados com ressalvas, considerando a afirmativa de que não possuíam “o conhecimento técnico na área”, fortalecendo, ainda mais, a fragilidade do Conselho frente àquilo que devem acompanhar: o movimento do recurso público direcionado ao financiamento da educação básica sob responsabilidade municipal.

Após respondidas as perguntas abertas e semi-estruturadas, com conteúdo pré-definido, foi dada liberdade aos respondentes para que falassem sobre o que sentiam e percebiam em relação à educação municipal, inclusive sobre algo que não foi perguntado e que gostariam de expressar, aqui denominadas de **outras percepções dos entrevistados sobre a educação municipal** (questão 22)**.** Apenas dois deles, RAPP1 e RAPP2, não quiseram se manifestar. Na visão de RAPP3 a educação, dentro de seu limite de percepção, “não tá o suficiente”(sic). A interpretação que se pode dar é que a escola funciona de forma precária. RAPP4 apontou demandas já referidas como a questão da infraestrutura e de material didático.

RDE1 e RDE2 viram as mudanças necessárias como “sonhos”, expectativas de transformar a escola, mesmo com a falta de crença dos funcionários, como mencionou RDE1, que procurou passar Informação aos gestores sobre a situação da escola, e após “correr atrás” dos recursos, foram realizadas algumas reformas na escola, além de aquisição de materiais; e os funcionários passaram a crer na mudança, a ter esperança, também a comunidade escolar e do entorno passou a participar mais das atividades da unidade escolar. Segundo seu relato, os funcionários esperavam a intervenção dos gestores, momento em que expôs aos mesmos sua consciência de que estava em um cargo político e frisou o impacto dos problemas existentes neles mesmos e no aluno. Para RDE1, sua atitude também poderia servir de exemplo para a administração pública.

Quanto à preparação para o cargo, RDE2 afirmou que um curso de gestão (teoria) não prepara totalmente e que eram enfrentadas dificuldades para gerir a escola. Salienta as dificuldades financeiras, mas reconhece os investimentos na qualificação do professor. A referir-se ao seu ambiente de trabalho o tratou como “minha escola”, introjetando em si o objeto em questão (a unidade escolar).

RDE3 destacou mais uma vez algumas demandas, particularmente a necessidade de pessoal de apoio e de professor, visto que alguns já estavam com

muito tempo de serviço e outros doentes; teceu críticas sobre a burocracia, ou seja, às disposições legais que não permitem a contratação. Menciona-se aqui, no caso dos municípios, que o limite máximo para gasto com pessoal não deve exceder 54,0%, para o Poder Executivo, da Receita Corrente Líquida (art. 19 da Lei Complementar 101/2000 - LRF), devendo estar previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para RDE3 o ano de 2011 começou bem difícil, com crianças voltando para casa por falta de professores. Afirmou que até o momento não tinha conhecimento de participação dos diretores na elaboração do orçamento. RDE4, mais uma vez, demonstrou sua inquietação quanto à falta de atenção dos gestores às escolas rurais. RCF1 e RCF2 destacaram novamente a necessidade de melhor preparo aos conselheiros para exercerem suas funções.

Em relação aos gestores, RGEM1 frisou que a educação vinha sendo o carro-chefe devido aos avanços, particularmente pelo aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Pelos indicadores apresentados na tabela 54, mesmo que em 2009 o indicador represente uma média levemente inferior às demais médias de redes de ensino localizadas no município, Estado e país, a rede municipal vem apresentando crescimento e, ainda, maior que o previsto, alcançado, no referido ano, a média prevista para 2013, e conforme visto anteriormente (tabela 30), esse foi o ano em que o índice de aprovação dos alunos do ensino fundamental (anos iniciais) da rede municipal também se elevou, mas, diminuiu em 2010.

Tabela 54 – IDEB da rede municipal de educação de Guajará-Mirim alcançado e previsto, em relação a Rondônia e país, a partir de 2005

4ª série/5º ano		**IDEB OBSERVADO**			**IDEB PROJETADO**							
		2005	**2007**	**2009**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2017**	**2019**	**2021**
GM	Municipal	*3.1*	*3.8*	*4.2*	*3.2*	*3.5*	*4.0*	*4.2*	*4.5*	*4.8*	*5.1*	*5.4*
	Estadual	3.3	3.7	4.4	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6
	Pública	3.3	3.8	4.3	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5
RO	Estadual	3.6	4.0	4.4	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
	Pública	3.5	3.9	4.3	3.6	3.9	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8
País	Municipal	3,4	4,0	4,4	3,5	3,8	---	---	---	---	---	5,7
	Estadual	3,9	4,3	4,9	4,0	4,3	---	---	---	---	---	6,1
	Pública	3,6	4,0	4,4	3,6	4,0	---	---	---	---	---	5,8

Fonte: elaborada pela autora com dados do INEP (2009b)

Legenda: GM – Guajará-Mirim, RO - Rondônia

RGEM1 fez menção sobre a aplicação dos recursos em 2010 e salientou que, por um erro técnico (erro técnico/erro dos servidores técnico-administrativos?), haviam investido menos que o previsto. Não deixou claro se foi um erro do pessoal técnico ou se foi um erro técnico propriamente dito. É certo que os servidores técnico-administrativos devem dar todo suporte necessário ao Executivo, efetuando suas atividades com responsabilidade, para que a administração pública também cumpra com suas obrigações; de modo similar, os gestores também se obrigam a cumprir as normas, a legalidade, as obrigações inerentes ao cargo que ocupam ao buscar ofertar serviços públicos, e para tanto, estar atentos àquilo que têm que controlar, como é o caso do percentual mínimo dos recursos de impostos de transferências e próprios, constitucionalmente instituído e que deve ser aplicados/direcionado à educação, conforme prioridade de oferta de etapas da educação básica de cada ente federativo.

Contrariamente a RGEM1, RGEM2 não identificou avanços na educação de uma forma geral, na verdade, teceu várias críticas sobre a falta de melhoria na educação, observadas em seus anos de carreira, muitas delas associadas aos professores, principalmente pelo reflexo no aluno, ou seja, nos índices de reprovação e pelo fato de os professores terem melhor formação dada a oferta de especializações e cursos específicos aos mesmos.

RGEM2 também criticou, mais uma vez, a forma de distribuição do FUNDEB, pois considerava que pouco recurso “sobrava” para investimento, já que tanto dos 60% como dos 40% do Fundo eram destinados a pessoal. Embora RGEM2 tenha afirmado que na gestão não havia plano e metas a serem atingidas, na pesquisa foram identificados vários diagnósticos elaborados sobre a situação da educação municipal, inclusive com metas quantificáveis, como as apresentadas no planejamento estratégico da SEMED. Esse fato fortalece a preocupação de que pessoas, educadores, a sociedade em geral, deixe de querer participar na construção de planejamentos dessa natureza, vez que ficam engavetados e sem utilidade, causando descrença aos que contribuíram em sua elaboração, frisando que a elaboração sem observação de questões orçamentárias também não pode servir de referência para se alcançar a qualidade da educação desejada. Finalizando sua percepção, RGEM2 destacou a questão da rotatividade de secretários e a forma de ocupação do cargo, salientando que só recentemente os professores municipais puderam exercer tal função, antes mais ocupada por servidores federais.

Diante disso, é possível que essa rotatividade tenha sido, também, influenciada por tal política de escolha de pessoas de outras esferas de governo, cedidas para atuar no município e que em certo momento tiveram que retornar às suas atividades. Contudo, como a rotatividade continua acontecendo mesmo com a inserção de professores municipais à frente da Função Educação, supõe-se que outras variáveis também interferem, mas não é possível ter respostas tendo em vista necessitar de uma pesquisa mais apurada para diagnosticar o motivo das ocorrências.

É preciso acentuar que mesmo que não tenha sido solicitado dos entrevistados que apontassem os problemas existente nas escolas ou na gestão da educação, muitas foram as demandas que surgiram, decorrentes, particularmente, da carência do mínimo necessário para o funcionamento das unidades escolares, aspecto esse até mesmo reconhecido pelos gestores. Muitas das reclamações dos entrevistados foram sobre o formalismo necessário à aquisição de bens e serviços que provocam interferências negativas na educação municipal, dada a morosidade no andamento dos processos licitatórios. Mesmo que o excesso de formalidade na administração pública possa ser visto como obstáculo para a democracia, e que numa escolha participativa de dimensões públicas os processos sejam ainda mais demorados, com observação de toda a legalidade direcionada a cada ação, entende-se que a formalização não pode se configurar como impeditiva da participação social, pois atos e decisões não podem ir de encontro a uma legislação instituída e que deve ser observada, independentemente do tipo de gestão, obedecendo ao princípio da ‘legalidade’.

A breve análise das dimensões burocráticas, na relação com a gestão democrática, aponta variáveis que podem se constituir como barreiras a esta e que necessitam ser superadas, e também justifica a necessidade de fortalecimento do controle social e de decisões mais participativas envolvendo a sociedade em vários âmbitos e aspectos da administração pública, no sentido de direcionar prioridades de ações governamentais para atender suas necessidades ou sanar deficiências na oferta de serviços públicos, particularmente a educação.

Sendo, então, provedores dos recursos que financiam as políticas sociais, particularmente na educação, parece acertado que cidadãos e cidadãs sejam componentes-chave para coparticiparem nas decisões sobre os dispêndios financeiros efetuados no âmbito de uma secretaria de educação, particularmente

quanto aos recursos do FUNDEB, constituído de vários e diferentes impostos de competência de arrecadação estadual e federal, mas que são recolhidos em âmbito municipal, envolvendo todos os residentes, além do próprio exercício da cidadania.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA GESTÃO DO FUNDEB EM GUAJARÁ-MIRIM

A análise do processo de gestão da política pública de financiamento da educação básica, FUNDEB, no município, considerando os quantitativos de receitas e despesas constantes nos balancetes contábeis da Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação, revelou que o município não vem conseguindo manter o valor aluno estimado em âmbito estadual e desde a implantação do Fundo vem precisando de complementação visando cobrir o total de matrículas, em cerca de 35,0% da receita total, de 2007 a 2009, e de 43,0% em 2010; a mesma necessidade ocorreu no período de 2002 a 2006, quando da vigência do FUNDEF.

A aplicação do FUNDEB não isenta o ente federativo de garantir a aplicação mínima de 25% dos demais impostos próprios e de transferências. Considerando os mesmos balancetes contábeis, em 2007 e 2009 não houve o repasse de impostos a serem aplicados na educação municipal suficiente para cumprir o art. 212 da CF/1988, e de acordo com um dos gestores, em 2010, “por um erro técnico”, não haviam investido o mínimo constitucional. E quando despendidos, mais de 90,0% dos recursos do Fundo foram para atender, prioritariamente, ao pagamento de pessoal em exercício do magistério, chegando a quase 100% do total nos anos de 2009 e 2010. Tais despesas também foram extensivas às pagas com as demais receitas de impostos de transferências e municipais. Também no período do FUNDEF os dados apontaram que em 2000 e 2003 não houve o repasse do valor percentual mínimo para a Função Educação.

Nos anos de 2009 e 2010, quando 100% das matrículas da educação básica foram consideradas para distribuição dos recursos do FUNDEB, as despesas pagas com recursos do Fundo no ensino fundamental municipal resultaram num custo-aluno 1,6 vezes maior que o da educação infantil. Considerando o valor despendido com o Fundo na EJA, o custo-aluno no ensino fundamental foi 6,3 e 9,3 vezes maior que o efetuado na modalidade de ensino, respectivamente, nos referidos anos. Somando os demais impostos de transferências e municipais despendidos no ensino fundamental, a diferença ficou duas vezes maior para esta etapa de ensino se comparada à educação infantil, e oito e doze vezes maior em relação à EJA, nos respectivos anos. Tais resultados indicam a necessidade de observação dos valores pelos gestores para que haja mais equilíbrio no custo-aluno.

Sobre o atendimento das necessidades das escolas com os recursos do FUNDEB, segundo a ótica dos entrevistados, assim como pela análise dos dados dos relatórios contábeis, pouco vem sendo investido para garantir o mínimo necessário ao funcionamento das unidades escolares. Despesas com obras e aquisição de equipamentos aparecem em alguns dos anos e mesmo o material de consumo foi considerado insuficiente, tendo sido mencionado que este último chega a faltar na escola. Assim, nem o Fundo nem as demais receitas estão cobrindo tais necessidades. Como foi identificado que o município não investiu em aumento de espaços físicos nas escolas visando cobrir um maior número de matrículas, conjetura-se, a partir disso, que a política de financiamento não motivou o governo municipal em melhorar o aspecto quantitativo.

Presume-se que os recursos dos programas governamentais citados e que chegam na escola permitem tirar, de certo modo, a responsabilidade dos gestores para pequenos gastos das unidades escolares, e dadas as circunstancias problemáticas que enfrentam, qualquer valor financeiro pode ser considerado parte da “salvação” para os casos mais urgentes da unidade escolar.

Sobre as interferências do FUNDEB na valorização do magistério, particularmente na formação e remuneração dos profissionais, os dados demonstraram que a qualificação docente foi resultado de despesas realizadas com recursos de demais impostos de transferências e municipais e dos próprios professores e não do FUNDEF e FUNDEB (considerando que ocorreu de 2004 a 2008).

A implantação do Plano de Cargos, Carreira e Salários, em 2010, vem sendo considerada um marco positivo na educação municipal, particularmente pelos gestores. No entanto, a metodologia própria de reajuste do valor do piso salarial para o professor com jornada de trabalho de 40h semanais não vem observando o disposto na Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e que vem sendo reajustado pelo MEC. Um ponto importante observado foi a padronização do valor hora/aula, que antes do plano era diferenciado para o mesmo nível de formação. Os reajustes planejados na planilha tiveram como base a evolução das receitas de composição do FUNDEB para o município.

A gestão dos recursos e a própria condução das atividades da Função Educação, que teve a implantação da gestão plena em 2004 e sua reestruturação

administrativa reformulada em 2007, são permeados pela burocracia, e a observação das dimensões burocráticas, pelos respondentes, associando, através de exemplos, práticas existentes na administração pública municipal, revelou que mesmo desconhecendo grande parte das formalidades próprias do modelo de gestão burocrática, conseguiram perceber e até mencionar algumas disfunções, particularmente as ligadas à nomeação para ocupar cargos, inclusive com intervenções políticas, e às relações de pessoalidade. A identificação da forte presença da hierarquia de autoridade e da autoridade limitada ao cargo pressupõe que há uma forte valorização do poder que o cargo confere ao seu ocupante.

Mesmo os respondentes reconhecendo que a burocracia pode atrapalhar, mas não impedir, a implantação de processos mais democráticos envolvendo os recursos da educação municipal e concordando que a gestão participativa é importante e pode trazer melhorias ao sistema educacional, os resultados da pesquisa demonstraram que as práticas participativas estão mais ligadas à colaboração de entidades como a Associação de Pais e Professores, e ainda, às colegiadas, por força de Lei, como os conselhos, a exemplo o Conselho do FUNDEB. Isso não implica, necessariamente, num amplo processo participativo envolvendo a gestão dos recursos públicos da educação, inclusive, aqueles desconhecem os dados orçamentários.

Como mencionado, mesmo os conselheiros do CACS do FUNDEB têm dificuldades em dar parecer sobre os relatórios contábeis e analisar os processos de aquisição dos meios (bens e serviços) necessários à gestão, pois falta-lhes conhecimento técnico sobre as formalidades próprias da administração pública, particularmente uma leitura e entendimento dos demonstrativos contábeis do fluxo de receitas e despesas e dos ritos processuais formais para a aquisição dos referidos meios.

As sintetizações inerentes aos objetivos específicos permitem, assim, responder à questão central que visou elucidar como o FUNDEB, enquanto política pública brasileira voltada à educação básica, foi gerido de 2007 a 2010, em Guajará-Mirim/RO, e atingir o principal objetivo da pesquisa que foi identificar, a partir do processo de gestão do Fundo, quais interferências causou na educação sob responsabilidade do município no período referido.

Ainda a título de considerações, embora não tenham sido utilizados recursos do FUNDEB para promover a valorização do magistério com formação de

professores leigos, visando à habilitação necessária para exercerem suas atividades profissionais docentes, o quadro funcional vem sendo adequado às exigências legais, o que se constitui num aspecto positivo, pois a maioria tem formação de nível superior para o exercício do magistério na educação básica sob responsabilidade municipal. Mesmo sendo colocados politicamente, os diretores das escolas entrevistados demonstraram que a atuação e preocupação com a educação ultrapassa o campo político, pois demonstraram comprometimento com a sua escola e a educação municipal, até mesmo tomando iniciativas próprias para sanar alguns problemas, dando ‘jeitinhos’.

A falta de capacidade técnica para os representantes do FUNDEB, considerados não estatais (por não estarem vinculados ao executivo) pode ser ainda maior que a do funcionário (municipal), pois este, além de lhe ser facultado ficar à disposição do Conselho, exercendo suas atividades no tempo do trabalho normal, tem maior interação com parte dos processos formais da Prefeitura. Essa problemática sugere que necessitam de uma base mínima de conhecimento do funcionamento da máquina pública e de sua prestação de contas, acreditando-se que pode ser sanado com capacitação envolvendo o próprio corpo técnico municipal.

É lícito supor que a partir do momento em que há necessidade de criação de um Conselho para acompanhar o movimento do Fundo e cumprir outras funções inerentes ao mesmo, inclusive apurar denúncias formais de irregularidades, é porque o próprio governo reconhece a vil ação comum em nosso país em se tratando de desvio de recursos públicos, transferindo aos conselheiros cidadãos que muitas vezes desconhecem quais suas reais funções ou papéis perante o próprio Conselho, quiçá sobre todo o aparato da legislação educacional e do Fundo, grande responsabilidade sobre problemas arraigados em nosso país, como exemplos: o clientelismo e a corrupção.

É pertinente mencionar que considera-se positivo o fato de o governo federal, através da complementação aos Estados, ser, em parte (dada a amplitude de sua contribuição: somente aos Estados que não atingiram/atingem o valor aluno mínimo estimado em âmbito nacional), corresponsável pela educação básica, e também buscar garantir que o recurso seja aplicado em prol das etapas e modalidades de ensino, de modo a trazer certo equilíbrio em relação ao valor mínimo, por aluno, em todo território nacional. Não obstante, o valor mínimo não supõe o referencial

padrão, mas o referencial mínimo, podendo ser elevado no âmbito de cada Estado, conforme sua arrecadação e a demanda (matrículas) atendida; e além do estimado para o FUNDEB, o valor aluno pode ser elevado a partir da inserção das receitas de impostos de transferências e de arrecadação própria, principalmente no ensino prioritário/obrigatório.

Crê-se que o Fundo, ao centralizar os recursos, para depois distribuí-lo, a partir de intervenção direta da União, se constitui, em cada ente federado, muito mais como instrumento de aplicação que de gestão local, pois as decisões, a gama de diretrizes, formalidades e possibilidades que ele permite são previamente definidas. Entretanto, para a gestão dos recursos públicos, acredita-se num processo democrático que possibilite encontrar alternativas coletivas (e não somente de algumas mentes 'brilhantes') provenientes do diálogo, do respeito e da aceitação do conhecimento da população em benefício da educação para solucionar os problemas próprios do funcionamento das escolas e que têm reflexo no aluno. A democracia representativa e a participativa, não são mutuamente excludentes, considera-se que esta complementa aquela.

Diante do exposto, a subjetividade da qualidade a coloca dependente de diferentes contextos: do que a sociedade do lugar acredita e valoriza, do momento histórico (por exemplo, o que é importante hoje pode não ser amanhã, a partir do momento em que uma necessidade é satisfeita outras surgem), do currículo que se propõe e do que é necessário para desenvolvê-lo (embora não único, é um grande definidor dos recursos necessários ao processo ensino aprendizagem), além de outras variáveis. E ninguém melhor que o corpo escolar, grupos organizados ligados à educação e a comunidade do entorno da escola e que vive o seu dia a dia, em conjunto com os gestores, para dizerem o que é necessário em termos de recursos/meios (equipamentos, ambiente, materiais, formação, etc.) para sua melhoria. Assim, se percebe que qualidade possui decisões sobre aspectos quantitativos, mas baseada muito mais no qualitativo, ou seja, nos resultados para o aluno, sua formação profissional e constituição individual e coletiva.

No decorrer dessa pesquisa, várias foram as dúvidas que perduraram e algumas indagações são aqui expostas, merecendo estudos futuros:

1. Considerando que o município apresentou, em 2008, o 10° maior PIB *per capita* dentre os 52 municípios de Rondônia e que vem apresentando, nos últimos dez anos, um valor médio maior que a média estadual, questiona-se se esse fato

não colocaria o município numa situação de vantagem em se tratando de arrecadação. E, ainda, levando em conta a necessidade de complementação do FUNDEB para cobrir o valor aluno estimado (em âmbito estadual), o que leva o município a necessitar de complementação.

2. Considerando que o corpo docente vem se qualificando e que os dados de rendimento/desempenho dos alunos do ensino fundamental vêm sendo menor que as médias estadual e nacional, indaga-se sobre quais variáveis interferem nesses dados e qual a visão dos professores sobre a relação entre formação docente e desempenho do aluno.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/303954.pdf>. Acesso em 10 jan. 2011.

ADRIÃO Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de, ADRIÃO, Theresa (Orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-88.

ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 10 out. 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO CEARÁ – APEOC. 2009. **Análise comparativa salarial**. Professores das redes estaduais no Brasil. disponível em: <http ://www.apeoc.org.br/extra/pesquisa.salarial.apeoc.pdf.> Acesso em: 12 ago. 2011.

ATLAS Geoambiental de Rondônia. Porto Velho, RO: Imediata Gráfica editora, 2002.

BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.

BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: distinção entre “direção” e “gestão”. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 8, n. 1, p. 33-56, 1995.

BECKER, Carl Lotus. **O dilema da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BEETHAM, David. **A burocracia**. Lisboa: Estampa, 1988.

BLAU, Peter M. O estudo comparativo das organizações. In: _____. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. p. 125-153.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOGDAN R. C.; BIKLEN S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Ed., 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação. Professores e diretores. **Piso salarial de professores**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/indec.php?option=com_ content&view=Arti cle=16373:piso-do-magisterio-sera-reajustado-em-1585-e-subira-para-r-1187&Catid =372&Itemid=86>. Acesso em 5 set. 2011.

_____. LDB. Lei n° 5.692 de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil. com.br/legislacao/128525/lei-de-diretrizes-e-base-de-1971-lei-5692-71>. Acesso em: 20 fev. 2007.

_____. LDB. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1998.

_____. Número de alunos na educação básica supera os 52 milhões. Brasília, 30 nov. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_ content&view=article&id=14718>. Acesso em: 13 fev. 2011.

_____. PDE-Escola. Plano de desenvolvimento da escola. Apresentação. Disponível em: **<**http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290&id= 12696&option= com_content&view=article>. Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. PNE - Plano Nacional de Educação para o decênio 2000-2010. Brasília 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação.. PNE - Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Brasília 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/ images/stories/pdf/pne_ projeto_lei1. pdf>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Portaria nº 13, de 5 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 2.188, de 28 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 2.477, de 12 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 3.090 , de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 002, de 2 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 1.496, de 28 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 4.351, de 28 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 18, de 4 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId=33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria nº 264, de 26 de março de 2007. Disponível em: <www.abruc.org.br/sites/500/516/00000345.doc>. Acesso em 10 jan. 2011.

_____. Portaria normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007. Divulga a especificação das ponderações entre diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino, a serem seguidas em 2008, no âmbito do FUNDEB. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/4poligruposadur/gtpe/ portaria41_27_12_ 07htm>. Acesso em: 6 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação.. ProInfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional. Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php? Itemid=462&id=244&option=com_ content&view=article>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade**: Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria interministerial nº 1.030, de 6 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento. asp?iId=33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 932, de 30 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId=33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento. asp?iId=33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 777, de 10 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId= 33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 788, de 14 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId=33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 1.227, de 28 de dezembro de 2009. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index...porministerialn122728122009/download>. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId= 33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 873, de 1º de julho de 2010. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId=33920>. Acesso em: 6 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria interministerial nº 477 de 28 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 30 maio 2011.

_____. Portaria interministerial nº 788, de 28 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId=33920>. Acesso em: 30 maio 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 4 jan. 2011.

_____. Decreto n° 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao. Acesso em: 6 fev. 2011.

_____. Decreto n° 2.440, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 2.935, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo de que trata o art. 6º da Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 3.326, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6o, § 1o, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 2.742, de 1º de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6o , § 1o, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2001. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 4.031, de 24 de janeiro de 2002. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2002. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n° 4.861, de 20 de outubro de 2003. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei n o 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2003. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 5.299, de 7 de dezembro de 2004. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 5.374, de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 5.374, de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 5.690, de 3 de fevereiro de 2006. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde. gov.br/index.php/fundef-legislacao>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Decreto n° 6. 091, de 24 de abril de 2007. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6091.htm>. Acesso em 6 fev. 2011.

_____. Decreto lei n° 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. Emenda constitucional n° 14, de 12 de dezembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/ecn1496.pdf>. Acesso em 18 fev. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda constitucional n° 53, de 6 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 10 jul. 2007.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 15 set. 2011.

_____. Lei complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/confaz/diversos/lc_087.htm>. Acesso em: 5 jan. 2011.

_____. Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/ L9424.htm. Acesso em: 19 ago. 2007.

_____. Lei n° 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/ leis/ leis_2001/l10172.htm>. Acesso em 5 dez. 2010.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/ L10257.htm>. Acesso em 22 out. 2008.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/ Lei/L11274.htm>. Acesso em: 01 mar. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n° 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*:* FUNDEB*.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato 2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 19 ago. 2007.

_____. Lei n° 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato 2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em 5 dez. 2010.

_____. Medida provisória n° 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339. htm>. Acesso em: 19 ago. 2007.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEF**: Relatório Sintético 1998-2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco9802.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC/FNDE. Controladoria Geral da União: Secretaria Federal de Controle Interno. **Gestão de recursos federais***:* manual para os agentes municipais. Brasília, DF, 2005.

_____. **Informações sobre salários e escolaridade dos professores e comparativo com não-professores**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index. php?option=com_docman&task>. Acesso em: 25 set. 2011.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os municípios e a reforma tributária**. Transperência Municipal, 2011. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/ abre_documento.cfm?arquivo=repositório/_oim/_documentos/E99E95AB-F74B-7319 -85C9B43AF5824224032011054647.pdf&i=1 452>. Acesso em: 01 jun. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [s.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-Burocracia Construção Brasil.6.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999. Disponível em: <http://www.bresser pereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial. p.pg.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.

BURDEAU, Georges. **A democracia**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1962.

BUTARELO, Fernanda Stefani. **A municipalização do ensino fundamental**: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional n. 14/96. Tese (Doutorado) - UNESP - Faculdade de Ciências e Filosofia. Marília, SP, 2007. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/butarelo_fs_dr_mar.pdf>. Acesso em: 21 out. 2008.

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

CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS NACIONAIS – CEPEN. **Fronteiras do Brasil**. Disponível em: http://www.cepen.org/pdfs/art04.pdf. Acesso em: 15 nov. 2010.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais**… Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf. Acesso em: 15 jul. 2010.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Impacto da Lei do Piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica nas finanças municipais**. Disponível em: **<**http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Educacao/IMPACTODALEIDOPISOSALARIALNASFINANCASMUNICIPAIS.pdf**>.** Acesso em: 15 mar. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Em nove estados, salário de professor é inferior ao piso.** Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/clipping/cnte-na-midia/9117-em-nove-estados-salario-de-professor-e- inferior-ao-piso->. Acesso em: 14 out. 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Prestação de Contas do Presidente da República. Brasília, 1998-2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/index.asp>. Acesso em: 15 ago. 2009.

CROZIER, Michel. O fenômeno burocrático do posto de vista da teoria das organizações. In: **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 209-303.

CUNHA, Suzana Ezequiel da. **Estatística descritiva**: na psicologia e educação. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "**Basta de papelório**". Entrevista concedida a Nova Escola. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/basta-papelorio-423977.shtml>. Acesso em 20 out. 2010.

DATASUS – Departamento de Informática do SUS. Início. Informações de saúde. Demográficas e socioeconômicas. **População residente**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/poptro.def>. Acesso em: 20 jan. 2011a.

_____. Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC). Início. Informações de saúde. Estatísticas vitais. **Nascidos vivos**. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>. Acesso em: 20 jan. 2011b.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. Solução ou remédio para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA Ângelo Ricardo de; TAVARES Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba, Ed.da UFPR, 2006. p.43-70.

_____. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 113-128, jul. 2001.

DIAS. José Augusto. Sistema nacional de ensino. In: _____. **Educação básica**: políticas legislação e gestão. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 89-98.

DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da educação do Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA Ângelo Ricardo de; TAVARES Taís Moura (org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba, Ed.UFPR, 2006, p. 27-40.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica**: alternativas de gestão social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FLEURY, Maria Tereza Leme; MATTOS, Maria Isabel Leme de. Sistemas educacionais comparados. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 5, p. 69-89, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v5n12/v5n12a06.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamento da Educação – Fundeb**: dados estatísticos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-dados-estatisticos>. Acesso em: 14 fev. 2011a.

_____. Programas. **Dinheiro direto na escola**. Apresentação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>.Acesso em: 2 fev. 2011b.

_____. Programas. **Transporte escolar**. Apresentação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-transporte-escolar>. Acesso em: 10 ago. 2011c.

_____. **FUNDEB**: manual de orientação 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-publicacoes**>**. Acesso em: 4 mar. 2010a.

_____. **Salário Educação**. Entendendo o Salário Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao>. Acesso em 10 ago. 2010b.

FORMOSINHO, João. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In: FORMOSINHO, João et al. **Administração da educação**: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: ASA, 2005. p. 13-52.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 2006

_____. **Política e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época; v.23)

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FUNDAÇÃO Getulio Vargas. **Estudos econômicos da OCDE Brasil** – Junho 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/Completo_OCDE.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. **Manual de Orientação**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIMENO SACRISTÁN, J. Aproximação **O currículo**: uma reflexão sobre a prática. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GOULART, Maria Inês Mafra. Aprendizagem. In: DUARTE, Adriana Cancella, OLIVEIRA, Dalila Andrade e VIEIRA, Lívia Fraga (Orgs). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010, CD-ROM.

GUAJARÁ-MIRIM (Município). Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEF/FUNDEB. **Atas de reunião de 2005-2010**. Livro 1, p. 1-55.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação 2010-2020**. Guajará-Mirim, RO, 2010.

_____. Relatório circunstanciado das atividades econômicas e financeiras de 2008. Guajará-Mirim, 31 dez. 2008.

_____. Gabinete do Prefeito. Lei nº 1.259/GAB.PREF./08. Autoriza o poder executivo a instituir o Programa de Apoio Financeiro Municipal (PROAFIM) às unidades escolares urbanas e distritais da rede municipal de ensino e dá outras providências. Guajará-Mirim, 01 abr. 2008.

GUAJARÁ-MIRIM (Município). Lei nº 1.192.GAB.PREF/07, de 30 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-conselho do FUNDEB. Guajará-Mirim, RO, 30 abr. 2007.

_____. Decreto nº 2831, de 19 de janeiro de 2005. Aprova os procedimentos de tramitação de Processos e demais procedimentos administrativos de estilos com vistas à realização de despesas no âmbito da prefeitura do município de Guajará-Mirim e dá outras providências. Guajará-Mirim, 19 jan. 2005.

GUERRA, Miguel Angel Santos. **Os desafios da participação**: desenvolver a democracia na escola. Porto: Porto Editora, 2002.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Lisboa: Imprensa Nacional, 2002.

HOPKINS, Terence K. O conceito de sistema de autoridade. In: _____. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. p. 73-80.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow. htm?1>. Acesso em: 2 out. 2008.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Percentual do investimento total em relação ao PIB por nível de ensino**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 19 abr. 2011a.

_____. **Percentual do investimento direto em relação ao PIB *per capita* por nível de ensino**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 19 abr. 2011b.

_____. **Sistema de consulta a matrícula do censo escolar**: 1997/2010. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 20 abr. 2011c.

_____. Informações estatísticas. **Sinopses estatísticas da educação básica**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 5 mar. 2010.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007**. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/estudoprofessor.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2010.

_____. **Educação superior**. Disponível em:<http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 30 nov. 2009b.

_____. **Educação básica**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 30 nov. 2009c.

_____. **Pesquisa nacional qualidade na educação**. Brasília, 2006. v. 2. Disponível em <http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4071#>. Acesso em: 15 out. 2008.

INSTITUTO CAMARGO CORRÊA. Educação básica. **Programa Escola Ideal**. Disponível em: <http://www.institutocamargocorrea.org.br/educacao/Paginas/programaeducacao.aspx>. Acesso em: 12 jun. 2011.

IPEADATA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Regional. **Contas nacionais**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 6 abr. 2010.

LAPASSADE, Georges. Burocracia, burocratismo, burocratização. In: FISCHLER, Claude (Org.). **A burocracia**. Lisboa: Sociocultur-Divulgação Cultural, 1976. p. 17-31.

LIMA, Licinio C. O governo das escolas: para além da centralização e do gerencialismo. **Vírus**, Lisboa, p. 43-45, jan./fev. 2010a. Disponível em: <http://www.esquerda.net/virus/ media/virus0810.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2010a.

_____. **Padrões de gestão institucional**: democratização, autonomia e o cânone gerencialista no ensino superior. Braga, 2010b. (no prelo).

_____. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Licinio C. A deliberação democrática nas escolas: procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In SANCHES, Maria de Fátima Chorão et al. (Orgs.). **Cidadania e liderança escolar**. Porto: Porto Ed., 2007a. p. 39-57.

_____. Administração da educação e autonomia das escolas. In: Conselho Nacional de Educação (Org.). **A educação em Portugal (1986-2006)**: alguns contributos de investigação. Lisboa: Lit. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 2007b. p. 15-77.

_____. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In: LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública**: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002a. p. 61-73.

_____. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2002b.

_____. **Construindo modelos de gestão escolar**. Évora, PT: Instituto de Inovação Educacional, 1996. (Cadernos de Organização e Gestão Curricular. Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora).

_____. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação, 1992.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2005.

MAZDA, Ednir; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Recursos financeiros e a educação. In: **Educação Básica: políticas legislação e gestão**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p 192-215.

MERTON, Robert King. **Teorla y estructura sociales**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1995.

_____. Estrutura burocrática e personalidade. **In**: **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. p. 107-122.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Lisboa: Edições 70, 2006.

MINTZBERG, Henry. **Estrutura e dinâmica das organizações**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995. p. 319-507

MOREIRA, Roberto. A estrutura didática da Educação Básica. In: _____. **Educação Básica**: políticas legislação e gestão. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 111-132.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. **Investimento de 7% do PIB em educação proposto no novo plano não é suficiente para cumprir metas**. 19 abr. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&catid=48%3Asugestoes-de-pautas&id=1027%3Ainvestimento-de-7-do-pib-em-educacao-proposto-no-novo-plano-nao-e-suficiente-para-cumprir-metas&format=pdf&option=com_content&Itemid=98> Acesso em: 15 maio 2011.

OLIVEIRA, Ovídio Amélio de. **Geografia de Rondônia:** espaço & produção. Porto Velho: Dinâmica Ed., 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões**: formulação, regulamentação e implementação, 2000. 245p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Education at a Glance 2009**. OECD Indicators. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_39263238_43630976_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 6 jun. 2010.

PARO, Vitor Henrique. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. São Paulo, abr 1998. Disponível em: http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/gestao_da_educacao/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf>. Acesso em: 14 set. 2009.

PARO, Vitor Henrique. Políticas educacionais: considerações sobre o discursos genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vítor Henrique (Orgs.). **Políticas púbicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 29-47.

PAVAN, Pietro. **Razões da democracia**. Lisboa: Livraria Moraes, 1965.

ROCHA, J. A. Oliveira. **Gestão pública e modernização administrativa**. Oeiras, Portugal: Iná, 2009.

ROSA, Dora Leal; VERHINE, Robert E. Desempenho e impacto do FUNDEF no estado da Bahia**.** In: VERHINE, Robert Evan. Processo de implantação e impacto do FUNDEF no estado da Bahia 1996-2000. Projeto de pesquisa em rede nacional. Salvador, BA, 2002. Disponível em: <http://www.isp.ufba.br/relat%C3%B3rio%20Fundef.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2007.

ROUSSEAU. **O contrato social**. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e debates, 2008.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfouri. **Descentralização e a gestão educacional**. São Paulo: Expressão & Arte, 2009.

SANTIN, Janaína Rigo. **A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana**. Disponível em: <calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/.../3893>. Acesso em: 31 out. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS. Inalda Maria dos. A política de financiamento da educação e o poder local: repercussões do FUNDEF no município de Francisco Santos/PI. 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/47.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2011.

SEVERINO. Antônio Joaquim. **Educação, sujeito e história**. São Paulo: Olho d'Água, 2001.

SILVA, Eugénio Alves da. As perspectivas de análise burocrática e política. In: LIMA, Licínio C. (Org). **Compreender a escola**: perspectivas de análise organizacional. Porto: ASA, 2006. p. 71-132.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO BANCO DO BRASIL. **Demonstrativo de distribuição da arrecadação**. Disponível em: https://www17.bb.com.br/portalbb/djo/daf**/**Demonstrativo,802,4647,4652,12,1.bbx. Acesso em: 5 ago. 2011.

SOUZA, Silvia Cristina de. **Mecanismos de quase-mercado na educação escolar pública brasileira**. 2010. 149 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", *Campus* de Marília, 2010.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e municípios. **Boletim FUNDEB/FUNDEF**: 1998-2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado_ busca.asp>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. Estados e municípios. **Transferências voluntárias**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp>. Acesso em 10 ago. 2011.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e municípios. Glossário. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/ glossario/glossario_a.asp>. Acesso em: 5 mar. 2009.

TANNENBAUM, Arnold S. O controle nas organizações. In:_____. **O controle nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 1975.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Marco Antonio Domingues; FONSECA, Dante Ribeiro da. **História regional**: Rondônia. Porto Velho: Rondoniana, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Estoril: Princípia, 2007.

TORRES, Carlos Alberto, O'CADIZ, Maria del Pilar e WONG, Pia Lindquist. **Educação e democracia**: a práxi de Paulo Freire em São Paulo. São Paulo: Cortez, 2002.

TRAGTENBERG, Maurício. **Sobre educação, política e sindicalismo**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004. (Coleção Maurício Tragtenberg, v. 1).

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Transferências governamentais constitucionais**. TCU. Secretaria de Macroavaliação Governamental. Brasília: 2008. Disponível em: <https://acessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/852954.PDF>. Acesso em: 20 fev. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). Secretaria Geral de Controle Externo: Divisão Cartorária. Mandado de Audiência nº 975/TCER/2011. Porto Velho, 15 out. 2011, fls 1933-1944.

_____. Secretaria Geral de Controle Externo. Diretoria Técnica de Controle Externo da 6ª Relatoria. Processo nº 2718/2009. Porto Velho, ago. 2009, fls 1881-1896.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília, DF: Líber Livro, 2009.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**: esbozo de sociologia comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica,1944.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: _____. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. p. 15-28.

_____. Características da burocracia. In: FISCHLER, Claude (Org.) **A burocracia**. Lisboa: Sociocultur, 1976. p. 41-48.

_____. **Três tipos de poder e outros escritos**. Lisboa: Tribuna da História, 2005.

ZITKOSKI, Jaime José. **Paulo Freire e a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

PREFEITO MUNICIPAL

Nome: _____
Formação: _____
Ingresso no cargo: _____ Partido: _____

1) Qual sua percepção sobre os recursos do FUNDEB para a educação municipal?
2) O que considera como `educação com qualidade`, para o município? Ou seja, quais são os requisitos básicos para a qualidade da educação local?
   2.1) Na escola há a observação/presença desses requisitos?
   2.2) Os recursos da educação, particularmente do FUNDEB, atendem esses requisitos de qualidade?
3) Quais investimentos foram realizados na escola (investimentos em infra-estrutura e aquisição de materiais e equipamentos para a escola: instrumentalização de suporte ao processo ensino-aprendizagem) e na formação dos professores, a partir de 2007?
4) São estabelecidas metas para a educação municipal?
   4.1) Há participação da sociedade local nesse aspecto?
   4.2) Quem participa do planejamento orçamentário da SEMED?
   4.3) Há intervenção política e de lideranças locais na educação municipal?
5) Qual sua percepção em relação a uma intervenção participativa dos grupos sociais organizados e ligados à educação, nas decisões sobre aplicação de recursos na educação municipal?
6) A formalização de todas as decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) podem dificultar\impedir ou não uma gestão mais democrática? Por quê?

SECRETÁRIA MUNICIPAL

Nome: _____
Formação: _____
Ano de ingresso na educação municipal: _____ Tempo no cargo: _____

1) Qual sua percepção sobre os recursos do FUNDEB para a educação municipal?
2) O que considera como `educação com qualidade`, para o município? Ou seja, quais são os requisitos básicos para a qualidade da educação local?
   2.1) Na gestão da SEMED e na escola há a observação/presença desses requisitos?
   2.2) Os recursos da educação, particularmente do FUNDEB, atendem esses requisitos de qualidade?
3) Já houve alguma intervenção da Câmara e do Tribunal de Contas do Estado sobre questões ligadas ao FUNDEB? Quais questões?
4) Quais investimentos foram realizados na escola (investimentos em infra-estrutura e aquisição de materiais e equipamentos para a escola: instrumentalização de suporte ao processo ensino-aprendizagem) e na formação dos professores, a partir de 2007?

5) São estabelecidas metas para a educação municipal? Qual a participação da sociedade local? Quem participa do planejamento orçamentário da SEMED? Há intervenção política e de lideranças locais na educação municipal?
6) Qual sua percepção em relação a uma intervenção participativa dos grupos sociais organizados e ligados à educação, nas decisões sobre aplicação de recursos na educação municipal?
7) A formalização de todas as decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) podem dificultar\impedir ou não uma gestão mais democrática? Por quê?

DIRETOR(A) DE ESCOLA

ESCOLA: _____
Diretor(a): _____ Sexo: ( ) Masc. Fem. ( )
Formação: _____
Ano de ingresso na educação municipal: _____ Tempo no cargo: _____

1) Qual sua percepção sobre os recursos do FUNDEB para a educação municipal?
2) O que considera como `educação com qualidade`, para o município? Ou seja, quais são os requisitos básicos para a qualidade da educação local?
   2.1) Na gestão da SEMED e na escola há a observação/presença desses requisitos?
   2.2) Os recursos da educação, particularmente do FUNDEB, atendem esses requisitos de qualidade?
2) Quais investimentos foram realizados na escola (investimentos em infra-estrutura e aquisição de materiais e equipamentos para a escola: instrumentalização de suporte ao processo ensino-aprendizagem) e na formação dos professores, a partir de 2007?
3) As escolas elaboram seu plano escolar? Qual o grau de participação do professor na gestão e na elaboração do projeto político-pedagógico da escola?
4) A escola publica sua planilha de receitas e despesas? Como?
5) Há participação social (pais, professores, alunos, grupos organizados, etc.) na gestão da escola (no processo de tomada de decisão)? Ou seja, há algum tipo de interação/parceria escola-sociedade? Como isso ocorre?
6) Como está a organização dos professores? São feitas reivindicações associadas à qualidade da educação? Quais? O orçamento da educação municipal serve de referência para as reivindicações?
7) Há intervenção política e de lideranças locais na educação municipal?
8) Qual sua percepção em relação a uma intervenção participativa dos grupos sociais organizados e ligados à educação, nas decisões sobre aplicação de recursos na educação municipal (SEMED)?
9) A formalização de todas as decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) podem dificultar\impedir ou não uma gestão mais democrática? Por quê?

CONSELHEIRO(A) DO FUNDEB

Membro: _____ Sexo: ( ) Masc. Fem. ( )
Formação: _____
Cargo: _____ Ano de ingresso no Conselho: _____

1) Qual sua percepção sobre os recursos do FUNDEB para a educação municipal?
2) Como foi o processo de escolha e de preparação para exercer a função no Conselho?
3) Como vem sendo feito o acompanhamento dos processos (controle sobre entrada e saída dos recursos do Fundo)? Quais benefícios e dificuldades encontradas?
4) O que considera como `educação com qualidade`, para o município? Ou seja, quais são os requisitos básicos para a qualidade da educação local?
   4.1) Na gestão da SEMED e na escola há a observação/presença desses requisitos?
   4.2) Os recursos da educação, particularmente do FUNDEB, atendem esses requisitos de qualidade?
5) Qual o grau de participação e intervenção dos componentes do Conselho do FUNDEB sobre o Censo Escolar, o montante dos recursos do Fundo (valor mensal, aplicação e prestação de conta dos recursos) e na proposta orçamentária? O Conselho se considera autônomo? O que consta nos relatórios enviados ao TC? Há formalização de denúncias diante do/pelo Conselho? Quais medidas foram tomadas?
6) Há intervenção política e de lideranças locais na educação municipal?
7) Qual sua percepção em relação a uma intervenção participativa dos grupos sociais organizados e ligados à educação, nas decisões sobre aplicação de recursos na educação municipal (SEMED)?
8) A formalização de todas as decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) podem dificultar\impedir ou não uma gestão mais democrática? Por quê?

ASSOCIAÇÃO DE PAIS E PROFESSORES

Membro: _____ Sexo: ( ) Masc. Fem. ( )
Formação: _____
Cargo: _____ Ano de ingresso na Associação: _____

1) Qual sua percepção sobre os recursos do FUNDEB para a educação municipal?
2) O que considera como `educação com qualidade`, para o município? Ou seja, quais são os requisitos básicos para a qualidade da educação local?
   2.1) Na gestão da SEMED e na escola há a observação/presença desses requisitos?
   2.2) Os recursos da educação, particularmente do FUNDEB, atendem esses requisitos de qualidade?
3) Há intervenção política e de lideranças locais na educação municipal?
4) Qual sua percepção em relação a uma intervenção participativa dos grupos sociais organizados e ligados à educação, nas decisões sobre aplicação de recursos na educação municipal (SEMED)?
5) A formalização de todas as decisões tomadas e a condução das atividades pelos técnicos (os processos burocráticos) podem dificultar\impedir ou não uma gestão mais democrática? Por quê?

QUESTIONÁRIO - DIMENSÕES BUROCRÁTICAS (todos os entrevistados, exceto os gestores)

Qual sua percepção sobre a presença das dimensões burocráticas na administração pública municipal? (Para cada uma das dez dimensões escolha **uma** das cinco respostas e marque um "**X**")

DIMENSÕES BUROCRÁTICAS	**RESPOSTAS**				
	NÃO PRESENTE (1)	**RARAMENTE PRESENTE (2)**	**DESCONHECE A PRESENÇA (3)**	**FREQUENTEMENTE[216] PRESENTE (4)**	**FORTEMENTE PRESENTE (5)**
1. Regras, leis ou regulamentos administrativos de controle do comportamento do quadro técnico e professores					
2. Disciplina, para que os funcionários cumpram exatamente aquilo que está sendo requerido, tanto nas atividades do cargo como no comportamento.					
3. Hierarquia de autoridade, onde uma pessoa tem poder de mando ou comando sobre outras, decorrente do cargo que ocupa					
4. Divisão do trabalho, onde cada funcionário executa tarefas específicas, de acordo com o cargo ocupado					
5. Autoridade limitada ao cargo, onde o poder de mando é decorrente do posto ocupado na hierarquia.					
6. Separação entre propriedade e administração, em que se observa que o que é bem público é separado do bem particular (da pessoa), não havendo um apoderamento (a posse) do bem público pelo funcionário e gestores.					
7. Há ênfase nas comunicações escritas, devido ä necessidade de formalização de decisões e atos administrativos.					
8. Cada funcionário ocupa o cargo pela competência técnica, decorrente de processo seletivo (pelo mérito).					

[216] Ocorre com certa freqüência (algumas vezes), mas ainda não se constitui como fortemente presente (manifesta e altamente presente em todos os atos e decisões).

9. Há um sistema de procedimentos para cada atividade, sendo que o ocupante de cargo deve obedecer e executar suas tarefas conforme previsto.					
10. A impessoalidade, significando que o tratamento dispensado ao colega de trabalho e ao público, pelo funcionário, é pelo cargo ocupado, sendo, inclusive, dado tratamento igualitário no atendimento ao público, sem diferenciação.					

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

ANGELA DE CASTRO CORREIA GOMES, RG [...], CPF [...] tel. cel. [...], aluna do curso de Doutorado em Educação: Currículo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), apresenta os seguintes dados de sua pesquisa:

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA: Uma Análise do FUNDEB, no Período de 2007 a 2010, na Fronteira Guajará-Mirim (Brasil) / Guayaramerin (Bolívia)

Justificativa: O interesse da pesquisadora pelo tema considerado se justifica pelo fato de a mesma residir no município foco de estudo desde início de 1996, como professora contratada pela Universidade Federal de Rondônia para atuar no curso de Administração do Campus do município e estar envolvida no processo de formação de pessoas da localidade, particularmente, servidores municipais, além de outros aspectos.

Objetivo geral: Avaliar o processo de implantação e gestão e o impacto do FUNDEB, como política pública de financiamento da Educação Básica, no município de Guajará-Mirim/RO, na fronteira Brasil-Bolívia, no período de 2007 a 2010.

Objetivos específicos: a) Avaliar o processo de implantação da política no município, considerando dados quantitativos e processo de decisão/ações sobre receitas e despesas. b) Identificar os indicadores de qualidade para a educação municipal segundo a ótica dos gestores [prefeito, secretário(a) de educação], diretores das escolas e membros do conselho do FUNDEB. c) Avaliar o impacto do FUNDEB na educação municipal, particularmente na formação e remuneração dos profissionais do magistério. d) Identificar as ações do Conselho do FUNDEB, da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Estado sobre a gestão dos recursos.

Procedimentos da pesquisa: A pesquisa, de abordagem qualitativa, previamente autorizada pelo Prefeito em exercício no ano de 2008 e o empossado em 2009, envolve: a gestão do FUNDEB em Guajará-Mirim, com pesquisa documental e empírica junto aos diretores/as de escolas municipais, representantes de Associações de Pais e Professores (APPs) e do Conselho do FUNDEB, além do Prefeito e o gestor da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). A técnica de coleta de dados abrange os documentos oficiais da SEMED, particularmente da contabilidade; entrevista com a população alvo, tendo como instrumento o gravador,

além da obtenção de dados por meio de fotografias da estrutura das escolas, para fortalecer a percepção sobre as mesmas.

Esclarecimentos sobre o processo da pesquisa: não acarretará quaisquer tipos de desconfortos e riscos aos sujeitos envolvidos, e espera-se que ela possa provocar mudanças/benefícios na gestão da educação sob responsabilidade do município.

A entrevista será efetuada em local que não cause nenhum constrangimento ao entrevistado, o qual poderá, inclusive, escolher o lugar que considerar conveniente. Será transcrita para a Tese em forma de 'fala do respondente', efetuando-se possíveis correções gramaticais e cortes da fala, se necessário, sem alteração da essência de seu conteúdo.

Todos os esclarecimentos sobre a pesquisa vêm sendo dados aos gestores da educação do município (Prefeito e Secretário/a/s), desde 2008, e todos os demais possíveis entrevistados também serão informados de todo o processo, incluindo dados sobre procedimentos metodológicos e resultados esperados. E ao final da mesma, será feito o depósito de um exemplar da Tese na Prefeitura do município, para livre acesso de qualquer interessado/a aos resultados alcançados na pesquisa.

Qualquer um dos respondentes tem a liberdade de recusar ou retirar o consentimento em participar da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado, informando ou não suas razões à pesquisadora.

A pesquisadora garante a manutenção do sigilo, confidencialidade e privacidade dos dados pessoais do sujeito da pesquisa, antes, durante e após o término da mesma, que não envolverá nenhum custo aos entrevistados, nem quaisquer danos que possam ocasionar formas de indenizações.

A autorização e concordância do entrevistado serão corroboradas com sua assinatura neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Este documento está elaborado em duas vias, sendo uma retida pelo sujeito da pesquisa ou por seu representante legal e uma arquivada por esta pesquisadora responsável.

Guajará-Mirim, RO ____ de _____ de 2011

_____ _____

Ângela de C. Correia Gomes (pesquisadora)

(entrevistado/a)

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO: DADOS DA ESCOLA

1) NOME DA ESCOLA:

2) QUANTIDADE DE PROFESSORES (INCLUINDO O DIRETOR):

3) QUANTIDADE DE SALAS DE AULA:

Obs.: Nas questões a seguir, marque um "X" dentro do parêntese, caso se aplique ou não a sua escola.

4) E. URBANA ( ) (localização)	5) E. RURAL ( ) (localização) 5.1) Está localizada em unidade de conservação? Sim ( ) Não ( ) 5.2) É indígena? Sim ( ) Não ( )

6) HÁ BIBLIOTECA NA ESCOLA? ( ) SIM ( ) NÃO

6.1) Se **sim**, o acervo é suficiente? ( ) Sim ( ) Não

6.2) Se **sim**, o acervo é renovado com qual periodicidade?

( ) Anualmente
( ) A cada dois anos
( ) Esporadicamente (a cada três ou mais anos)

7) HÁ LABORATÓRIO NA ESCOLA? ( ) SIM ( ) NÃO

7.1) Se **sim**, serve a quais disciplinas e quais atividades são desenvolvidas?

_____
_____
_____

8) HÁ SALA MULTIMÍDIA NA ESCOLA? ( ) SIM ( ) NÃO

8.1) **Se sim,** quais os equipamentos existentes?

8.1.1- ( ) televisão _____ polegadas
8.1.2- ( ) computador. Com multimídia? ( ) Sim ( ) Não
8.1.3- ( ) retroprojetor
8.1.4- ( ) videocassete
8.1.5- Outros: _____
_____

8.2) Qual a **capacidade** da sala multimídia? _____ alunos

8.3) **Se não há** sala multimídia, quais os equipamentos existentes que subsidiam, especificamente, as atividades pedagógicas do professor?

8.3.1- ( ) televisão _____ polegadas
8.3.2- ( ) computador. Com multimídia? ( ) Sim ( ) Não
8.3.3- ( ) retroprojetor
8.3.4- ( ) videocassete
8.3.5- Outros: _____
8.3.6- Onde estão localizados os equipamentos para uso do professor? _____
_____

9) QUAIS OUTROS ESPAÇOS COMPÕEM A ESTRUTURA DA ESCOLA?

9.1- ( ) Sala da direção. Possui quais equipamentos? _____
_____

9.2- ( ) Sala dos professores. Possui quais equipamentos? _____
_____

9.3- ( ) Cozinha e Refeitório
9.4- ( ) Sanitário exclusivo para os funcionários
9.5- ( ) Sanitário exclusivo para as funcionárias
9.6- ( ) Sanitário exclusivo para os alunos
9.7- ( ) Sanitário exclusivo para as alunas
9.7- ( ) Área ou espaço de lazer para os/as alunos/as
9.8- Outro/s: _____
_____

9.9- Todos os espaços da escola apresentam bom estado de conservação, inclusive as salas de aulas? (comente)

_____
_____
_____

10) ESCREVER QUANTIDADE ANUAL DE ALUNOS **MATRICULADOS**, CONFORME ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO QUE A ESCOLA OFERTA					
ANO	Educação Infantil	E. Fundamental de 1ª a 4ª série	Supletivo ou EJA	Educação Especial	Outra: especificar
2007					
2008					
2009					
2010					

11) ESCREVER QUANTIDADE DE ALUNOS **APROVADOS**, CONFORME ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO QUE A ESCOLA OFERTA					
ANO	Educação Infantil	E. Fundamental de 1ª a 4ª série	Supletivo ou EJA	Educação Especial	Outra: especificar
2007					
2008					
2009					
2010					

12) ESCREVER QUANTIDADE DE ALUNOS **REPROVADOS**, CONFORME ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO QUE A ESCOLA OFERTA					
ANO	Educação Infantil	E. Fundamental de 1ª a 4ª série	Supletivo ou EJA	Educação Especial	Outra: especificar
2007					
2008					
2009					
2010					

13) ESCREVER QUANTIDADE DE **ABANDONO** POR ALUNOS, CONFORME ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO QUE A ESCOLA OFERTA					
ANO	Educação Infantil	E. Fundamental de 1ª a 4ª série	Supletivo ou EJA	Educação Especial	Outra: especificar
2007					
2008					
2009					
2010					

14) ESCREVER TOTAL DE **PROFESSORES** QUE LECIONAM NA ESTAPA/MODALIDADE DE ENSINO QUE A ESCOLA OFERTA (caso o professor atue em mais de uma etapa/modalidade de ensino, colocar observação abaixo)					
ANO	Educação Infantil	E. Fundamental de 1ª a 4ª série	Supletivo ou EJA	Educação Especial	Outra: especificar
2007					
2008					
2009					
2010					
OBSERVAÇÃO:					

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO: DADOS DO PROFESSOR DA ESCOLA

NOME DA ESCOLA:

15) PREENCHER OS ITENS ABAIXO COM DADOS SOBRE **CADA PROFESSOR** QUE LECIONA NA ESCOLA

15.1) Nome Professor/a:	15.2) Sexo: ( ) masc. ( ) fem.

15.3) Forma de Ingresso no Cargo: ( ) Concurso ( ) Contrato Emergencial

15.4) Tempo de Serviço como Professor/a:

15.5) Tempo de Serviço em Escola/s Municipal/is, como Professor/a: _____

15.5.1) Ano de ingresso: _____

15.6) Formação Máxima quando Iniciou Carreira de Professor/a, em Escola/s Municipal/is (se graduada e/ou pós-graduada, mencionar nome e ano de conclusão de cada curso):

_____

_____

15.7) Formação máxima, na atualidade (se graduada e/ou pós-graduada, mencionar nome e ano de conclusão de cada curso): _____

_____

15.7.1) A realização de algum curso contou com ajuda financeira da Prefeitura? ( ) Sim ( ) Não

15.7.1.1) Se **sim**, qual curso e como ocorreu? _____

_____

_____