

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “Júlio de Mesquita Filho”
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS (FCLar/UNESP)
CAMPUS DE ARARAQUARA.**

ELIZANGELA LÉLIS DA CUNHA.

**IMPACTOS DO FUNDEF NA EDUCAÇÃO INFANTIL
NO MUNICÍPIO DE FRANCA.**

**ARARAQUARA
2007**

ELIZANGELA LÉLIS DA CUNHA.

**IMPACTOS DO FUNDEF NA EDUCAÇÃO INFANTIL
NO MUNICÍPIO DE FRANCA.**

Dissertação apresentada para obtenção de título de mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP/Campus de Araraquara, área de concentração: Gestão e financiamento da educação, sob a orientação da Prof^a Dr^a Roseana Costa Leite.

**ARARAQUARA
2007**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “Júlio de Mesquita Filho”
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS (FCLar/UNESP)
CAMPUS DE ARARAQUARA.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**IMPACTOS DO FUNDEF NA EDUCAÇÃO INFANTIL
NO MUNICÍPIO DE FRANCA.**

ELIZANGELA LÉLIS DA CUNHA.

Orientadora: Prof^a Dr^a ROSEANA COSTA LEITE.

Este exemplar corresponde a redação final da dissertação de mestrado defendida por Elizangela Lélis da Cunha e aprovada pela comissão julgadora.

Data ____/____/____

Orientadora: _____

Comissão julgadora.

A ti, Benjamim Xavier de Paula, tão querido e amado amigo meu...

Razão de tudo.

AGRADECIMENTOS.

Ao longo de nossas vidas assumimos inúmeros papéis sociais e ao desempenhá-los construímos nossas relações e nossa história. Sem dúvidas, durante nossa trajetória de vida muitos foram aqueles que gentilmente nos ajudaram a caminhar e até seguiram conosco. Este espaço se reserva, justamente, àqueles que marcaram este período de forma particular e substancial e, é para estes que fazemos agora nossos mais sinceros agradecimentos.

À Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível superior (CAPES), por meio do Programa de apoio à pós-graduação (PROAP), por financiá-la.

A Prof^a Dr^a Roseana Costa Leite toda minha admiração e respeito pela competência, paciência e amizade que me dedicou durante todo esse período de orientação.

A meus pais, Cleusa e Aparecido e meu avô João pela força. Mesmo distantes nunca deixaram de me acompanhar. A eles todo meu esforço, gratidão e desculpas pela ausência nesse período tão solitário de dedicação a pesquisa.

A meus irmãos Eires e Antônio pelo carinho e amizade, eu os amo.

Agradeço o companheirismo e amizade que recebemos de toda a turma de colegas e professores durante esse período na pós-graduação, em especial a Adriana, Amanda e Luciana.

Aos funcionários da pós-graduação, em especial a Flávia que sempre me atendeu prontamente e cuidou para que tudo se encaminhasse dentro do prazo do programa.

A todos os amigos e amigas de Franca e de São Carlos que sempre me incentivaram, em especial ao Carlos Fernando Goulart, a Ana Maria Vilione, Conceição, Altina, Graziela Campos e Maria Lucia de Freitas que sempre me acolheram, com carinho, em suas casas e me incentivaram a continuar.

A todos os amigos do DeSS/SAC da UFSCar, ao Secretário de Assuntos Comunitários Sr^o Marco A. Zanni, à Maria Helena Rosalini, Soeli de Fátima Viganó, Ana Lúcia Facci, Olga Miguel, Sônia Segnini, Nair Sato, José Renato, Elisangela Barbosa, Juliana Ventura, Maria Helena Souza Cruz e Janaína Rizzo, que me acompanharam e torceram juntos por esta realização.

A você Itamar que é tão importante em minha vida e se fez presente nos momentos em que mais precisei. Com seu amor e cumplicidade faz nossos dias mais felizes.

Ao amigo Benjamim Campos que prontamente se dispôs a me ajudar com a revisão do trabalho.

Aos profissionais de ensino da Rede Municipal e Estadual de Franca que gentilmente colaboraram com o trabalho concedendo-nos as entrevistas sobre sua experiência profissional, todo nosso respeito e agradecimento.

Ao Diretor Reginaldo Raiz, ex-dirigente regional de ensino de Franca e ao Srº Luiz Cruz, ex-secretário municipal de educação de Franca que gentilmente nos concederam entrevistas acerca da educação em Franca no período de suas gestões.

À equipe de profissionais da Secretaria Municipal de Educação nossos agradecimentos por nos atender prontamente nos disponibilizando as fontes para o trabalho, em especial para a equipe de educação infantil, ensino fundamental e do serviço social.

À Diretoria Regional de Ensino de Franca na pessoa da Dirigente Profª Evani pela prontidão na liberação de fontes para o trabalho, em especial a administração nossos mais sinceros agradecimentos.

À equipe da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Econômica do Município de Franca na pessoa de seu Secretário Sebastião Ananias pela gentileza e prontidão de nos atender e liberar as fontes para o desenvolvimento do trabalho, em especial aos funcionários Paulo Souza, Paulo Nogueira, Cláudio e José Eurípedes.

Agradeço a gentileza e prontidão do profº Marcio Benevides Lessa do Instituto de Pesquisa Econômicas da Faculdade de Administração e Ciências Econômica de Franca (FACEF) em nos auxiliar com a aplicação do INPC para atualização dos valores orçamentários.

Ao 10º Promotor da Vara da Infância e Juventude Drº Augusto Soares de Arruda Neto que, prontamente, atendeu nossa solicitação fornecendo todas as informações a respeito da atuação da Promotoria na cidade de Franca.

A todos, e aqueles que não tiveram seus nomes registrados, mas que estiveram a nosso lado e contribuíram para realização deste trabalho os mais sinceros agradecimentos.

E não poderíamos deixar de agradecer um amigo muito especial que com sua amizade incondicional sempre nos incentivou e amparou quando não mais conseguíamos caminhar. É a ti, Benjamim Xavier de Paula, que devemos toda satisfação e felicidade de ter concluído mais esta etapa. Muito obrigada por tudo!

RESUMO

Palavras chaves: Educação Infantil, financiamento da educação, FUNDEF.

Este trabalho versa sobre os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) na educação municipal de Franca, SP, principalmente na educação infantil, após a implantação deste pelo Governo Federal. A vinculação automática de 15% do total dos recursos arrecadados neste Fundo, para investimento apenas no ensino fundamental, provoca profundas mudanças nas responsabilidades educacionais dos municípios paulistas, uma vez que o ensino fundamental era oferecido principalmente pelo Governo Estadual. A destinação dos recursos do Fundo adota como critério o número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental de cada ente federativo, contabilizados pelo censo escolar do ano anterior. Tal processo desencadeou a municipalização, via convênio Estado/Município ou por intermédio da criação de rede própria de ensino fundamental, com passagem gradual do atendimento desta etapa de ensino para o município. Em Franca, o governo municipal da época optou por criar rede própria e não assinar o convênio Estado/Município, que transferia para responsabilidade do município as escolas de ensino fundamental estaduais. A pesquisa procura entender a municipalização do ensino, no caso específico de Franca/SP, e evidencia o financiamento e atendimento da educação neste município, antes e após a implantação do FUNDEF. O estudo realizado em Franca nos mostra a organização e aplicação dos recursos educacionais, no período em análise, e seus impactos para a educação infantil, com destaque para a existência de uma grande demanda reprimida, no atendimento educacional de crianças de 0 a 3 anos.

RÉSUMÉ

Mots-clefs: Éducation des enfants; Financement de l'éducation; FUNDEF¹

Ce travail traite les impacts du FUNDEF sur l'éducation municipale de Franca – SP, notamment sur l'éducation des enfants, après l'implantation de celui-ci par le gouvernement fédéral. L'attachement automatique de 15% du total des recours déposés dans ce Fonds pour l'investissement seulement dans l'enseignement élémentaire, entraîne des changements profonds auprès de l'Administration de l'éducation des municipes de l'Etat de São Paulo, une fois l'enseignement élémentaire était offert notamment par le gouvernement de l'Etat. La destination des recours du Fonds adopte tandis que critère le nombre d'élèves inscrits dans le système d'enseignement élémentaire de chaque organisme fédératif, comptés par le cens scolaire de l'année précédent. Tel procès a déclenché la municipalisation, à travers une convention Etat/municipe ou la création d'un système propre d'enseignement élémentaire, à travers le passage gradué de cette étape d'enseignement vers le municipe. À Franca, le gouvernement municipal de l'époque a opté pour la création d'un système propre et la non signature de la convention Etat/municipe, qui transférait au municipe la responsabilité des écoles d'enseignement élémentaire de l'Etat. Cette recherche envisage comprendre la municipalisation de l'enseignement, dans le cas spécifique de Franca, et montre le financement et accueil de l'éducation dans ce municipe, avant et après l'implantation du FUNDEF. L'étude réalisé à Franca manifeste l'organisation et application des recours éducationnels dans la période analysée et ses impacts sur l'éducation des enfants, en soulignant l'existence d'une grande demande réprimée en ce qui concerne l'accueil à l'éducation des enfants de 0 à 3 ans.

¹ FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fonds de Manutention et Développement de l'Enseignement Élémentaire et Valorisation du Magistère).

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO I – O contexto educacional brasileiro e o financiamento da educação infantil.

TABELA I – Alíquotas de vinculação de recursos para a educação no Brasil.	34
TABELA II – Porcentagem dos municípios que atuam na área de creches segundo a forma de atuação. Estado de São Paulo, 1990.....	39
TABELA III – Porcentagem dos municípios que atuam em pré-escolas segundo a forma de atuação Estado de São Paulo, 1990.....	39

CAPÍTULO II – A Lei 9394/96, a Emenda Constitucional nº14, a Lei 9424/96 e o FUNDEF.

TABELA I – Impostos previstos pela Constituição Federal de 1988.....	57
--	----

CAPÍTULO III - A educação infantil no município de Franca entre 1994 a 2004: um estudo dos desdobramentos das políticas de financiamento.

TABELA I – Orçamento do município de Franca (1994-2004).....	94
TABELA II – Valores arrecadados x valores processados para despesas do município de Franca (1994-2004).....	100
TABELA III – Execução orçamentária do Município de Franca/SP, receitas de impostos próprias e transferidas.....	102
TABELA IV – Relatório FUNDEF – Dados consolidados do FUNDEF referente ao município de Franca.....	104
TABELA V – Orçamento do município de Franca para a educação (1994-2004).....	107
TABELA VI – Dotação orçamentária do município de Franca para a Educação, gastos totais com a educação, educação infantil e o ensino fundamental.....	109
TABELA VII – Despesas empenhadas e processadas com educação infantil no município de Franca (1994-2004).....	114
TABELA VIII – Despesas empenhadas e processadas na rede de ensino fundamental do município de Franca.....	118
TABELA IX – Nº de alunos matriculados na rede municipal de ensino no município de Franca (1994-2004).....	120
TABELA X – Quadro demonstrativo das instituições de caráter sócio-educativo conveniadas com o município de Franca, as quais recebem recursos diretos ou indiretos (creches).....	123
TABELA XI – Per captas anuais gastos pelo município de Franca com sua rede de educação infantil e ensino fundamental x per capita FUNDEF do Estado de São Paulo.....	126
TABELA XII – População em idade escolar, nº de matrículas na rede municipal de ensino do município de Franca e taxa de cobertura (1994-2004).....	129
TABELA XIII – Nº de alunos matriculados no ensino fundamental e educação infantil da rede municipal de ensino no município de Franca x nº de classe/turma e nº de escolas	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADT: Ato das Disposições Transitórias.
APAE: Associação de pais e amigos dos excepcionais.
ASSECOFRAN: Associação dos Contadores de Franca.
CAIC: Centro de atenção integral à criança.
CCI: Centro de convivência infantil.
CF: Constituição Federal.
EJA: Educação de jovens e adultos.
EMEI: Escolas municipais de educação infantil.
FGTS: Fundo garantia de tempo de serviço.
FHC: Fernando Henrique Cardoso.
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
FPE/FPM: Fundo de participação dos Estados e 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 Valorização do Magistério.
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICMS: Imposto sobre circulação de mercadoria e serviços.
INEP: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.
INPC: Índice nacional de preços ao consumidor.
INSS: Instituto Nacional de Seguro Social.
IPI: Imposto sobre produtos industrializados.
LBA: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
MEC: Ministério da Educação e Cultura.
MOBRAL: Movimento brasileiro de alfabetização.
NEPP: Núcleo de estudos de políticas públicas da UNICAMP.
ONU: Organizações das Nações Unidas.
PAED: Programa de complementação ao atendimento educacional especializado às pessoas portadoras de deficiência.
PEJA: Programa de educação de jovens e adultos.
PNATE: Programa nacional de atenção ao transporte escolar de aluno da zona rural.
QESE: Quota Estadual do Salário Educação.
SASSON: Serviço de assistência e seguro social dos municipais de Franca.
SNIPC: Sistema nacional de índices de preços ao consumidor.
UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a infância.

SUMÁRIO.

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. CAPÍTULO I – O CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	26
▪ Trajetória de reformas do Estado: algumas considerações.....	27
▪ A reforma no contexto brasileiro.....	29
▪ Financiamento da educação: algumas considerações.....	32
▪ Financiamento da educação infantil na Constituição Federal de 1988.....	45
3. CAPÍTULO II – A LEI 9.394/96, A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº14, A LEI 9.424/96 E O FUNDEF.....	52
▪ O financiamento e a regulamentação da educação infantil no texto da Lei 9.394, de 23 de dezembro de 1996 (LDB).....	53
▪ Emenda Constitucional nº 14 e a Lei 9.424/96: a criação e regulamentação do FUNDEF.....	67
▪ FUNDEF: avanços e retrocessos.....	76
4. CAPÍTULO III - A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FRANCA ENTRE 1994 A 2004: UM ESTUDO DOS DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO.....	80
▪ Breves considerações históricas sobre Franca.....	81
▪ A educação infantil e a organização do ensino no município de Franca.....	84
▪ Mecanismos democráticos de controle social.....	87
▪ Atuação da promotoria da infância e juventude no município de Franca no que diz respeito à educação.....	90
▪ A educação infantil e o financiamento educacional em Franca.....	92
▪ Entrevista com profissionais e representantes da Secretaria da Educação de Franca/SP.....	132
5. CONCLUSÃO.....	142

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
7. FONTES E DOCUMENTOS.....	166
8. ANEXOS.....	174
▪ Anexo – A: Receitas orçamentárias do Município de Franca/SP (1994-2004).....	175
▪ Anexo – B: Despesas orçamentárias do Município de Franca/SP (1994-2004).....	211
▪ Anexo – C: Informações sobre o atendimento em educação infantil feito pelo Município de Franca de 1994 a 2004 (creches conveniadas e pré-escolas próprias).....	264
▪ Anexo D: Censo escolar de Franca/SP.....	268
▪ Anexo E: Legislação.....	273

INTRODUÇÃO

Segundo a historiadora Mattos (2002), “não somos nós que escolhemos nosso objeto de pesquisa, mas o objeto de pesquisa nos escolhe”¹; a educação infantil me escolheu.

As indagações que levaram ao presente projeto de pesquisa surgiram da experiência enquanto professora de educação infantil no município de Franca. No encontro entre uma jovem e sonhadora professora da rede pública e experientes e já desencantados professores com vasto tempo de serviço na educação infantil, desenvolveram-se relações de amizade, inquietude e conflitos.

Diante de nossa crença em uma mudança a partir da educação e, no caso em questão da educação infantil, deparávamos com o saudosismo e frustração de várias colegas de trabalho, nas quais podia observar por um lado, um sentimento saudosista em relação ao trabalho com as crianças em outro tempo, quando a educação infantil dispunha de uma infraestrutura e condições de trabalho que não mais perduram. Várias dessas colegas diziam que as condições de trabalho eram muito melhores e que a educação infantil, na atualidade, estava sendo esquecida pela Prefeitura.

Foi então que, o espírito de inquietação não nos deixou desanimar. Percebemos que podíamos aproveitá-lo em outra empreitada que começaria após a conclusão do curso de Serviço Social da FHDSS/UNESP/Campus de Franca. Surgiu, então, a idéia de desenvolver a presente pesquisa, que ganhou forma nestas páginas que passamos a discorrer.

Além de nossa experiência enquanto professora de ensino infantil, a escolha do tema de estudo também está relacionada com nossa indignação frente à posição desprivilegiada que a educação infantil ocupou na história do nosso país, agravada após as reformas educacionais da década de 90. Acreditamos que, como pesquisadores e profissionais da área, é imprescindível destacar os avanços e possíveis prejuízos que esta etapa de ensino vem sofrendo, a partir das reformas iniciadas nesta década.

Falar sobre a função assumida pela educação infantil no contexto educacional brasileiro e a forma com que essa foi pensada desde o seu surgimento, ajuda-nos a

¹ Nota extraída do curso de curta duração em História e Música: Desafios metodológicos e experiências da MPB. Uberlândia: Núcleo de Estudos em História Social da Arte e da Cultura da Universidade Federal de Uberlândia (NEHAC/UFU), Brasil, 2002.

compreender como essa etapa de ensino vem se desenvolvendo no âmbito da política educacional do nosso país.

O sentimento e a valorização atribuídos à infância nem sempre existiram da forma como são propagados hoje, antes é fruto de um longo processo de modificações sócio – econômicas e políticas ocorridas na sociedade. A idéia que a sociedade possui da infância e o contexto em que cada criança se encontra contribuem para o desenvolvimento de ações e o posicionamento do poder público frente a essa demanda.

A trajetória da organização da educação infantil no Brasil esteve marcada pelo contexto histórico de cada época, bem como a classe social a que pertencia cada criança, e entender o conceito com a profundidade que este trabalho preceitua, remete-nos a compreender a educação infantil.

O termo *educação infantil*, para designar o atendimento de crianças de zero a seis anos, surge com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Antes, o atendimento a essa faixa etária era realizado na sua maioria em creches e pré-escolas, mas com características diversas.

A legislação atual sobre a educação infantil vem garantir o caráter educacional que toda creche deve oferecer a suas crianças, já que por diversos anos a preocupação maior dessas instituições esteve, na maioria das vezes, relacionada, apenas, aos cuidados físicos – alimentação, higiene e saúde e a um local para abrigar crianças cujos pais trabalhavam.

Em relação ao atendimento em pré-escolas, Rosemberg, Campos & Pinto (1985) apontam que esta deve oferecer atendimento educacional anterior a escolaridade obrigatória, além disso, deve preparar a criança para a inserção social, desenvolvendo suas habilidades e atitudes, preparando-a para atuar em sociedade.

Porém, o tratamento diferenciado às crianças de 0 a 6 anos ganha novo princípio com a Constituição Federal de 1988. Esta define creches e pré-escolas como componentes da ‘educação infantil’, pertencente ao setor educacional compondo a educação básica em conjunto com o ensino fundamental e médio. O desafio desse novo princípio, acima de tudo, está em garantir que as ações nessa etapa de ensino atendam o “direito da criança” e não

somente das mães, o que não nega, evidentemente, o benefício que esse atendimento representa para as mães e as famílias.

Antes, a atenção à faixa etária de 0 a 6 anos era realizada, em um primeiro momento, por orfanatos, internatos e outras instituições de caridade, mantidas pela igreja católica e por instituições particulares e, posteriormente, em creches e pré-escolas, mas com características diversas.

Desde o início da colonização do Brasil pelos portugueses, passando pelo período imperial quando da vinda da família real para a colônia brasileira, até o início da república, podemos concluir que a ação do poder oficial voltada à educação de crianças de zero a seis anos foi muito incipiente ou praticamente inexistente.

Esse atendimento se direcionava ao amparo de crianças órfãs e enjeitadas, feito na sua maioria ou quase totalidade, pela filantropia católica e por outras instituições particulares, em orfanatos mantidos pela Igreja, e, no período imperial, por “[...] diversas modalidades de asilos infantis destinados à proteção a infância” (KISHIMOTO, 1990, p.55), com apoio da monarquia e Igreja Católica.

As primeiras referências brasileiras sobre a forma de tratamento a ser dado às crianças da primeira infância foram esboçadas a partir do darwinismo social e do positivismo em duas concepções teóricas, a saber: o discurso médico higienista e o discurso jurídico-policia. Esses dois discursos tiveram forte influência das teorias eugênicas defendidas por Sílvio Romero e Nina Rodrigues.

O médico Nina Rodrigues e o Jurista Sílvio Romero, talvez, as duas principais referências para o pensamento social, intelectual e educacional, de fins do século XIX e início do século XX, fundamentados nas teorias positivistas e darwinistas, desenvolveram uma terceira teoria que ficou conhecida no Brasil como o pensamento eugênico ou teoria da eugenia.

O pensamento eugênico de Sílvio Romero e Nina Rodrigues estava baseado nas teorias de evolução das espécies de Charles Darwin. Esses, em linhas gerais, defendiam, em suas teorias, a superioridade da raça branca e a inferioridade da raça negra e, sob este ponto de vista, que o subdesenvolvimento da nação brasileira residia na inferioridade do negro. Para

Silvio Romero, o caminho para o desenvolvimento ou para a evolução do Brasil era o melhoramento da raça por meio da miscigenação, em que a raça branca, por ser superior, prevaleceria (idéia que orientou a imigração estrangeira no Brasil); já para Nina Rodrigues, o caminho era o desaparecimento (extermínio) da raça inferior (negra) pela raça superior (branca).

Nina Rodrigues foi a principal influência da concepção higienista presente na época e Sílvio Romero da concepção jurídico-policia.

A concepção higienista presente nos primeiros atendimentos à infância no país possuía um olhar preconceituoso, à medida que diferenciava crianças negras e pobres das crianças das elites, culpabilizando as famílias negras pela mortalidade infantil, sem fazer conexão com as condições sócio-econômicas vivenciadas por estas. A maior preocupação dos higienistas, ao disponibilizar atendimento à infância pobre na época, estava em conter a mortalidade infantil e a disseminação de doenças causadas pelas condições precárias de alimentação, higiene e moradia.

A concepção jurídico-policia estava preocupada com as legislações trabalhista e criminal que se desenvolvia e trazia à tona o tema da infância moralmente abandonada; defendia a fundação de instituições educacionais para as crianças pobres com objetivo de inculcar na população a instrução para a subserviência e evitar a criminalidade. (KULMANN Jr., 1998, p. 93).

Kishimoto (1990) aponta que, o final do império é marcado pela importação de jardins de infância froebelianos pelo setor privado para atender “crianças de 3 a 6 anos” pertencentes à elite da época. A autora faz referência a diversas iniciativas encampadas pelo poder oficial no final do período imperial, como o “Parecer e Projeto de Reforma do Ensino Primário de 1882”, elaborado pelo parlamentar Rui Barbosa, que faz ampla defesa do jardim de infância como estabelecimento educativo, e a “Reforma Leôncio de Carvalho (Decreto 7.247, de 19/04/1879), que introduz, entre outras coisas, a criação de jardins-de-infância para crianças de 3 a 7 anos”, no Distrito Federal. (KISHIMOTO, 1990, p. 58).

Essas medidas de caráter oficial em favor do ensino infantil no final do Império não ultrapassaram o plano das intenções de alguns legisladores, mas contribuíram para o

amadurecimento de novos projetos que, com o advento da República, culminam, em meio a intensos debates políticos, com a criação da primeira unidade pré-escolar no Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 342, de 1896. Ela foi instalada junto à Escola Normal Caetano de Campos, com recursos governamentais, o objetivo era formar crianças de 3 a 7 anos, segundo a metodologia froebeliana. (KISHIMOTO, 1990, p. 59).

Do início da República até meados da década de 1930, o país sofreu grandes transformações tanto no contexto sócio-econômico quanto político, o que acarretou nova organização da sociedade refletida no intenso processo de industrialização do país, mais acelerado no Estado de São Paulo.

O desenvolvimento do setor industrial em São Paulo provocou um inchaço na área urbana, que sem infraestrutura para abrigar toda a população que passou a migrar de outros Estados e do meio rural em direção à cidade na luta por melhores condições de vida, acabou demandando certa atenção do poder público, o surgimento de novas camadas sociais, agravados pela precária infra-estrutura na área urbana, fez surgir a necessidade do atendimento assistencial à criança, uma vez que as intensas jornadas de trabalho e a necessidade de mão-de-obra feminina acabou por criar demandas junto à educação dessas crianças, que antes eram supridas pela própria família.

Essa realidade foi responsável pela ampliação de uma cobertura assistencial do estado para as mães trabalhadoras, porém ainda de forma tímida, pois o que veremos é a ampliação dos serviços já oferecidos anteriormente, como as creches. Porém, sob o ponto de vista da educação infantil, a novidade ficou por conta da implementação das primeiras instituições voltadas para às crianças de 0 a 6 anos, com apoio do poder público, e a preocupação com um projeto educacional para essa faixa etária: os Parques Infantis nos moldes dos Jardins de Infância.

O atendimento educacional oferecido pelo poder público em 1930 esteve diretamente ligado à necessidade de reorganização do aparelho do Estado, frente ao conturbado cenário sócio-econômico e político que se configurava na época.

Notamos que a transformação na área educacional se fez significativa para a ditadura do *Estado Novo* que, baseado na repressão e no fechamento político, acreditava ser a

educação o pilar para construção de um Estado nacionalista forte, priorizando, assim, a formação de uma elite dirigente e de outro a formação profissional das classes populares, voltada para a produção e reprodução do sistema capitalista.

Na Constituição de 1934, foram incorporadas algumas contribuições do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova², bem como o pensamento de alguns educadores comprometidos com a defesa da escola pública para todos. Para prejuízo da educação pública tal Constituição durou pouco e, mesmo no seu período de vigência, as iniciativas voltadas para população de zero a seis anos continuaram restritas ao caráter médico, sem alteração substancial. (KRAMER, 1995, p. 120).

Na contramão da tendência autoritária de educação desenvolvida pelo estado novo, no município de São Paulo, foi organizado, nos moldes dos “jardins de infância”, os Parques Infantis de iniciativa de alguns liberais da elite intelectual paulistana.

Baseados nos ideais de Froebel, que considerava a criança um ser que deveria ser cuidado com carinho, os parques infantis surgiram em 1935, no município de São Paulo, por iniciativa de intelectuais liberais preocupados com o desenvolvimento de um ensino que promovesse a saúde física, o gosto pelo esporte e hábitos saudáveis. (DROUET, 1990)

Tais parques infantis, distribuídos pelos bairros operários da periferia da cidade de São Paulo, já se constituíam em sete unidades no ano de 1941 e buscavam educar a criança pelo jogo e recreação, dando toda assistência necessária relacionada a exames periódicos de saúde, nutrição e serviço social. Tinham como orientação os ideais de Froebel de valorização das oportunidades, para que a criança fosse agente de seu próprio desenvolvimento. Froebel percebeu que o jogo era uma atividade capaz de desenvolver na criança a espontaneidade,

² O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por mais vinte e seis educadores e intelectuais, fruto das discussões desenvolvidas na IV Conferência Nacional de Educação promovida pela Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1931 onde estiveram presentes Getúlio Vargas e Francisco Campos (primeiro titular do recém criado Ministério), “o documento dirigido ao povo e ao governo trazia a marca da diversidade teórica e ideológica do grupo que o concebeu. Mas, apresentava idéias consensuais, como a proposta de um programa de reconstrução educacional em âmbito nacional e o princípio da escola pública, leiga, obrigatória e gratuita e do ensino comum para os dois sexos (co-educação). Movia-se, ainda, no âmbito das concepções educacionais de recorte escolanovista, enfatizando os aspectos biológicos, psicológicos, administrativos e didáticos do processo educacional”. (SHIROMA; MORAES & EVANGELISTA, 2002, p. 23)

criatividade e produção, preparando-a naturalmente para o trabalho na maturidade. (DROUET, 1990)

Os jardins de infância implantados em São Paulo eram, na sua maioria, escolas particulares e caras, voltados para preparação da elite paulistana. Com a implantação dos Parques Infantis na década de 30, nos moldes dos jardins de infância de Froebel, a população do município de São Paulo pôde experimentar um ensino infantil voltado para o jogo, a recreação e o desenvolvimento amplo das crianças.

Porém, contrapondo as iniciativas dos jardins de infância e parques infantis de orientação Froebeliana, cuja finalidade era desenvolver a capacidade intelectual da criança e sua participação social, o governo optou por um projeto imediatista e restrito, cujo objetivo consistia na preparação da criança para o primeiro grau: educação compensatória.

A partir da década de 60, com a ascensão do governo militar, a orientação política do estado brasileiro passou a ser norteadada novamente pelo autoritarismo de Estado, porém, se no período anterior muito pouco ou quase nada se formulou e implementou no âmbito federal para a educação infantil, agora se consolidara a primeira referência para o Estado brasileiro no tocante a essa etapa de ensino, tanto do ponto de vista do modelo, quanto da concepção: o modelo da pré-escola baseado na teoria da educação compensatória e da privação cultural.

O atendimento das crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, com ênfase na faixa de 4 a 6 anos, surgiu nessa época, com intuito compensatório de supostas carências de certa camada da população, a fim de diminuir o quadro de repetências e evasão escolar nos primeiros anos de escolaridade. Tal visão se apoiou na experiência de política compensatória de países norte-americanos embasada na “teoria da carência cultural”.

A teoria da carência cultural, referencial teórico utilizado por educadores brasileiros para desenvolver política pública na área da *educação infantil* com caráter compensatório, desenvolveu-se primeiramente nos Estados Unidos nos anos 60, sob o nome de *Projeto Head Start*, com intuito de oferecer às crianças assistência médica, odontológica e serviços educacionais para crianças em idade pré-escolar, filhos de migrantes e negros.

A teoria da carência cultural orientou, como já foi dito, o ensino para criança em idade pré-escolar no Brasil, na década de 70, por meio de uma educação voltada para a

compensação cultural das crianças marginalizadas. A compensação das carências culturais dessas crianças era necessária para diminuir o alto índice de fracasso escolar, repetência e evasão nas primeiras séries do ensino primário, o que onerava o Estado.

A educação compensatória recebeu fortes influências das teorias da personalidade e da psicanálise que, por meio da abordagem da privação cultural, acreditavam na pré-escola com função compensatória, o instrumento ideal para a resolução do problema do fracasso escolar.

A pré-escola com função preparatória e/ou compensatória visava à iniciação da aprendizagem formal já a partir da pré-escola, tentando evitar o grande fracasso escolar evidenciado nas primeiras séries do ensino primário, hoje denominado, ensino fundamental.

A valorização da cultura formal, em detrimento dos conhecimentos da cultura popular trazidas pelas crianças da classe operária, ocasionou grande preconceito em relação às crianças da classe pobre, já que a idéia de compensação estava diretamente ligada à de “deficiência cultural” e desvalorização da cultura popular, que deveria ser substituída, segundo essa teoria, pelos conhecimentos e habilidades da cultura formal delineada pela classe dominante.

A necessidade de atender emergencialmente à demanda por educação infantil para os filhos da classe operária fez com que, não apenas, o atendimento oficial se organizasse, na década de 70, mas também grupos de mulheres ou associações de moradores improvisassem atendimento às crianças durante a jornada de trabalho de suas mães.

Muitas formas de atenção à criança de 0 a 6 anos de idade surgiram nesse período, mais especificamente no Estado de São Paulo, as “creches de emergências”, uma alternativa criada por obras de caridade vinculadas a ações higienistas da época, que cuidava das crianças no horário de trabalho de seus pais, outra alternativa foi as “mães crecheiras”, mulheres que cuidavam de, mais ou menos, seis crianças em sua própria casa, acabavam atendendo provisoriamente essa demanda.

Acreditamos que o reconhecimento das pré-escolas como as únicas instituições de caráter educacional, pelo poder público, estava ligado à orientação adotada pelos órgãos

oficiais que, influenciados pelas idéias behavioristas³ e autoritárias de ensino, reconheciam apenas as instituições que propagassem a educação compensatória. Abramovay & Kramer (1991) apontam para o caráter preconceituoso da educação voltada para a compensação de supostas carências de crianças de diferentes classes sociais, já que tal proposta acaba partindo de regras impostas pela classe dominante e privilegiando os signos de uma classe social sobre as outras.

Além das críticas em relação ao preconceito e privilégio de uma classe sobre a outra, um dos problemas fundamentais da educação compensatória é o fato de a abordagem da privação cultural, teoria que embasa a educação compensatória, servir para camuflar as verdadeiras causas do fracasso escolar, ou seja, as precárias condições de vida da maioria da população, agravada pelo alto grau de miséria e exclusão social determinado pela forma de inserção desses indivíduos no processo de produção.

Segundo Shiroma; Moraes & Evangelista (2002) a reforma educacional dos anos de 1960 e 1970 priorizou o desenvolvimento econômico do país. Os esforços para garantir que a educação favorecesse este desenvolvimento traduziram-se em uma série de leis visando assegurar uma política educacional “orgânica, nacional e abrangente”, que conseguisse o controle político e ideológico sobre todos os níveis educacionais.

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024, de 20 de dezembro daquele ano, no que diz respeito ao atendimento à população pobre em educação infantil, ainda prevalecia o cunho médico, alimentar e assistencial. “A ‘ajuda internacional’ de organismos como UNICEF se aliava à criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e de órgãos vinculados à iniciativa privada”, enquanto o Estado permanecia ausente quando se falava em educação de crianças de 0 a 6 anos. (KRAMER, 1995, p. 121).

³ O behaviorismo tem suas bases nos trabalhos de Watson e Pavlov, mas a criação de seus princípios e da teoria em si foi do psicólogo americano Burrhus Skinner. O Behaviorismo ou teoria do comportamento é um ramo da psicologia que estuda o comportamento e, de modo geral, os behavioristas acreditam na relação entre organismo e meio. Assim, o meio cultural e social em que vive o indivíduo poderá desenvolver seus potenciais ou não. Segundo Skinner, quando após um comportamento ou atitude é seguida da apresentação de um reforço (agradável) aquele comportamento tem maior probabilidade de se repetir, o chamado condicionamento operante (quando da experiência do rato na caixa de Skinner). (Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Behaviorismo#Metodol.C3.B3gico>>, consultado em 17/05/2006 às 11h40). Assim, a teoria behaviorista vem embasar uma educação voltada para compensação do meio cultural e social, no caso, a educação compensatória nas pré-escolas com vistas a diminuir a repetência e evasão escolar no primeiro grau.

A partir da Lei 5.692/71, os governos estaduais começaram a organizar seus sistemas de ensino, priorizando o atendimento em pré-escolas. Assim, no Estado de São Paulo, a oferta de educação infantil pelo poder público se concretizou com a implantação de pré-escolas na rede estadual de ensino. (NOGUEIRA, 1996)

A Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971 previu a reforma do ensino de primeiro e segundo graus para o território brasileiro, manteve os mesmos objetivos gerais da educação da antiga LDBEN, Lei 4.024/61, não esclarecendo sobre a qualidade, dever do Estado, nem financiamento para o custeio da educação infantil.

Mesmo com o reconhecimento da iniciativa oficial sobre a necessidade de atendimento e ampliação da cobertura educacional à faixa etária de 0 a 6 anos, isso ainda não se reflete em uma legislação que a caracterize como dever do Estado, nem determine financiamento, o que dificulta a implantação de uma política com qualidade.

As ações governamentais referentes à expansão da educação infantil, como podemos verificar, desde o início do atendimento público governamental, estiveram mais ligadas à competência primeira dos Estados e Municípios, com tendências posteriores, à municipalização.

Analisando as políticas brasileiras de educação infantil nas últimas décadas, Rosemberg (2002) nos relata que a efervescência dos movimentos reivindicatórios, associada às pressões de diferentes atores sociais fez com que ocorresse, nos anos de 1970 e 1980, uma intensa expansão da educação infantil por meio de uma política desenvolvida no governo militar que visava ao atendimento em massa. A consolidação dessa política ocorreu com os programas implantados pelo extinto Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁴, apoiando-se em uma concepção de educação compensatória e, de maneira geral, baseado em um modelo de “baixo custo”.

⁴ A LBA, segundo Rosemberg (1999) conseguiu na década de 70, implantar primeiro que o MEC, um programa nacional de atendimento em massa de educação infantil. Lançado em 1977, o Projeto Casulo se expandiu rapidamente ultrapassando as metas fixadas de atender 70 mil crianças no ano de implantação. A atuação da LBA se fazia de forma indireta, repassando recursos a instituições privadas e prefeituras e a estratégia usada por este órgão assistencial, para a expansão de vagas baseou-se na diminuição do *per capita* mensal repassado às entidades beneficiadas. (p.18-9)

Além dos programas citados acima e do “Programa Nacional de Educação Pré-escolar” do Ministério da Educação, foram implantados também os modelos “não formais”, de baixo investimento de recursos públicos, tais como as “creches domiciliares” desenvolvidas em estados e cidades como Ceará, Santa Catarina, Brasília, Campo Grande, São Paulo e Campinas, as quais acarretaram, segundo Rosemberg (2002), “impactos nefastos”. A implantação desses modelos de massa impactou tanto na extensão do atendimento quanto na qualidade: o crescimento na oferta foi espetacular, aumentando “991,8% entre 1970 a 1983”, atendendo principalmente a faixa etária acima de 4 anos; em contrapartida, o baixo investimento de recursos públicos aumentou o número de professores sem formação (nível inferior ao ensino médio) e a retenção de crianças tendo 7 anos ou mais na pré-escola; crianças que deveriam estar no ensino fundamental.

Rosemberg (2002) destaca também a diferenciação, a partir da década de 1960, no atendimento em educação infantil entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, quando a educação infantil passou a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social elaborada pelos organismos vinculados à Organizações das Nações Unidas (ONU). Os países desenvolvidos, particularmente os europeus, expandiram o atendimento em educação infantil com qualidade, enquanto “os países subdesenvolvidos ampliaram o atendimento graças à redução ou contenção dos gastos públicos”, desenvolvendo “uma educação para a subalternidade”.

Assim, ainda é possível, na atualidade, visualizar os resquícios da falta de atenção adequada que a educação infantil recebeu durante boa parte da sua história, em nosso país, quando presenciamos ainda hoje em algumas escolas, sendo oferecidas apenas sucatas às crianças no desenvolvimento das atividades lúdicas e pedagógicas.

Pensando neste contexto procuramos desenvolver esse estudo tendo como referência as transformações na política educacional a partir da década de 90, quando ocorreu a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) em todo país a partir de 1998.

O estudo delimita-se à cidade de Franca, situada no Estado de São Paulo, pois foi o espaço onde iniciamos, na educação infantil, nossa atuação como professora e profissional da área de educação, portanto, local em que vivemos um pouco os reflexos desse processo e,

devido as particularidades apresentada por Franca frente a municipalização, ou seja, a opção pela criação de rede própria, em recusa ao convênio Estado/município oferecido pelo Estado e seus desdobramentos.

A rede de educação infantil do município de Franca, durante todo o período analisado, 1994 a 2004, era formada prioritariamente pela pré-escola, atendendo alunos de 4 anos e 6 meses até 6 anos de idade. A creches municipais eram apenas duas: uma para filhos de servidores da prefeitura municipal e outra para atendimento da comunidade, a partir de 1996. A maioria do atendimento na modalidade creche, neste município, estava sob responsabilidade de instituições particulares ou instituições filantrópicas, religiosas e Organizações Não-Governamentais conveniadas com a Prefeitura.

Além da rede municipal de educação infantil, a partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, o governo municipal resolveu implantar sua rede própria de ensino fundamental regular.

A partir da implantação do FUNDEF, a educação infantil municipal tem sofrido impacto profundo no que diz respeito ao seu financiamento. Diante da necessidade de reestruturação da política educacional municipal, impulsionada pela modificação da política educacional nacional, procuramos compreender, além dos impactos sentidos pelos diversos níveis de ensino atendidos pelo município, quais foram as alternativas encontradas pelo governo municipal de Franca para manter o atendimento que já realizava, absorver a demanda crescente por educação infantil e, ao mesmo tempo, expandir vagas no ensino fundamental.

No primeiro capítulo, apresentamos, de forma geral, o contexto histórico do país e a reforma educacional desencadeada a partir da década de 90, enfocando principalmente o financiamento e a educação infantil neste contexto, até as deliberações da Constituição Federal de 1988.

No segundo, abordamos as principais Leis educacionais promulgadas nesse período que regula a organização do ensino, delimita competências e capacidades dos órgãos federativos e o financiamento, ou seja, a Lei 9.394, de 23 de dezembro de 1996 - Lei Diretrizes e Bases da Educação, a Emenda Constitucional de nº 14, de 12 de dezembro de 1996 e a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta a EC 14 e institui o

FUNDEF. Procuramos descrever o FUNDEF, suas premissas e o que este representou para a educação.

O terceiro capítulo apresenta uma breve contextualização histórica da cidade de Franca, como está organizado o ensino neste município, bem como a atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério do Município de Franca e a ação da Promotoria Pública na Vara da Infância e Juventude, no que diz respeito à garantia de direitos educacionais no município.

Nessa parte do trabalho, demonstramos a análise dos dados e o cruzamento das fontes coletadas junto aos órgãos da Prefeitura Municipal de Franca e da Diretoria Regional de Ensino de Franca –DRE, em relação ao orçamento municipal, número de alunos matriculados no período de 1994 a 2004, número de alunos por classe/turma da rede municipal, além da estimativa de população em idade escolar fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Analizamos também, brevemente, no terceiro e último capítulo, as entrevistas realizadas com profissionais como: professores, coordenadores, diretores, dirigente regional de ensino e secretário de educação do município, de forma a verificar os impactos sentidos, por esses profissionais, a partir da implantação do FUNDEF na educação infantil de Franca.

Desde já esclarecemos que não foi possível aprofundarmos a análise das entrevistas de forma a contemplar a verificação de mudanças cotidianas apresentadas na rede municipal de Franca a partir da implantação do FUNDEF, um dos objetivos iniciais do trabalho.

Por fim, fazemos nossas considerações finais pertinentes ao trabalho realizado.

CAPÍTULO I –
O CONTEXTO EDUCACIONAL
BRASILEIRO E O FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO INFANTIL.

1. TRAJETÓRIA DE REFORMAS DO ESTADO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.

As transformações correntes na forma de financiamento da política educacional brasileira, com destinação de verbas, prioritariamente, para o ensino fundamental regular a partir da década de 1990, devem ser compreendidas no contexto das mudanças vivenciadas atualmente pela sociedade brasileira e mundial.

O Estado de Bem Estar Social sofreu diversas críticas pelos defensores do neoliberalismo que, dentre outros, defenderam o enxugamento da chamada máquina administrativa. Tido como pesado, burocratizado e ineficiente por estes, o principal ponto combatido foi o tamanho deste Estado prestador de serviços, assim, a cobertura social feita por este sofreu circunstanciais alterações.

À medida que o Estado interventor (*Welfare State*) tornou-se um entrave para o processo de acumulação do capital, passagem do modelo de acumulação fordista para o denominado modelo de acumulação flexível, impôs-se à necessidade de uma nova reforma do Estado.

Nesse contexto, os teóricos conhecidos como “neoliberais” propiciaram os fundamentos da política de reforma com vistas a diminuir o papel do Estado na economia e na área social.

Para tal, seria preciso mudar o conceito de Estado que estava estabelecido; o que ideologicamente era considerado agente transformador até aquela fase, passou a ser, na construção neoliberal, obstáculo para o desenvolvimento. Segundo Farah (1996) para proposta de Estado mínimo avançar:

Consolidou-se, (...) tanto nos países avançados como nos países em desenvolvimento a Imagem do Estado como problema, estabelecendo-se uma polarização Estado-mercado, em que em contraposição ao mercado, tido como eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica – e a crise do Estado –

resultam, segundo esta perspectiva, do próprio Estado. A intervenção excessiva e as características da ação estatal – ineficiência, práticas corporativas da burocracia, baixa qualidade, ineficácia – estariam na origem da crise. Estas características, por sua vez, seriam elementos intrínsecos ao Estado, parte de sua própria natureza. (FARAH, 1996, p. 193)

A autora deixa claro que a ênfase dos neoliberais em “qualidade” e busca pela eficiência e eficácia diz respeito à incorporação ao conceito de Estado, de parâmetros do setor privado, ou seja, para essa nova concepção, quando não for possível privatizar, que o Estado aja segundo a lógica do setor privado.

A receita dos neoliberais para combater a ineficiência deste Estado traduz-se na consolidação de um Estado mínimo, cujas bases seriam: combater sem tréguas os direitos trabalhistas, restaurar a taxa “natural” de desemprego, reformas fiscais que desonerem o capital, política monetária restritiva e rígida disciplina orçamentária, diminuição da ação do Estado no provimento de políticas públicas; privatização e redução do papel do Estado.

Segundo Sousa Júnior (2003), a respeito das propostas neoliberais de reforma:

A defesa do estado mínimo tal como proposto pelos neoliberais, tem como fundamento básico a certeza de que o mercado, livre de toda e qualquer regulamentação, é auto-suficiente e capaz de promover a estabilidade econômica. Apóia-se ainda na certeza de que a liberdade do indivíduo é o único e exclusivo meio para o desenvolvimento de suas potencialidades. O Estado deve funcionar como um árbitro que apenas assegura as regras do jogo procurando evitar ao máximo qualquer interferência que possa alterar o desempenho dos “atletas”. Em outras palavras, qualquer intervenção do Estado que signifique restrição à atuação livre e soberana do mercado só pode ser considerada pelos teóricos do neoliberalismo como nociva ao próprio sistema econômico. Disso resulta a defesa de um estado com pouquíssima capacidade de regulação. (SOUSA JÚNIOR, 2003, p.39)

A diminuição do Estado é sentida até mesmo nos países desenvolvidos, mas em menor intensidade que nos países em desenvolvimento. O que se observa é que o Estado nos países desenvolvidos ainda mantém sua intervenção política, tanto no que diz respeito à sua

participação nas economias, quanto no que se refere ao financiamento dos aparelhos coletivos de serviço, a exemplo da Previdência Social e mesmo da educação.

A vitalidade prometida pelos neoliberais, considerando os resultados econômicos mostrados no contexto atual, está longe de acontecer. O que se percebe é a “redução do crescimento da economia e do comércio mundial no período de hegemonia neoliberal...” (SOUSA JÚNIOR, 2003, p.41)

No Brasil, a década de 90 é marcada por significativas mudanças no cenário social, político e econômico, principalmente após a posse, em 1995, do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A Reforma do Estado, que se iniciara com o governo Collor, foi aprofundada.

A defesa da reforma do Estado brasileiro, dentro de uma perspectiva neoliberal, ganhou consistência após as eleições de 1994. A reforma tornou-se condição para a consolidação do ajuste fiscal, pois a globalização diminuía as possibilidades do Estado de continuar a exercer o papel de provedor das necessidades sociais da população. Nesta perspectiva, este deveria deixar gradativamente de prover as demandas sociais da população, para atuar com maior ênfase no campo da economia, limitando sua atuação à regulamentação destas políticas, o que foi evidenciado nos rumos da política educacional e seu financiamento, com focalização no ensino obrigatório.

1. 2. A REFORMA NO CONTEXTO BRASILEIRO.

Luis Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi um dos principais teóricos da reforma gerencial brasileira, além de participante na construção do projeto dessa reforma e um dos responsáveis pela sua implantação.

A necessidade de reforma do Estado, para Bresser Pereira (1998), decorria do processo de globalização, que ameaçava as políticas autônomas dos Estados, e da própria crise do Estado.

Nos anos 80, houve uma primeira onda de reformas visando ao estado mínimo por meio do ajuste fiscal, liberação comercial e liberação de preços.

Nos anos 90, em virtude dos resultados insatisfatórios do ponto de vista econômico e da perda de apoio popular, emergiu uma segunda geração de reformas cujo objetivo, segundo Bresser Pereira (1998), foi reconstruir o Estado e implantar a reforma gerencial que envolveu no plano fiscal, a reconstituição da poupança pública e a reforma da previdência social e, no plano político, a estruturação de políticas sólidas capazes de dar maior governabilidade. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. s/n)

Como nos coloca Sousa Júnior, para Bresser Pereira: “Essa reforma se contraporia às reformas neoliberais porque partem do pressuposto de que o Estado pode ser eficiente, desde que adote instituições e estratégias gerenciais e utilize organizações públicas não – estatais para a execução dos serviços essenciais...” (SOUSA JÚNIOR, 2003, p. 44)

A mudança do papel do Estado, na atualidade, previu uma transformação no “plano cultural” e implica, como nos coloca Sousa Júnior:

[...] mudança nos padrões de gestão da coisa pública. Trata-se agora de fazer com que o Estado adote a lógica do mercado, trazendo para o seu próprio domínio os instrumentos e modelos de administração privada. É o que a literatura tem conceituado de *quase-mercado*.

O mecanismo para a mudança de valores, uma das dimensões mais profundas da reforma, será a descentralização e a delegação de autoridade com uma clara delimitação das áreas de atuação do Estado, agora subdivididas em atividades exclusivas deste, serviços sociais e científicos considerados não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. (SOUSA JUNIOR, 2003, P.45)

A reforma do Estado é uma realidade e tem se ampliado em todos os sentidos da ação pública estatal. A educação não está livre desses efeitos e talvez seja uma das esferas públicas onde tal reforma tenha conseguido maior penetração.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado,

[...] A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competirem em nível mundial [...] (BRESSER Pereira, 1998, p. 05).

Mesmo sendo apontadas por Bresser Pereira como sendo necessária a intervenção e regulação do Estado nas áreas relacionadas acima, ainda assim, isso não garante efetivamente o direito a elas quando falamos em políticas sociais.

Segundo Bresser Pereira (1998), este novo modelo de Estado está baseado na idéia do Estado-social-liberal, que continuaria responsável pela proteção dos direitos sociais, mas deixaria gradualmente de exercer esta proteção de forma direta, para contratar organizações públicas não estatais para realizá-las, partindo-se do pressuposto de que: “[...] é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados[...]”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 09).

Para Bresser Pereira (1998), o principal objetivo da reforma é o ajuste fiscal, principalmente nos estados e municípios onde há excesso de quadros, e tornar mais eficiente e moderna a administração pública.

Como parte da estratégia governamental de modernização da administração pública está a reforma educacional que, entre outros aspectos, preconiza:

- Priorização do ensino obrigatório de crianças de 07 a 14 anos (ensino fundamental), em detrimento das outras modalidades de ensino e faixas etárias, prioridade esta, que foi implementada a partir da Emenda Constitucional de nº 14 e da instituição do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF);
- Descentralização das responsabilidades do Estado com a educação, seguida da flexibilização, como segunda alternativa onde a descentralização não fosse possível.
- Regulamentação e avaliação das várias modalidades de ensino a partir dos organismos centrais do governo (MEC, INEP etc.).

Segundo os pontos acima percebemos que a reforma educacional orientou-se, por um lado, pela desobrigação do governo federal em relação às várias modalidades de ensino, limitando sua atuação no campo da regulamentação e avaliação do ensino, enquanto responsabilizou Estados e municípios pela execução, por meio da descentralização via municipalização.

O princípio adotado na política educacional, implantada neste governo, foi o direcionamento das atenções e recursos para o ensino fundamental, visando à melhor distribuição e gestão destes, bem como, o equilíbrio na responsabilidade dos entes federativos com o ensino fundamental. Assim, assistimos ao descaso para com os outros níveis de ensino que compõem a Educação Básica, garantida na Constituição Federal de 1988.

Para a educação infantil a questão é ainda mais grave dada a situação de *déficit* sofrido pela demanda reprimida de educação para crianças de 0 a 6 anos, durante toda história educacional brasileira. O reconhecimento desta etapa de ensino como parte da educação básica não significou, no restante da Lei, maior atenção, tanto na configuração da importância desta educação para a faixa etária abrangida, como na definição de fontes de recursos e alíquotas a serem destinados especificamente a essa etapa da educação básica.

Assim, a educação infantil ainda permanece à espera de definição de recursos, competindo com outros níveis de ensino, agora, pelos recursos que sobram do ensino fundamental.

2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.

O tema do financiamento da educação é pauta das discussões de pesquisadores e agentes políticos da atualidade, à medida que a implantação de políticas públicas na área educacional, visando ao cumprimento do que determina a Constituição Federal de 1988, depende efetivamente dos recursos destinados para manutenção e desenvolvimento educacional em cada nível, etapa ou modalidade de ensino.

Oliveira (2002) analisa o direito à educação descrito nas normas constitucionais brasileiras, que regulamentaram a política educacional desenvolvida pelo poder público no país. A síntese apresentada pelo autor destaca que, anterior à Constituição de 1988, nenhuma norma considerava a educação infantil como direito educacional.(p.24)

Sobre o financiamento da educação, Sousa Júnior (2003), comentando sobre a vinculação de recurso financeiro para a educação nas legislações brasileiras ao longo da história do país, fala sobre uma das primeiras formas de financiamento educacional pelo poder público, ainda no período colonial, que consistiu na criação, por Portugal, do “Subsídio Literário”, imposto que recaía sobre a venda de determinados produtos (carnes, vinhos e aguardente) que eram destinados, sobretudo, ao pagamento de professores. Segundo este, citando Melchior (1993), o montante arrecadado era significativo para a demanda da época, já que dados de 1772 demonstram que a arrecadação foi de cem contos de réis e o gasto do sistema de ensino importava somente em vinte e dois contos de réis. Porém, com a organização dos sistemas tributários do centro e das províncias, o “Subsidio Literário” foi, gradativamente, perdendo sua destinação específica, ficando o ensino ao custeio da arrecadação geral de impostos até hoje. (p.82)

A Constituição Federal de 1988 foi a oitava Constituição Brasileira. Antecederam-na as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969.

Na Constituição Brasileira de 1824, outorgada pelo executivo, não há nenhuma previsão de financiamento público para a educação, está evidenciada apenas na Constituição de 1934 que, pela primeira vez, fixou verbas públicas para a educação. O Art.156 estabelece o percentual de 10% da receita de impostos da União e dos municípios, e de 20% da dos Estados e do Distrito Federal a serem gastos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

A partir da Constituição de 1934, conforme Oliveira (2002) a vinculação de verbas para educação nos textos constitucionais aparece e desaparece de acordo com o regime político adotado em cada época.

O autor demonstra, por meio de uma tabela, como foi fixada a alíquota da vinculação de recursos para a educação no Brasil em cada Constituinte, conforme reprodução abaixo:

Tabela I - Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil

Ano	Disposição legal	Esfera de vinculação		
		União	Estado/DF	Municípios
1934	CF 34	10% (a)	20%	10%
1937	CF 37	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	DL. 4.958	nenhuma	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1	nenhuma	nenhuma	20% (c)
1971	LDB 5.692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 14	13%	25%	25%
1988	CF 88 (d)	18%	25%	25% (d)

Nota: (a) 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural. (b) Estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15%. (c) Na emenda de 1969 e na Lei 5.692, de 1971, menciona-se receita tributária e não de impostos. (d) EC 14, de 1996, subvinculou 60% desses percentuais para o ensino fundamental. Observe-se que o dispositivo foi suprimido pelas ditaduras (1937 e 1967) que tiveram ao longo do século e foi restabelecido durante os períodos democráticos.

Fonte: (OLIVEIRA, 2001, p. 98)

Como podemos observar no quadro formulado por Oliveira (2002), a vinculação de verbas para a educação pública brasileira nem sempre esteve presente nas legislações brasileiras. Foi, na Constituição Federal de 1988, que o direito à educação e o dever do Estado em provê-la apareceram claramente. Nesta Constituição, também há a ampliação das alíquotas de vinculação de verbas para a educação da União e, pela primeira vez na história da legislação brasileira, a educação infantil é reconhecida enquanto etapa educacional pertencente à educação básica, possibilitando então a vinculação de recursos para o financiamento de políticas públicas direcionadas à educação das crianças de zero a seis anos de idade.

O investimento do governo federal na educação pré-escolar inicia-se na década de 70, envolvendo vários órgãos como: MEC, MOBREAL, e mais tarde, o Programa dos Municípios da Merenda Escolar e o Fundo de Assistência ao Escolar. Mas, segundo Nogueira

(1996), foi somente na década de 80, fruto das discussões iniciadas em 70, que o MEC passou a destinar mais verbas para o setor:

Em 1979 as verbas somam CR\$ dezesseis milhões; em 1980, CR\$ vinte e sete milhões; em 1981 CR\$ quarenta milhões; em 1982, CR\$ 5,9 bilhões; em 83 CZ\$ vinte e oito bilhões e, em 1986, CZ\$ 22 milhões [...]⁵. (NOGUEIRA, 1996, p.40)

Os números oficiais de atendimento, nas décadas de 70 e 80, mostram que todas as ações e investimentos do governo não provocaram grandes alterações no quadro da educação infantil no Brasil.

Apesar dos preceitos legais que dispõem sobre o uso das verbas em educação, do processo de municipalização do ensino pré-escolar e do incentivo do governo federal, em 1975, de um total de quinze milhões de crianças brasileiras na faixa etária de dois a seis anos, apenas quinhentas e setenta mil são atendidas por alguma instituição educacional especializada, o que significa que só 3,8% das crianças são atendidas, e dessas, a grande maioria não pertence à camada de baixa renda⁶. Em 1980, esse quadro passa de 3,8% a 4%. De um total de vinte e um milhões de crianças, até sete anos em todo o país, oitocentos mil estão recebendo algum tipo de atendimento educacional, incluídos aí a escola maternal e o jardim de infância particulares⁷. (NOGUEIRA, 1996, p. 42-3)

Conforme podemos perceber, o investimento disponibilizado pelo poder público à educação infantil não foi suficiente para ampliar consideravelmente o atendimento à demanda. Mas não podemos deixar de destacar que foi, nessa época, que o crescimento, nesta etapa de ensino, atingiu índices consideráveis de acesso a algum tipo de educação pré-escolar para grande parte das crianças brasileira. A sociedade de alguma forma conseguiu manifestar sua demanda crescente por educação pré-escolar, o que resultou no reconhecimento, pela Constituição Federal de 1988, do direito à educação infantil em creches e pré-escolas.

⁵ Dados retirados pela autora da publicação feita pelo jornal O Estado de São Paulo em 04/06/1986.

⁶ Dados retirados pela autora da publicação feita pelo jornal O Estado de São Paulo em 05/09/1975)

⁷ Dados retirados pela autora da publicação feita pelo Jornal do Brasil em 07/06/1981.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a educação infantil como um direito, redireciona as ações voltadas ao atendimento desta faixa etária para a área educacional. A análise de Campos (1992), a respeito da educação infantil, em nosso país, demonstra que o atendimento dessa etapa educacional ainda sofre os efeitos causados pela visão assistencialista e preventiva. Para a autora:

Apesar desse reconhecimento atual do caráter educacional das creches e pré-escolas, os programas existentes sofrem os efeitos de um longo período onde a natureza desse atendimento foi sendo definida muito mais a partir de suas dimensões assistencial e de saúde preventiva, fazendo com que estes se espalhassem por uma grande variedade de órgãos federais, estaduais e municipais ligados às áreas de bem-estar social, saúde e outras, além da área educacional propriamente dita. (CAMPOS, 1992, p. 6)

A autora aponta para o fato de que, historicamente, a educação infantil, com ênfase para as creches (0 a 3 anos), foi predominantemente financiada por setores ligados à assistência, saúde e outros, que não à educação.

A educação das crianças de zero a seis anos de idade pertencentes à classe proletária, como nos mostra a história de nosso país, esteve ligada a áreas assistenciais, a entidades religiosas, filantrópicas, que assumiram por décadas o atendimento desta faixa etária. Como nos relata Campos (1992), as ações do poder público, a partir da década de 70 e 80, nem sempre foram realizadas diretamente, principalmente para a faixa etária de 0 a 3 anos:

A outra característica que predomina em relação a esse nível educacional é que nem sempre o poder público atua diretamente na prestação de serviços à população, o repasse de recursos públicos para entidades privadas de diversos tipos, através de convênios, é a prática mais utilizada por grande parte dos programas existentes. Com efeito, no caso das creches e pré-escolas, observa-se uma inversão do fenômeno existente em outros níveis de ensino, com a população mais pobre tendo maiores oportunidades de acesso a instituições privadas conveniadas com órgãos públicos e a população do nível médio ocupando muitas das vagas oferecidas pelos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar. Esse dado é importante na avaliação dos mecanismos de financiamento existentes, pois muitos

desses convênios pagam apenas parte dos custos com a manutenção dos serviços prestados, sendo que o restante dos custos tem de ser coberto pelas próprias entidades, seja com recursos angariados a partir de iniciativas filantrópicas, seja - o que é mais comum - jogando para a própria população que se quer atender os custos adicionais necessários para manter a creche ou a pré-escola. (CAMPOS, 1992, p. 6)

A autora aponta uma questão séria em relação ao atendimento e financiamento da educação para crianças pequenas, pois a maioria penalizada é a própria população mais necessitada do atendimento.

Os convênios mantidos pelo poder público com entidades privadas, na maioria das vezes, não financiam o atendimento por completo, tendo a população usuária, que arcar com boa parte dos custos do serviço ou via contribuição direta feita pelas famílias, em caráter complementar, ou por meio de campanhas e promoções realizadas pela entidade. Tal situação é mais evidente quanto menor é a faixa etária a ser atendida, uma vez que, o poder público, visando a melhorias e investimento para o ensino obrigatório, ou fundamental, interessou-se mais pela educação da faixa etária próxima aos sete anos (4 a 6 anos).

As ações governamentais, nesse sentido, voltaram-se para implantação de pré-escolas, com caráter compensatório das carências culturais e alimentares dos filhos de trabalhadores, com vistas a diminuir a taxa de repetência e evasão escolar no ensino fundamental. A respeito da diferença no atendimento e financiamento entre as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, confirma Guimarães (2001) que:

[...] o tratamento diferenciado, que historicamente se deu nas faixas de 0 a 3 e de 4 a 6 anos de idade, só foi superado com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, que incluiu o atendimento na faixa de 0 a 3 anos, em creches na área de educação, mereceria um detalhamento maior que aqui não será possível. Basta porém, porque certamente isso terá muitas implicações para as administrações locais, destacar que a faixa etária mais jovem (0 a 3 anos) sempre esteve mais afeta às áreas de assistência e promoção social, com uma característica mais assistencial e de guarda das crianças, com cuidados físicos, de saúde e de alimentação. Como tal, e nesta perspectiva, grande parte da demanda era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, através de convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e/ou com as próprias prefeituras. Segundo dados citados por Campos, Rosemberg e Ferreira (1995), em 1987, das 1,7 milhão de crianças atendidas no programa

de creches da LBA, apenas 3,3% eram atendidas diretamente pela instituição. (GUIMARÃES, 2001, p. 93-4)

As ações voltadas para a educação de crianças de 0 a 6 anos, como aponta Guimarães, concretiza uma diferenciação quanto ao atendimento e financiamento, ao longo da história do país, entre a faixa etária de 0 a 3 e de 4 a 6 anos de idade. No caso das creches, a responsabilidade do setor educacional pelo atendimento ao direito desta faixa etária é recente (LDB/96), a realização de convênios entre órgãos públicos e entidades não-governamentais ainda tem sido uma das formas mais frequentes de atuação.

Segundo Campos (1992):

O atendimento em pré-escolas é assumido de forma mais direta pelas prefeituras. Cerca de 90% dos municípios pesquisados atuam em pré-escolas, a maioria através de recursos próprios e através de convênio com o Ministério da Educação [...]. (CAMPOS, p. 18)

A fim de comprovar as afirmações a respeito da atuação dos órgãos públicos no que diz respeito à forma de custear a educação das crianças de 0 a 6 anos, Campos (1992) relata dados apontados pelo diagnóstico do NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP (1990) e da pesquisa da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) da Secretaria de Estado da Educação (1990), a respeito da oferta de creches e pré-escolas no Estado de São Paulo, os quais se encontram descritos nas tabelas abaixo:

Tabela II

Porcentagem dos municípios que atuam na área de creches segundo a forma de atuação Estado de São Paulo, 1990		
Forma de atuação	MUNICÍPIOS	
	%	Nº
Custeio exclusivo pela prefeitura	22,5	101
Subvenção pela prefeitura	28,9	129
Convênio com a Secr. Promoção Social	50,1	224
Convênio com a Secr. Educação	6,3	28
Convênio com outras secretarias	1,8	8
Convênios com órgãos federais	21,5	96
Convênios com outras entidades	13,0	58

Fonte: CEPAM, 1990, P. 34 apud: CAMPOS, 1992, p. 18.

Tabela III

Porcentagem dos municípios que atuam em pré-escolas segundo a forma de atuação Estado de São Paulo, 1990		
Forma de atuação	MUNICÍPIOS	
	%	Nº
Custeio exclusivo pela prefeitura	59,9	268
Subvenção pela prefeitura	18,8	84
Convênio com a Secr. Educação	25,7	115
Convênio com Min. da Educação	56,4	252
Convênios com outras entidades	8,5	38

Fonte: CEPAM, 1990, P. 38 apud: CAMPOS, 1992, p. 19.

Com relação aos dados apresentados acima, o que se faz necessário destacar é que o financiamento público destinado ao atendimento educacional de crianças de 0 a 6 anos não provém, na maioria dos casos, dos recursos da educação. O financiamento da educação infantil por outros órgãos, que não a educação, em maior grau o atendimento em creches (0 a 3 anos), demonstra o pouco reconhecimento por parte do poder público do caráter educacional atribuído a esta etapa de ensino, a partir da Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei 9.394/96 (LDB).

Como nos aponta Barbosa (1990), o financiamento dos programas de atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos encontram-se espalhados por diversos setores, dificultando, assim, a identificação dos gastos referentes à sua manutenção e desenvolvimento.

[...] a identificação dos gastos com a criança pequena é bastante difícil, dadas as características desse atendimento: 1) não estando definido como prioritário, não existem fontes de recursos especificamente destinados a ele, sendo necessário buscar, nas fontes existentes, as parcelas utilizadas para esse setor; 2) o financiamento é segmentado, no orçamento da União, convergindo de forma descoordenada nas ações a nível local, inexistindo qualquer mecanismo de integração ou articulação das fontes de recurso. (In: CAMPOS, 1992, p. 10)

Outro dado que aponta o diagnóstico feito pelo NEPP e citado por Campos (1992), refere-se ao fato de que as prefeituras que assumem a educação pré-escolar, por meio de convênio com o Estado, acabam tendo que assumir parte dos custos de serviços complementares à educação, como merenda e transporte escolar:

O diagnóstico indica que o repasse da administração e dos recursos destinados à merenda escolar aos municípios tem resultado numa retração do estado no que se refere ao financiamento desses programas: 70% das prefeituras declararam custear porcentagens entre 50 a 90% do total das despesas com a merenda (CEPAM, 1990, p. 62). No caso do transporte escolar, a participação do governo estadual correspondia a 40% dos recursos solicitados pelos municípios, em 1984. Segundo depoimento da presidenta da UNDIME, em 1987, citado pelo documento, os municípios assumem cerca de 85% das despesas com o transporte escolar. (CAMPOS, 1992, p. 19)

Tal situação, referente aos convênios celebrados entre Municípios e Estado, apresentou-se com frequência, já que foi a partir desses convênios que o processo de municipalização do ensino infantil começa a se desencadear, de forma a transferir as responsabilidades sobre este ensino para o ente federativo minoritário.

O desenvolvimento do ensino pré-escolar no país e, particularmente, no Estado de São Paulo teve sua expansão por meio do crescimento das matrículas nas redes municipais de pré-escola.

No estado, a proporção de crianças de 0 a 6 anos matriculados no pré que freqüentavam escolas municipais era bem mais alta, tendo passado de 35,8% em 1971, para 60,8% em 1987 (CEPAM, 1990, p. 36). O convênio estabelecido entre a Secretaria de Estado da Educação e os municípios, em

1986, reforçava a tendência, prevendo o repasse de todas as classes de pré-escola para o nível municipal [...]. (CAMPOS, 1992, p. 17)

A respeito do processo de municipalização do ensino infantil, Nogueira (1996) acrescenta que:

[...] o número de classes de pré-escolas estaduais no período de 1983 a 1990 representa o maior atendimento realizado pela rede estadual em sua história, variando de 2.958 a 2.604, e, no ano de 1987, com o número máximo de 3.504 classes. Da mesma forma, a taxa de participação da rede estadual fica na margem de 10% atingindo 14,3% em 1983. Os dados revelam que o atendimento a alunos pelo sistema de ensino estadual nunca representou ser este o objetivo da Secretaria, e sim o papel de orientação, coordenação e supervisão das ações na área do pré-escolar [...]. (NOGUEIRA, 1996, p. 92)

Assim, a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 veio amparar legalmente um processo que já se iniciara, desde o início do atendimento à educação infantil pelo poder público, quando define ser do Município a responsabilidade sob essa etapa de ensino (Art. 211, II).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação infantil ganha nova visibilidade junto aos setores responsáveis pela educação no país, uma vez que, agora esta aparece enquanto integrante da educação básica, vista como o início de um processo construtivo de ensino/aprendizagem baseado na teoria construtivista⁸.

Segundo Shiroma; Moraes & Evangelista (2002), um dos movimentos que promoveu o avanço do consenso entre educadores sobre o que deveria ser um projeto nacional de educação e que contribuiu de maneira ímpar para a aprovação da nova carta magna foi o

⁸ Em termos gerais, a teoria construtivista surge baseada nos estudos de Jean Piaget, cuja importância para a educação está na preocupação com o desenvolvimento integral da criança, atendendo as diferentes fases do desenvolvimento biopsicossocial e emocional, classificadas por Piaget, proporcionando a interação adequada com o meio em que vive. Assim, o ensino infantil deve levar em conta as necessidades básicas da criança, seu desenvolvimento físico, emocional, social e intelectual. (DROUET, 1990). Além dos estudos de Piaget, Vigotski também contribuiu para essa linha de pensamento, mas Vygotsky tem uma visão sócio-construtivista do desenvolvimento com ênfase no papel do ambiente social no desenvolvimento e na aprendizagem. Para este, a aprendizagem se dá em colaboração entre as crianças e entre elas e os adultos. Já, Piaget, coloca que a aprendizagem se produz pela interação do indivíduo com os objetos da realidade, onde a ação direta é a que gera

movimento em prol da Constituinte. A efervescente movimentação da época contribuiu para que fossem aprovadas e incorporadas quase que na íntegra, no capítulo da educação, as idéias dos educadores sintetizadas na **Carta de Goiânia**⁹. (p.50)

No que se refere à educação infantil, a Constituição Federal de 1988, ao garanti-la pela primeira vez na história das constituintes brasileiras, eleva-a a um novo patamar, consagrando-a como primeira etapa de ensino pertencente à educação básica.

A nova doutrina ao reconhecer a educação infantil, eleva a criança à condição de “sujeito de direitos”. A educação infantil passa a ser considerada um “direito da criança” e “um instrumento para igualdade de oportunidade de gênero, à medida que apóia o trabalho materno extradoméstico”. (ROSEMBERG, 2002, p.41)

A partir da Constituição de 1988, a educação infantil é reconhecida como etapa de ensino cuja competência está a cargo do Município (art. 211, § II). O reconhecimento pela norma da educação infantil, enquanto direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos vem respaldar legalmente a efetivação deste ensino dentro do sistema educacional.

Além da garantia da Educação Infantil, enquanto direito educacional das crianças de 0 a 6 anos, ser afirmada no Capítulo III – “Da Educação, da Cultura e do Desporto” nos artigos citados cima, no Capítulo II – “Dos Direitos Sociais”, fica consagrado o direito dos pais trabalhadores a ter garantida a assistência a seus filhos em creches e pré escolas.

Rosemberg (2002) relata que, após a votação da Constituinte de 1988, uma nova equipe ocupou o setor de educação infantil no MEC/ Coedi (Coordenação de Educação Infantil), tendo elaborado uma nova proposta nacional de política para a educação infantil, resumida no documento “*Política de Educação Infantil*”. A nova proposta afasta-se dos modelos “não formais”, com baixo investimento público, e adota metas de expansão desta etapa de ensino com atendimento qualificado, tendo como princípio, a efetivação do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos. Dentre as diretrizes desse plano do MEC de 1993, Rosemberg apresenta as duas que, para ela, mais evidenciam a ruptura com o modelo anterior:

o desenvolvimento dos esquemas mentais. (disponível em <www.centrorefeducacional.com.br/vyacdocen.htm - 14k>, consultado em 28/04/2006, às 11h).

⁹ A Carta de Goiânia se constituiu na sintetização das idéias retiradas da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), de 1986. (SHIROMA, MORAES & EVANGELISTA, 2002, p.50)

- Equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função cuidar de e educar crianças pequenas como expressão do direito à educação;
- Formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola em nível secundário e superior. (ROSEMBERG, 2002, p. 41).

A autora esclarece que tais propostas foram elaboradas com participação de vários segmentos sociais, que já haviam acumulado um repertório de conhecimentos e experiências sobre o setor das políticas sociais, e adquirido consenso acerca da expansão da educação infantil com qualidade para todas as crianças.

Com a nova equipe administrativa do governo federal, Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a implantação das novas propostas elaboradas pela Coordenação de Educação Infantil do MEC/Coedi resumidas no documento “*Política de Educação Infantil*”, foram interrompidas, incorporando, no plano das “políticas econômicas, cânones do FMI [Fundo Monetário Internacional] e, no plano das políticas educacionais, cânones do BM [Banco Mundial]”. (De Tommasi, Warde, Andrade, 1996, apud: ROSEMBERG, 2002, p. 42)

Segundo Rosenberg (2002), as influências do Banco Mundial na educação infantil brasileira, a partir da administração FHC, se fez sentir por meios da reforma educacional geral que, dentre outras medidas, no início, priorizou investimentos públicos no ensino fundamental e retomou propostas de programas “não formais”, a baixo investimento público, para educação infantil das crianças pertencentes a camadas populares. (p.42)

De acordo com os argumentos do Banco Mundial, a reforma educacional brasileira dos anos 90 apresentou as seguintes características (HADDAD, 1998 apud: ROSEMBERG, 2002, p.43):

- Focalização dos gastos sociais no ensino fundamental, em detrimento do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da Educação Infantil;
- Descentralização, que se traduz em municipalização;
- Privatização, através da constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais;

- Desregulamentação, no sentido de que o governo federal “abre mão do processo” (financiamento e gestão municipal no caso do ensino fundamental e educação infantil), mas, “controla o produto”, por meio dos currículos nacionais e da avaliação de resultados.

Como analisa Rosemberg (2002), as críticas no campo da educação não contestam a prioridade do ensino fundamental, mas sim a redução ou estagnação dos gastos públicos com os outros níveis de ensino, optando pela priorização ou “absolutização” deste nível em detrimento dos outros.

As reformas dos anos 90 atingiram diretamente a educação infantil em outros aspectos tais como: sua regulamentação enquanto direito pela Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a elaboração do Referencial Curricular Nacional para educação infantil e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), a mais concreta expressão de priorização do ensino fundamental.

Fazendo um estudo dos documentos formulados pelo Banco Mundial e suas propostas para o desenvolvimento da educação nos países subdesenvolvidos, Rosemberg (2002) constata que, em relação à educação infantil, o BM retoma modelos de atendimentos “não formais”, apoiado em investimento público reduzido e no repasse do custo direto ou indireto para a comunidade, na verdade, propostas já realizadas em décadas anteriores pela Unesco e Unicef.

Nas diretrizes do documento do BM para o desenvolvimento infantil da criança, pudemos notar que as atenções direcionadas por este à primeira infância, nos anos 90, privilegiava a diminuição de gastos por meio de diversificadas estratégias, inclusive a sugestão, de creche domiciliar ou *mãe-crecheira*. A autora relata a consonância do governo brasileiro, da época, com tais propostas por meio das ações reducionistas e da ruptura com o movimento que se formava em torno da implantação da educação infantil, enquanto direito da criança.

No final dos anos 80 e início dos anos 90, a tomada de empréstimo junto ao Banco Mundial para o setor da educação cresce consideravelmente, passando de um total de 2% em 1987 a 1990, para 29% no período de 1991 a 1994 (SOARES, 2000, p.34). Neste período (1987) o Estado de São Paulo inicia negociações com o Banco Mundial para implantação de projeto abrangendo o ensino pré-escolar e as primeiras séries do ensino fundamental, recebendo o primeiro depósito do banco em junho de 1992. Tal projeto previa o fortalecimento da jornada única ou ciclo básico, além de outros ajustes estabelecidos pelo Banco Mundial com relação à pré-escola, à merenda e à saúde escolar, que foram seguidos pelo Estado, “ao pé da letra”. (TOMMASI, 2000, p. 204).

A partir de 1994, como nos relata Nogueira (1996), o processo de municipalização da pré-escola se concretiza definitivamente no Estado de São Paulo, por meio da Res. SE nº 244, de 9 de novembro de 1993. (p. 52)

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Constituição Federal de 1988 detalha o reconhecimento legal da educação infantil no artigo 208 – “O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]”, inciso IV - o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. A inscrição do direito à educação nesta faixa etária, como nos coloca Oliveira (2002), “abre a possibilidade de considerá-la parte do conceito de educação básica”. Com isso, incorpora-se esta etapa de ensino ao ensino regular básico, o que exigirá regulamentação e normatização no âmbito da legislação educacional complementar. (p.27)

A Constituição Federal de 1988 elege o regime de colaboração entre os três níveis de governo instituído pelo federalismo¹⁰, adotado logo em seu primeiro artigo, que afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e

¹⁰ Forma de governo pelo qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perda de sua autonomia fora dos negócios de interesse comum. (FERREIRA, 2001, p. 316).

Distrito Federal. Essa definição tem repercussão direta na divisão dos tributos arrecadados, poder de decisão sobre estes e na definição da jurisdição de cada ente federado, dando-lhe autonomia política e financeira.

O caráter federalista definido pela lei pode também ser observado em uma incipiente descentralização de recursos financeiros, no fortalecimento da autonomia do município nas esferas tributária e fiscal, na ampliação do poder de legislação do nível municipal e na definição de responsabilidades deste nível de governo, em relação a diferentes políticas públicas.

No que se refere a competências e deveres com a garantia de ensino público, tendo em vista a oferta da educação infantil, a Constituição estabelece que:

Art. 30 – Compete aos Municípios: (...)

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

No capítulo III – “Da Educação, da Cultura e do Desporto” aparece no Art. 211:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino [...]

II- Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

Portanto, fica a cargo do município expandir, prioritariamente, o atendimento público ao ensino fundamental e à educação infantil. A Constituição é clara quanto ao princípio de cooperação técnica e financeira da União e do Estado, no desenvolvimento destes níveis de ensino junto ao município o que, na prática, não tem sido respeitado, pois o desenvolvimento do ensino infantil tem sido assumido integralmente pela esfera minoritária.

Sobre esta questão Guimarães acrescenta que:

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum – por desinformação – e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação – por conveniência – fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição “exclusiva” dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comporta um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritária), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização. (GUIMARÃES, 2001, p. 95)

Assim, com relação à educação infantil, é preciso resgatar os princípios do federalismo, cuja cooperação recíproca entre os entes federativos se constitui em um caminho para superação dos problemas enfrentados por esta etapa de ensino.

No art. 227, a Constituição reforça o dever de todos com o bem-estar das crianças e adolescentes da seguinte forma:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Reconhecida a garantia da educação infantil como dever do Estado pela Carta Magna do país, torna-se preciso regulamentar de forma a vincular recursos para a efetivação de políticas públicas que desenvolvam essa etapa educacional.

No texto da Constituição Federal de 1988, o financiamento da educação aparece apenas nos Art. 212, 213 e no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No Artigo 212, está prevista a vinculação de recurso para a educação nos seguintes termos:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito de cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Podemos destacar aqui, positivamente, o aumento da vinculação de receitas de impostos da União, (de 13% para 18%), e a manutenção da porcentagem (25%) nas outras esferas de governo.

Esse artigo também avançou no seu inciso 1º, quando restringiu aos entes federativos a possibilidade de calcular como recursos investidos em sua esfera de atuação, as receitas que forem transferidas deste para outro. Esse dispositivo impossibilita que um mesmo recurso seja declarado duplamente, ou seja, tem o direito de declarar em suas receitas, a esfera de governo que investiu efetivamente o recurso na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Com relação à educação infantil, a lei não estabelece o quanto, nem quais recursos serão destinados a essa etapa de ensino, fica subentendido que o restante dos recursos municipais que não forem investidos no ensino obrigatório deverão ser alocados à educação infantil e demais níveis de ensino oferecidos pelo município.

O artigo 213 da CF institui a possibilidade de transferência de recursos para as escolas privadas da seguinte forma:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I- comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Esse artigo foi pauta de muita discussão em constituições anteriores e, ainda hoje, constitui-se questão delicada quando se trata de recursos públicos direcionados à escola privada. O que podemos constatar é que não deixa de se constituir um avanço o fato de ser a primeira CF que delimita quais formatos de escolas privadas poderão receber recursos públicos, já que nas outras Constituições isso era feito sem nenhuma delimitação e indiscriminadamente.

O art. 60 do Ato das Disposições Transitórias prevê o compromisso financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, nos primeiros dez anos de vigência da Lei Constitucional.

Esse artigo foi modificado pela Emenda Constitucional de nº 14, de 13 de setembro de 1996. Para compreendermos o significado que essa mudança imprimiu na política educacional atual, faz-se necessário discutir o artigo 60 em sua versão original, a qual trazia a seguinte redação:

Art. 60 – Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

O Ato das Disposições Transitórias estabelecia que, durante os dez próximos anos da entrada em vigor da Lei, os entes federativos deveriam aplicar no mínimo 50% de suas receitas no ensino fundamental, o que significa que a União deveria investir 9% de 18%, os

Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam investir 12,5% de 25%, visando universalizar esse ensino e acabar com o analfabetismo.

Para a educação infantil e demais etapas, níveis e modalidades de ensino essa regulamentação significou uma redução de investimentos. Assim, o Município acaba restringindo o atendimento qualitativo nos demais níveis de ensino, em especial, na etapa educação infantil, nosso objeto de estudo e prioridade legal deste ente federativo.

O fato é que a não vinculação de receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino infantil relega-o a um segundo plano, não efetivando, assim, a promessa de um atendimento da demanda com qualidade e a cobertura da demanda nessa faixa etária.

A previsão de um fundo destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental se concretiza com a criação do “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)”, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que discutiremos mais detalhadamente a seguir. As alterações relevantes ocorridas no Art. 60 do Ato das Disposições Transitórias serão também comentadas quando discutirmos a Lei que o institui e regulamenta (Lei nº 9.424/96).

O Art. 61 do mesmo Ato refere-se ao art. 213 da seguinte forma:

As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

Tal artigo vem reforçar o ganho das entidades particulares em relação aos recursos públicos, assunto por várias vezes debatido e tão polêmico nas diversas constituições do país.

O reconhecimento da educação infantil pela Constituição Federal de 1988 foi de extrema relevância ao desenvolvimento dessa etapa educacional dentro do contexto da educação básica, mas sua regulamentação ocorreu apenas com a promulgação da Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira (LDB), Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996, o que ocasionou, principalmente com relação ao atendimento de crianças de 0 a 3

anos em creche, a regulamentação tardia em muitos municípios, por meio da transferência dessa demanda para a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

CAPITULO II –
A LEI 9.394/96, A EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº14, A LEI 9.424/96 E O
FUNDEF.

1. O FINANCIAMENTO E A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO TEXTO DA LEI 9.394, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996 (LDB).

A regulamentação da educação nacional delineada pela Constituição de 88 só ocorre com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. O que significou para a educação infantil, particularmente ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos em creches, um atraso na efetivação do previsto pela Carta Magna, pois, segundo Guimarães (2001):

[...] somente agora, com a LDB – Lei nº 9394/96 (Brasil, 1996b), é que está ocorrendo a inclusão das creches na Secretarias de Educação, bem como a publicação das primeiras (e precárias) estatísticas educacionais para este nível de ensino. (GUIMARÃES, p. 98)

Muitos municípios organizaram a situação das creches após a regulamentação da Lei nº 9.394/96, passando estas para responsabilidade definitiva da Secretaria Municipal de Educação. Este foi o caso de Franca/SP, foco de nossa pesquisa.

Antes de nos atermos aos mecanismos de financiamento da educação definidos na LDB e suas repercussões para a educação infantil, é necessário discutirmos a nova significação que essa etapa de ensino adquire ao integrar o conceito de educação básica definido pela Lei Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 (LDB), em consonância com a Constituição Federal de 1988, definiu o conceito de educação básica. No art. 11, parágrafo único, tal lei já assinala a possibilidade de os Estados e os Municípios constituírem juntos um “sistema único de educação básica”, cuja definição é estabelecida no art.21 e 22, nos seguintes termos:

Art. 21- A educação escolar compõe-se de:
I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

Art. 22 – A educação básica tem por finalidades 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.

A inclusão e regulamentação, pela LDB, da Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica, confirma o esforço de muitos educadores que defenderam por várias décadas o ensino para crianças de 0 a 6 anos, acreditando no desenvolvimento do educando nos diferentes momentos de sua vida, a fim de formar um cidadão pleno sujeito de sua ação.

O conceito de educação básica, definido pela LDB, sob o olhar de Cury (2002), apresenta-se novo e avançado, pois, segundo este:

A própria etimologia do termo **base** nos confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. **Base** provém do grego *básis, eós* e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e andar, pôr em marcha, avançar. A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. Resulta daí que a educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes. A educação básica torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada. E tal é por ser indispensável, como direito social, a participação ativa e crítica do sujeito, dos grupos a que ele pertença, na definição de uma sociedade justa e democrática. (CURY, 2002, p.171-172)

Corroborando com a análise do autor, o conceito de educação básica avança à medida que garante ao cidadão o direito à educação, atribui ao Estado o dever de oferta qualificada dos níveis básicos para essa formação e valoriza a formação educacional nas diferentes etapas do desenvolvimento humano.

Na Seção II – “Da Educação Infantil” da LDB, encontra-se definida a finalidade dessa educação, como será oferecida e a forma de avaliação:

Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30 – A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31 – Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

A regulamentação da Constituição de 1988 pela LDB/96 transfere definitivamente a educação infantil (creches e pré-escolas) para a responsabilidade financeira do setor educacional no orçamento público. Além disso, a definição dessa etapa como sendo a primeira, da educação básica explicita o direito da população e dever do Estado em oferecer com qualidade todo esse nível de ensino.

A educação infantil, enquanto etapa integrante do conceito de educação básica, reporta-nos ao exame dos mecanismos de financiamento da educação descritos e regulamentados também pela Lei Diretrizes e Bases da Educação de 1996, de acordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988, no intuito de verificar a vinculação de recursos e quais as possibilidades concretas de ação que teremos na área da educação infantil.

O tema do financiamento da educação na LDB encontra-se no título VII – “Dos Recursos Financeiros”, especificamente os artigos 68 ao 77, cujo conteúdo se divide em: *fontes de recursos; vinculação de recursos; padrão de qualidade e transferências de recursos públicos para a escola privada.*

No art. 68 da LDB, estão especificadas as **fontes de recursos** para a educação:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I- receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito federal e dos municípios;

II- receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV- receita de incentivos fiscais;

V- outros recursos previstos em lei.

A primeira fonte de recurso citada pelo artigo 68 se refere à *receita de impostos*. Para compreendermos o que vem a ser uma receita de impostos é preciso distinguir o imposto de “tributo, taxa e contribuição de melhoria”:

Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº5172, de 1996: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (...) os tributos podem assumir três formas : “imposto”, “taxa” e “contribuição de melhoria”. (In: OLIVEIRA, 2002, p.90)

Já o imposto é:

[...] tributo cuja exigência não tem qualquer vínculo com uma atividade específica do Estado. As taxas, ao contrário dos impostos, têm a característica de serem cobradas em decorrência da prestação de serviços específicos do Estado. (...) Daí porque também as taxas serem cobradas de grupos determinados, formados pelos beneficiários dos serviços e os impostos serem exigidos de grupos mais extensos e independentemente de benefícios diretos vinculados à sua arrecadação. (Price-Waterhouse, 1989, apud: OLIVEIRA, 2002, p. 91)

O pagamento do imposto é obrigatório a todo cidadão e não implica contra prestação de serviços pelo órgão público recebedor. Existem, em nosso país, os impostos diretos que incidem sobre a renda ou recursos das pessoas físicas e jurídicas e os impostos indiretos cobrados sobre transações, como o imposto sobre circulação de mercadoria.

A “contribuição de melhoria” como nos coloca Oliveira:

[...] é um tributo devido exclusivamente pelos proprietários dos imóveis beneficiados pela correspondente obra pública. Aqui se enquadra, tipicamente, a contribuição que os proprietários de imóveis pagam em decorrência do asfaltamento da rua. (OLIVEIRA, 2002, p.91)

Depois de todas as considerações feitas, voltemos ao art.68, onde está especificado em seu inciso I que, apenas os *impostos* são destinados a financiar a educação.

Seguem abaixo os impostos previstos pela Constituição federal a cada ente da federação.

TABELA I
IMPOSTOS PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

ESFERA COMPETENTE A INSTITUIR IMPOSTO.	IMPOSTO	SÍMBOLOS
UNIÃO Art. 153	Imposto de produtos estrangeiros	I.I.
	Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	I.E.
	A renda e proventos de qualquer natureza	I.R.
	Produtos industrializados	I.P.I.
	Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários.	I.O.F.
	A propriedade territorial rural	I.T.R.
	Grandes fortunas	I.G.F.
Estados Art. 155	Transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos	
	Operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços	I.C.M.S.
	Propriedade de veículos automotivos	I.P.V.A.
	Adicional de 5% sobre o I.R.	
Municípios Art. 156	Predial territorial urbano	I.P.T.U.
	Transmissão “inter-vivos”	I.T.B.I.
	Vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos	
	Serviços de qualquer natureza	I.S.S.

Fonte: Constituição Federal de 1988 apud: OLIVEIRA, 2002, p. 92

No inciso II do Art. 68 são acrescentados como fonte de recurso para a educação, além dos impostos, as “receitas de transferências constitucionais e outras transferências”. Tais receitas são transferidas de um órgão federativo para outro, buscando equacionar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades de cada esfera de governo. Como exemplo desse processo, temos os Fundos de Participação dos Estados e Municípios que se constituem em forma de repasse de recursos do governo federal para Estados e Distrito Federal (FPE) e Municípios (FPM).

Oliveira (2002) apresenta a composição dos fundos de participação de acordo com os índices definidos pela Constituição Federal:

Da União aos Estados e ao Distrito Federal, composto por 21,5% do arrecadado do IR e do IPI, constituindo o FPE; do IR de autarquias e fundações estaduais; de 10% do IPI ao Estado/DF, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados; de 20% dos impostos residuais¹¹. (Arts. 157 e 159).

Além destes, são transferidos 3% do IR e do IPI para financiamento do setor produtivo nas Regiões Norte, Centro-Oeste, e Nordeste, sendo que, para esta última, 50% devem destinar-se ao semi-árido (Art. 159, I, c).

Da União e dos Estados aos municípios, compostos por 22,5% do IR e do IPI, constituindo o FPM; por 50% do ITR dos imóveis nele situados; por 50% do IPVA dos veículos lá licenciados; por 25% do ICMS e pelo IR devido por suas autarquias e fundações municipais (Arts. 158 e 159). (In: OLIVEIRA, 2002, p. 92-3)

A transferência de recurso entre um ente federativo e outro é muito importante como fonte de financiamento da educação para a maioria dos municípios brasileiros, que possuem uma arrecadação inferior ao necessário para desempenhar suas competências com recursos próprios.

O mecanismo de transferências constitucionais, instituído pela CF, ampliou a participação dos Estados e municípios no conjunto de receita tributária, sinalizando o aprofundamento da tendência descentralizadora das finanças públicas no Brasil, acompanhado também, como nos coloca Souza Júnior (2003), “[...] de repasse de obrigações que antes eram do executivo federal para os demais entes federativos”. (p.94)

No inciso III do Art. 68 da LDB, consta também como fonte de financiamento para a educação a “receita do salário-educação e de outras contribuições sociais”.

O **Salário-educação** é uma contribuição social devida pelas empresas à educação fundamental, regular e supletiva, podendo ser empregado na educação de seus empregados e filhos destes, ou ser recolhido aos cofres públicos para aplicação neste nível de ensino (CF, 212, 5). A criação do salário-educação significou a responsabilização prática das empresas para com a educação.

¹¹ Impostos residuais é o nome dado aos impostos não discriminados pela Constituição Federal. (Oliveira, 2002)

Sua origem, como nos explica Oliveira (2002), está na constituição de 1934, art. 139, que institui que toda empresa “(...) fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e seus filhos, pelo menos dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito”. Daí em diante aparece no texto de 1937, art.129, sem especificar número de trabalhadores; no texto de 1946 (art. 168, III) e assim por diante, até a incorporação na lei atual. (OLIVEIRA, 2002, p.94)

Como as empresas não se mobilizaram a cumprir tais dispositivos descritos nas leis anteriores, em 27 de outubro de 1964, a Lei 4.440 (art. 1) estatuiu o salário-educação, com aplicação vinculada ao ensino fundamental, na época, ensino primário e após a Lei 5.692 de 1971, ensino de primeiro grau. A primeira regulamentação do salário-educação foi definida pelo Decreto Lei nº 55.551 de 12 de janeiro de 1965, sofrendo diversas modificações posteriores que elevaram a alíquota inicial “de 2% do salário mínimo mensal de adulto estipulado para a localidade” (art. 04), para os atuais 2,5% da folha de pagamento das empresas. (OLIVEIRA, 2002, p.95)

O salário-educação tem como base de arrecadação a folha de contribuição da empresa à Previdência Social o que se constitui em uma questão polêmica. Segundo Castro:

[...] questão importante é a alíquota dessa fonte que incide na folha de contribuição das empresas, isto é, verifica-se o que as empresas pagam, em grande parte, pelo número de empregados que possuem. As grandes empresas, que possuem administração e tecnologia sofisticadas, e que, por isso mesmo, possuem menos empregados, acabam pagando menos. Inversamente, uma empresa que emprega mão-de-obra intensiva acaba pagando mais, ainda que seu lucro líquido tenha a tendência a ser menor. Neste caso, a incidência na folha de contribuição das empresas funciona como mecanismo regressivo. Além disso, deve-se acrescentar que o salário-educação, ao ser cobrado sobre a folha de contribuição das empresas, onera o fator trabalho e como mais um encargo social que eleva o custo de mão-de-obra, pode ajudar a comprimir o emprego, em momentos de crise. (CASTRO, 2001, p.23-4)

A questão levantada pelo autor é bastante pertinente uma vez que, com a revolução tecnológica, os sistemas de produção se modificaram, passando grande parte das empresas tecnologicamente equipadas a não precisar mais de abundante mão-de-obra e nem por isso são

menos lucrativas, pelo contrário. Assim, incidindo o salário-educação sobre a folha de pagamento, muitas empresas com maior tecnologia e melhor lucratividade ficam fora dessa obrigação enquanto às que mantêm os empregos são oneradas por isso.

O salário-educação é recolhido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), remetido ao Ministério da Previdência, que o repassa ao Ministério da Educação. Este envia a verba relativa a dois terços do valor arrecadado para o Estado arrecadador em cotas mensais denominadas: Quota Estadual do Salário Educação (Qese). O terço restante, a Cota Federal, constitui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é aplicado nos Estados e Municípios com maior defasagem educacional. (OLIVEIRA, 2002, p. 95).

O inciso IV do Art. 68 traz consigo mais uma fonte de recursos, a “Receita de Incentivos Fiscais”. Os incentivos fiscais constituem-se em isenções ou reduções de impostos que, segundo Oliveira (2002), tem por objetivo:

[...] induzir determinado comportamento dos agentes econômicos [...]. Um exemplo disso foi o antigo incentivo para o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia as empresas aplicarem parte de seus impostos diretamente neste programa educacional¹² [...]”. (OLIVEIRA, 2002, p. 95-6)

A última fonte de recurso prevista pelo Art. 68, inciso V - “outros recursos previstos em lei” - significa que, a LDB possibilita o estabelecimento de outras fontes de recursos para a educação desde que estabelecidas por legislação competente.

O segundo tema tratado pela LDB, relacionado ao financiamento, é o da **vinculação de recursos**, ou a previsão de uma porcentagem mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação. Essa vinculação estabelecida no art. 212 da CF, já citado anteriormente neste texto, está detalhada no Art. 69 da LDB da seguinte forma:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Lei Orgânicas, da receita resultante de

¹² Decreto Lei 594 de 27 de maio de 1969.

impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1- A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito de cálculo previsto neste artigo, receita do governo que transferir.

§ 2- Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3- Para Fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a cobertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4- As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5- O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I- recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II- recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III- recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6- O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Essa vinculação estabelecida no art. 69 diz respeito apenas à receita de impostos, não incluindo taxas, contribuições de melhoria e/ou contribuições sociais.

A regulamentação dessa vinculação está descrita nos incisos do mesmo artigo, procurando sanar eventuais distorções na compreensão da administração gestora dos recursos.

O primeiro parágrafo esclarece que a transferência de recursos de um ente federativo a outro não poderá contar como receitas investidas por este, os recursos que foram transferidos. Tais transferências serão contadas apenas nas receitas do governo que a recebeu e a investiu diretamente.

O segundo parágrafo deixa claro que, para efeito de cálculo do recurso que deverá ser aplicado em educação, não se considerarão possíveis operações de créditos (empréstimos ou dívidas adquiridas anteriormente para serem pagas com orçamento seguinte).

Na hipótese da arrecadação ser maior do que a prevista, os parágrafos terceiro e quarto estabelecem como e quais procedimentos devem ser tomados para que, ao final do exercício, sejam remanejados os recursos, corretamente corrigidos com o índice de inflação do período anterior.

O quinto parágrafo foi um grande avanço no mecanismo de vinculação introduzido pela LDB, pois este, estabelece prazos para os órgãos que administram a educação repassem os recursos, prevendo ainda, a incidência de correção monetária a partir do décimo dia depois do prazo estipulado.

No sexto parágrafo, está prevista a responsabilização das autoridades encarregadas da realização dessas transferências.

Após a regulamentação da vinculação de recurso, a LDB trata nos artigos 70 e 71, da definição do que pode ser considerado “Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE)” e o que está fora das aplicações efetivas dos recursos vinculados à educação.

O art. 70 descreve o que são despesas em educação, enquanto o art. 71, o que são exceções e que não está incluído na MDE. Segue abaixo, a redação integral dos artigos citados:

Artigo 70- Considerar-se-á como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam 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 e desenvolvimento de programas de transporte escolar.

Esse artigo especifica o consenso em torno do que poderia ser considerada despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentre as despesas incluídas como pertencentes a MDE, uma gerou forte polêmica, refere-se ao transporte. Segundo Oliveira (2002), as divergências ocorreram porque enquanto em “[...] algumas localidades a garantia do transporte é condição para a efetivação do direito à educação, em muitos casos pode propiciar distorções”. (p. 103)

As exceções, ou seja, o que não se constituiu despesas com MDE está descrito no artigo a seguir:

Artigo 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentre as despesas não consideradas como MDE, convém destacar a exclusão da “merenda escolar”, anteriormente mantida em sua maioria por estes recursos; e a proibição, que antes se demonstrava corriqueira, das despesas com infra-estrutura urbana, mesmo que beneficie, direta ou indiretamente a escola. Outra atividade muito comum dentro da administração pública e que foi excluída das despesas com MDE refere-se ao pagamento de pessoal docente em desvio de função.

Segundo Oliveira (2002), a LDB no debate do que pode ou não ser considerado despesas com MDE foi omissa com relação às verbas destinadas para pagamentos dos

Inativos (aposentados); aos hospitais universitários e aos funcionários de outras secretarias, quando postos à disposição da educação e, não necessariamente realizando atividades relacionadas ao ensino, o que pode causar, na opinião do autor, diversas distorções.

A determinação de índices de investimento em educação e o que pode ser ou não considerado gastos com educação, pela Constituição de 1988 e demais Leis Complementares, significam, na história educacional brasileira, um marco indispensável para a garantia dos direitos da população, já que por diversas constituições anteriores vivemos à mercê de decisões de governantes que nem sempre estavam comprometidos com a causa popular e que, muitas vezes, foram omissos em relação à garantia do financiamento público da educação.

Os artigos 72 e 73, repetindo dispositivos já presentes na Constituição Federal de 88, contemplam a necessidade de publicização e fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados à educação, bem como a importância de fiscalização no cumprimento da vinculação dos recursos.

O capítulo que trata sobre o financiamento na LDB também procura regulamentar o que vem a ser um **padrão de qualidade** para o ensino, previsto no art. 206, inciso VII da Constituição de 88, e o faz nos artigos 74, 75 e 76 da seguinte forma:

Art. 74 – A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único – o custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75 – A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º - A ação que se refere este artigo obedecerá à fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º - A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º - Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta dos recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º - A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do Art. 10 e o inciso V do Art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76 – A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Os artigos tratados acima constituem as premissas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), ficando dessa forma, inutilizados os artigos 75 e 76 uma vez que a definição da capacidade de atendimento é definida atualmente de acordo com as regras do FUNDEF.

A respeito do padrão de qualidade defendido pela LDB nos artigos acima Oliveira nos aponta que:

[...] a previsão de um “padrão de qualidade” a que todos teriam direito, nos termos da declaração do direito à educação incorporado à CF 88, é (re) interpretado neste dispositivo e, de maneira mais clara, pelo governo federal ao implantar o Fundef, como um valor de “gasto” por aluno (Art. 74). Com isso, inverte-se o processo. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo-aluno necessário para garantir um padrão de qualidade, mas “gasto” possível nas condições atuais é a referência para definir o padrão de qualidade ou uma suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação. (OLIVEIRA, 2002, p. 108)

A exposição do autor a respeito do Art. 74 revela a orientação adotada a partir dos anos 90. A criação do FUNDEF, discutida a seguir, prezou mais pelo controle na gestão e distribuição equitativa dos recursos nas diferentes regiões e municípios, do que pela definição de um melhor padrão de qualidade, levando em consideração o investimento necessário para isso. Dessa forma, o cálculo se inverte, passando a existir *per capita* mínimo anual definido

sempre pela divisão entre a previsão de recursos orçamentários para o ano seguinte e o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular apontado pelo censo do ano anterior.

Além disso, a LDB acabou por privilegiar o ensino privado quando não delimitou critérios rígidos para definição de transferências de recursos para esse setor, conforme prevê o artigo 77:

Art. 77 – Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas 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.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

Destacamos a crítica feita por Oliveira (2002) a esse artigo tão polêmico aprovado pela LDB, consideramos que o comprometimento com o ensino público teria se efetivado por meio da definição clara de que somente estariam aptas a receberem recursos públicos, as instituições sem fins lucrativos que oferecessem todas as suas vagas gratuitamente, o que não ocorreu. (p.112)

Como vimos, a LDB não traz definição de fontes, nem define quantidade de recurso a ser disponibilizado ao desenvolvimento do ensino infantil.

A Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), promulgada em 23 de dezembro de 1996, mostrou a coesão da equipe formada pelo governo da época, uma vez que a lei formulada pelo MEC, intitulada Lei Darci Ribeiro, substituiu o projeto de Lei

Jorge Hage, originário da Câmara dos Deputados e fruto de longa discussão. Aprovada em fevereiro de 1996 no plenário, retorna para Câmara onde recebe pequenas alterações, seguindo para sanção presidencial, e é promulgada como Lei em 23 de dezembro do mesmo ano, sem qualquer veto presidencial, fato raro na história brasileira. (PINTO, 2002, p.113).

Com forte impacto no financiamento, o governo federal conseguiu aprovar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), a Emenda Constitucional nº 14, que dentre outras medidas criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei nº 9.424/1996), além do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) o qual, não abordaremos neste estudo.

2. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14 E A LEI 9.424/96: A CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEF.

A não delimitação pela Constituição Federal de 1988 das responsabilidades e competências de cada esfera de governo em relação à educação gerou uma preocupação com a distribuição dos recursos que, de acordo com a análise do Ministério da Educação (MEC) na época, mostravam-se desequilibrados em relação às responsabilidades assumidas pelos entes federativos determinadas pela legislação uma vez que o problema não era a escassez de recursos, mas a gestão destes bem como sua distribuição. (BRASIL, Mensagem nº 1.078, 1995 In: SOUZA, 2003, p.01)

Pelo diagnóstico feito pela equipe do MEC, o que se verificava na época era que o país possuía disparidades regionais em relação às diferentes capacidades de arrecadação dos entes federados; às transferências constitucionais entre União para Estados e municípios e dos Estados para os municípios; à capacidade de investimento na educação dos governos sub-nacionais e à atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, que não ficou clara na Constituição de 1988.

De acordo com a Mensagem nº 1.078/95, encaminhada pelo Ministro da Educação ao presidente da república, o fato das atribuições e responsabilidades de cada esfera de governo sobre os níveis, etapas ou modalidades de ensino não estarem definidas claramente na Constituição, os governos sub-nacionais não priorizavam necessariamente o ensino fundamental regular, pois no Estado de São Paulo considerado um dos Estados mais ricos do país, onde os municípios possuíam uma maior capacidade de arrecadação financeira, os investimentos no ensino fundamental eram relativamente pequenos, ficando o Estado, responsável pela maioria do atendimento nessa etapa de ensino, enquanto que no Nordeste e Norte, onde os municípios apresentavam capacidade menor de arrecadação, constituíam-se os maiores responsáveis pelo ensino fundamental, com pouca participação dos Estados na oferta desta etapa de ensino.

Diante desse quadro, o governo da época instituiu uma proposta de governo para a educação que priorizava a educação fundamental, objetivando à desconcentração das ações em favor dos Estados e Municípios, buscando redistribuir os recursos e ampliar a capacidade de atendimento da demanda por ensino fundamental nas diferentes unidades da federação.

Além da questão dos recursos e responsabilidades, a situação do magistério, como a disparidade nos salários das diversas regiões do país e a baixa formação dos professores para manter um ensino de qualidade nortearam o governo federal na definição de sua proposta de política educacional. Desse contexto, surge a primeira versão da Proposta de Emenda Constitucional feita pelo Governo Federal, que se transforma posteriormente na Emenda Constitucional nº 14, publicada no Diário Oficial de 13 de setembro de 1996.

A proposta de Emenda Constitucional nº 233, enviada pelo Governo Federal à Câmara em 15 de outubro de 1995, é aprovada, após algumas modificações, em 12 de dezembro de 1996, constituindo-se na Emenda Constitucional nº 14.

A Emenda Constitucional nº 14 modifica o art. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal de 1988 e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias, o que acarretará significativas mudanças nos rumos da política educacional brasileira, com impactos profundos para os diferentes níveis e etapas de ensino, mais especificamente, para a educação infantil, afetada diretamente no que se refere ao seu financiamento.

Definindo uma sub-vinculação nos percentuais de aplicação dos recursos obrigatórios em educação, a Emenda Constitucional nº 14 manteve a vinculação de 25% da receita de impostos, definida pela Constituição Federal de 1988, dos recursos estaduais e municipais na área educacional, porém determinou que 60% desse montante deveriam ser destinados exclusivamente ao ensino fundamental.

A alteração promovida pela Emenda, no que diz respeito ao art. 34 da CF/88, foi a inclusão em seu inciso VII de uma alínea “e”, que possibilita a intervenção da União nos Estados e Distrito Federal, que estão descumprindo a aplicação mínima dos percentuais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal medida se mostrou coerente com o texto Constitucional, que já previa esta sanção aos Municípios que não cumprissem as determinações legais.

A Emenda, no seu art. 2º, dá nova redação ao inciso I e II do art.208 da CF/88, assegurando no primeiro, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino fundamental para todos, independente de idade; no segundo, substitui as expressões “progressiva extensão da obrigatoriedade” por “progressiva universalização do ensino médio gratuito” o que representa, a nosso ver, um retrocesso na efetiva garantia do ensino médio público e gratuito a todos.

Entre as alterações está a que define as competências das esferas de governo, com a substituição da redação dos § 1º e 2º do art. 211 da CF/88. A Emenda, no seu art. 3º § 1º, atribui à União “função distributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino”. No § 2º do mesmo artigo, atribui aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na **educação infantil**, denominação que incorpora o atendimento da faixa etária de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, corrigindo, assim, as imprecisões da legislação anterior que apenas mencionava as pré-escolas.

Ainda no art. 3º, em seu § 3º, temos a definição de que a atuação dos Estados e Distrito Federal será prioritariamente no ensino fundamental e médio e, no § 4º, a previsão de colaboração entre Estados e Municípios no intuito de assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Mudanças significativas realizadas pela Emenda Constitucional nº 14 se encontram nas alterações feitas por esta, no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias.

O art. 60 do ADT previa, anteriormente à Emenda, que em um prazo de 10 anos o poder público aplicaria 50% dos recursos destinados à educação, ou seja, 12,5% dos 25% para Estados e Municípios e 9% de 18% para a União, “para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”.

A nova redação dada pela Emenda de nº 14 ao art. 60 do ADT aumentou o percentual de investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental para Estados e Municípios, de 50% para 60%, ou seja, de 12,5% para 15% do montante de recursos de impostos devidos à educação, enquanto reduziu a participação do governo federal de 50% para 30%, redução de 9% para 5,4% do montante de recursos de impostos obrigatórios à educação.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 14 prevê a criação “no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, o qual seria composto por 15% do total de alguns recursos obrigatórios à educação entre transferências e impostos (ICMS, FPE/FPM, IPI/Exp, L.C. n.87/96, outras transferências).

Determina ainda que, do montante de 15% de recursos orçamentários que formarão o Fundo, um percentual de 60% será destinado ao pagamento do pessoal em “efetivo exercício no magistério”.

Para Guimarães (1998), a vinculação de 60% dos 15% de recursos do Fundo para pagamento de salários foi um ponto importante na Emenda, para que houvesse uma adequação salarial entre as diferentes regiões do país.

[...] segundo dados do MEC, [falando da vinculação de 60% sobre o total de recursos do Fundo para pagamento de pessoal] equivaleria um rendimento médio anual de R\$ 4.785,00 ou R\$ 360,00, por mês, incluindo-se o 13º salário para uma jornada de 20 horas semanais. Mesmo sendo pouco, este valor representará um aumento salarial considerável nas regiões mais carentes do país, onde há municípios que pagam salários irrisórios, abaixo de R\$ 50,00 por mês [...]. (GUIMARÃES, 1998, p.30)

A Emenda Constitucional nº 14 estabelece ainda que os recursos do Fundo serão distribuídos entre Estado e seus Municípios “proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental”, atribuindo à União a função de complementar os recursos do Fundo, sempre que em algum Estado e no Distrito Federal, “seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”.

O projeto de regulamentação da Emenda Constitucional nº 14 tramitou no Congresso Federal de setembro a novembro de 1996, dando origem à Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, promulgada com três vetos.

Em seu art. 1º, a Lei 9.424/96 estabelece que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, doravante denominado de FUNDEF, deverá ser implantado automaticamente a partir de 1º de janeiro de 1998, além de explicitar as fontes de recursos das quais resultarão os 15% que constituirão o Fundo.

A Lei 9.424/96 estabelece que o Fundo será composto pela vinculação de 15% dos seguintes impostos e transferências (art.1):

- ICMS – Imposto sobre circulação de mercadoria e serviços;
- FPE/FPM – Fundo de participação do Estados e Municípios;
- IPI – Imposto sobre produtos industrializados;
- Transferências feitas pela União aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.
- Recursos complementares da União, quando necessário.

A distribuição dos recursos entre governo Estadual e os governos Municipais, de acordo com a Lei 9.424, será feita a partir do número de alunos das escolas cadastradas das respectivas redes de ensino (art. 2º), obedecendo a critérios de repasse estabelecidos no art. 3º.

A Lei 9.424 assegura no seu art. 6º a complementação dos recursos do Fundo pela União, sempre que em cada Estado e Distrito Federal não for alcançado o valor mínimo por aluno estabelecido nacionalmente.

Define ainda a forma como será calculado o *per capita* mínimo anual, “será fixado por ato do Presidente da República e nunca será 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” (art. 6º, § 1º); define as estatísticas necessárias para o cálculo desse valor mínimo que “terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente”. (§ 2º); e fixa o valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) como *per capita* mínimo anual por aluno, a vigorar no primeiro ano de vigência desta Lei (§ 4º)¹³.

A Lei prevê, no seu art. 4º, a criação de Conselhos para “acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo”, estabelecendo ainda a composição dos mesmos.

Determina que, obrigatoriamente, 60% dos recursos do Fundo deverão ser destinados para a “remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público” (art. 7º), acrescentando ainda que, durante os primeiros cinco anos, será permitida a aplicação de parte dos 60%, prevista para remuneração, em capacitação de professores leigos (parágrafo único)¹⁴.

A discussão a respeito da terminologia usada pela Lei 9.424/96, quando estabelece que a parcela de 60% dos recursos do Fundo deverão remunerar os “profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental”, diferentemente da redação trazida pela Emenda Constitucional nº 14/96, que determina a destinação de 60% dos recursos para pagamento dos “professores do ensino fundamental em efetivo exercício”, é levantada por Souza Júnior (2003), ao apontar que a diferenciação de terminologia entre a EC nº14 e a Lei

¹³ O Valor anual por aluno fixado pelo governo federal para todo o país foi de R\$300,00 em 1997 e R\$315,00 em 1998 e 1999. A partir de 2000 o valor foi estabelecido de forma diferenciada, sendo R\$333,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries e de R\$349,65 para os de 5ª a 8ª séries e da educação especial. Os valores mínimos para 2001 ficaram em R\$363,00 e R\$381,15, para 2002, estes valores foram fixados em R\$418,00 e R\$438,90, em 2003, R\$462,00 e R\$485,10 e em 2004, R\$537,71 e R\$564,60.

9.424 poderá ocasionar diferentes interpretações por parte dos órgãos administrativos repercutindo significativamente nos salários dos professores de uma região para outra.

Segundo Souza Júnior (2003), o conceito de “profissionais do magistério”, de acordo com o que define a LDB (Lei 9394/96), engloba, além de professores, os que exercem funções administrativas, de planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, o que acarretará um quantitativo de beneficiários maior ou menor, de acordo com o entendimento de cada sistema de ensino ou do Tribunal de Contas que analisará a matéria. (p.116)

Segundo entendimento da Confederação Nacional dos Municípios no material elaborado para os Conselheiros do FUNDEF, a partir dos Encontros de Conselheiros Municipais do FUNDEF em 2004, incluem-se neste percentual dos 60% de recursos do FUNDEF, além dos professores em efetivo exercício da profissão, os profissionais que exercem atividade de suporte pedagógico direto à docência, como: direção, orientação educacional e coordenação pedagógica. Com os recursos dessa parcela do FUNDEF, como já foi dito, podem ser pagas as despesas com a remuneração dos profissionais da educação e os encargos sociais devidos pelo poder público, mas não despesas com o vale-transporte, tíquete-alimentação ou cesta básica uma vez que não têm natureza salarial. (POLO; ABREU; MARTINS; BARBOSA; 2004, p.17)

Os recursos dos 40% restantes do FUNDEF devem ser gastos em despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), desde que realizadas com o ensino fundamental, inclusive despesas relativas a vale-transporte, tíquete-alimentação ou cesta básica podem ser realizadas com estes recursos. (POLO; ABREU; MARTINS; BARBOSA; 2004, p.17)

Os recursos do FUNDEF destinados à rede pública de ensino fundamental podem ser aplicados no ensino regular, na modalidade de educação especial e, embora as matrículas não sejam considerada para efeito de cálculo no *per capita* anual e transferências de recursos

¹⁴ durante os primeiros cinco anos de vigência da Lei 9.424/96, ou seja, até o ano de 2001, parte dos 60% poderá ser destinado à capacitação de professores leigos, sendo esta utilização definida de acordo com a necessidade do próprio governo (Estadual ou Municipal).

do fundo, também podem ser gastos na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). (POLO; ABREU; MARTINS; BARBOSA; 2004, p.16)

Outra crítica ao artigo 7º diz respeito à possibilidade de utilização pelo sistema de ensino, nos primeiros cinco anos, de parte dos 60% das receitas para aplicação em qualificação profissional de professores leigos. Para Souza Júnior (2003), o que acontece é que “são os professores que acabam financiando a própria qualificação, tarefa que deveria ser custeada pelo poder público através de outras fontes de recursos”. (p. 117)

A exigência feita pela Lei 9.424/96 em relação à aplicação de 60% dos recursos mínimos obrigatórios, previstos pela Constituição Federal de 1988, no ensino fundamental, não desobriga os entes federados a aplicarem o restante dos recursos orçamentários, conforme previsão, em educação (art. 8º).

Nos artigos 9º e 10, da Lei 9.424/96 são previstas as obrigações dos entes federados com relação à regularização da vida profissional do pessoal do magistério que, dentre outras obrigações, coloca a exigência de um Plano de Carreira.

No art. 11, é reafirmada a possibilidade de intervenção da União no ente federado que não cumprir a aplicação dos percentuais orçamentários exigidos por lei. Prevê o art. 12 “avaliações periódicas dos resultados da aplicação da Lei”.

A Lei prevê em seu art. 13 ajustes progressivos, entre Estados e Municípios, do valor mínimo fixado nacionalmente com vistas a assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino. Para isso, deverão ser considerados os seguintes critérios:

- Estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- Capacitação permanente dos profissionais de educação;
- Jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes e complexidade de funcionamento das escolas;
- Localização e atendimento da clientela e busca de qualidade de ensino.

O ajuste desse *per capita* mínimo deverá considerar também, segundo a Lei 9.424, a diferenciação de custo por aluno de acordo com as etapas de ensino e tipos de atendimento, (1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série) e (ensino especial e escolas rurais) (art. 2º).

O art. 14 prevê o desenvolvimento de políticas de estímulo pela União para iniciativas que visem à melhoria da qualidade de ensino.

A Lei trata ainda de questões referentes ao salário educação, vedando a inclusão de novos alunos, a partir de 1997, “como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (art. 15).

Uma questão bastante criticada pelos pesquisadores refere-se ao fato de que a EC/14 e a Lei 9.424/96 não prevêem prazos e mecanismos de erradicação do analfabetismo, ao contrário, a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, pela Lei 9.424, determina a aplicação dos seus recursos apenas no ensino fundamental regular.

A análise dos vetos presidenciais à Lei 9.424 esclarece, a nosso ver, a política de diminuição da participação do executivo federal no financiamento da educação.

O primeiro veto diz respeito à exclusão dos alunos matriculados no ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos (EJA) na função suplência, para fins de definição do total de alunos a serem contabilizados para distribuição dos recursos do Fundo.

A justificativa do executivo federal para tal atitude foi a de que essa inclusão provocaria um aumento indesejável de cursos dessa natureza sem rigor e critérios mínimos, além de não haver dados estatísticos confiáveis sobre esse nível de ensino.

Na realidade, de acordo com Sousa Júnior (2003):

[...] o acréscimo no número de alunos significaria a necessidade de um maior aporte de recursos do MEC para complementação de recursos para estados e municípios ou então, para se evitar isso, o rebaixamento ainda maior do valor do custo-aluno. O veto parece ter sido a solução menos dolorosa encontrada pelo MEC. De qualquer modo, aqui já se percebe claramente a prevalência do ajuste fiscal sobre as demandas sociais. (p. 118)

O segundo veto diz respeito à não utilização da contribuição social do Salário-Educação para composição do Fundo (art. 6º § 5º), alegando que este dispositivo aumentaria a rigidez orçamentária. Segundo Oliveira (1999), “[...] a inclusão dos mesmos na realidade, poderia levar a União a dispor de mais que os 30% previstos para o ensino fundamental”, (p.33)

O último veto trata da distribuição de 70% da Quota Estadual do Salário Educação (QESE) entre Estados e Municípios (art. 15 § 2º). Segundo o dispositivo vetado, a quota estadual deveria ser distribuída proporcionalmente entre Estado e seus Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Para Souza Júnior (2003), este “é um veto com características políticas”, uma forma de compensar os governadores dos Estados que “perdem recursos para o FUNDEF”. Assim, pela Lei nº 9.766, de dezembro de 1998, o executivo federal transfere para as Assembleias Legislativas Estaduais a competência para a distribuição da quota estadual do Salário Educação. (p. 119)

4. FUNDEF: AVANÇOS E RETROCESSOS.

O FUNDEF como vimos na Legislação que o institui, constitui-se em um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, criado pelo governo federal com o intuito de diminuir as desigualdades na distribuição de recursos entre os entes federativos e as diversas regiões do país.

Composto por 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/exp) e ressarcimento pela Desoneração de Exportações que trata a Lei Complementar nº87/96, a Lei Kandir e demais transferências, o FUNDEF retém em seus cofres tais recursos, antes mesmo de chegarem aos cofres municipais, que são redistribuídos de acordo com o número de alunos atendidos no ensino fundamental, por cada ente federado.

Tal vinculação do fundo, não desobriga os entes federados a destinarem 15% das demais receitas de impostos e transferências não incluídas neste, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e aplicar 25% das receitas e transferências na educação, no mínimo.

A distribuição dos recursos do Fundo é feita em relação ao número de alunos matriculados no ensino fundamental pela rede de ensino de cada ente federativo. O governo estipula um *per capita* anual dividindo os recursos existentes para a educação pelo número de alunos do ensino fundamental indicado pelo censo escolar do ano anterior e possível correção.

A justificativa para a criação do FUNDEF foi pautada na necessidade de corrigir as diferenças que os governos sub-nacionais apresentavam na sua capacidade de investimento na educação, prioritariamente, no ensino fundamental, assim, a política governamental direcionou-se para redistribuição dos recursos que já eram aplicados na educação, mas de acordo com o governo da época, de forma desordenada.

Como resultado o fundo apresentou ganho significativo na uniformização de recursos entre rede estadual e rede municipal e corrigiu, de certa forma, as desigualdades regionais dentro de cada Estado, além de conseguir ampliar a matrícula no ensino fundamental em todo país, cobrindo praticamente toda a demanda nesta etapa de ensino. Em seu desenho, o fundo estimula a criação de matrículas nessa etapa, já que vincula os recursos à demanda atendida.

No Estado de São Paulo, o impacto significativo causado pelo FUNDEF foi a tendência à municipalização do ensino fundamental, já que a região sudeste foi uma das únicas em que os municípios perderam recursos para o Fundo, pelo fato dos alunos do ensino fundamental se concentrar em sua maioria na rede estadual de educação.

As maiores críticas ao FUNDEF se concentraram nos seguintes pontos:

- Veto feito pelo Governo Federal ao artigo que incluía os alunos da educação de jovens e adultos, que não foram considerados para efeito de cálculo do *per capita* anual, já discutido anteriormente;

- Diferença de matrícula de um ano para o outro, já que o cálculo do *per capita* anual para o ano seguinte sempre é feito considerando os alunos do censo escolar do ano anterior, o que penaliza os municípios que ampliam vaga no ano seguinte, porque recebem os recursos proporcionais aos alunos do ano anterior e privilegiam os municípios que resolvem diminuir vagas no ano em vigência já que acabam recebendo pelas vagas existentes no ano anterior;

- Valor mínimo anual que, segundo diversos autores, foi calculado bem abaixo dos recursos existentes para o ano de 1998, quando se institui o fundo em todo o país, já que os cálculos foram baseados nos valores arrecadados no ano de 1995 e matrículas de 1994. (SOUZA, 2003, p.21-22).

Outra crítica ao Governo Federal está relacionada à priorização do ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino, principalmente, quando se considera a etapa da educação infantil, já que seu atendimento na rede pública de ensino, principalmente, no Estado de São Paulo, era feito exclusivamente pelos municípios. Com a maior parte dos recursos vinculados diretamente ao ensino fundamental, a educação infantil que compreende creches e pré-escolas acaba sofrendo grande impacto financeiro.

O déficit histórico com a educação infantil no país e o fato dos municípios não atenderem toda a demanda de crianças nesta faixa etária requer uma atenção e um grau de investimento alto nesta etapa de ensino.

A partir dessas preocupações, o Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da bancada do PT na Câmara dos Deputados, sob a liderança do Professor Luizinho, (deputado federal por São Paulo) apresentou em 1999 a Proposta de Emenda Constitucional nº112, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A proposta do FUNDEB surge a partir de discussões com o movimento de educação do partido e de vários setores da sociedade civil organizada.

A proposta do FUNDEB é destinar os 25% de todos os impostos e transferências municipais e estaduais para todos os níveis públicos de ensino, tanto da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação profissional de

nível técnico, desde que públicas, estaduais ou municipais, prevendo um aumento de participação do Governo Federal em 20% de seus recursos para complementar os fundos estaduais. Além disso, 80% dos recursos dos FUNDEB's devem ser destinados para pagamento de professores, viabilizando assim, a instituição de um piso nacional dos profissionais de educação.

CAPÍTULO III –

EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO

DE FRANCA ENTRE 1994 A 2004: UM ESTUDO

DOS DESDOBRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE

FINANCIAMENTO.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE FRANCA.

O Município de Franca, situado no Nordeste do Estado de São Paulo, abrange uma área total de 609 quilômetros quadrados, dos quais 84 quilômetros quadrados são de área urbana. Com população estimada em 300 mil habitantes, constitui-se em um dos maiores produtores de calçados do país, exportando para diversos países.

Fundada em 3 de dezembro de 1805, por Hipólito Antônio Pinheiro (1754-1840), situada na região pertencente a Moji Mirim, Franca tornou-se distrito em 29 de agosto de 1805, sob a denominação de “Freguesia de Nossa Senhora da Conceição da Franca e do Rio Pardo” e município em 28 de novembro de 1824, sob a denominação de “Vila Franca do Imperador”, tomando posse os primeiros vereadores em 30 de novembro do mesmo ano. O nome foi simplificado para Franca em homenagem ao criador do Distrito, Governador da Capitania de São Paulo, Antônio José da Franca e Horta¹⁵.

Apesar de ser desbravada no século XVI, região compreendida entre os rios Pardo e Grande, Franca foi povoada somente a partir das descobertas das minas em Goiás por Anhanguera II, no início do século XVIII. A abertura das estradas de Goiás, em 1722, culminou na formação de vários pousos que se constituíram nos primeiros núcleos povoadores da região. No início de século XIX, a região recebeu um fluxo considerável de população mineira que vinha das Gerais, principalmente do Sul de Minas e os goianos do Sertão da Farinha Podre (futuro Triângulo Mineiro).

A decadência da mineração de Minas Gerais se constituiu nos principal motivo da intensa migração dessa população para a região de Franca, pois, com o esgotamento do ouro nos córregos, os mineiros e goianos procuravam uma outra atividade para sobreviver, ligada à agricultura, como o café, e a agropecuária.

Até o final do século XIX, Franca constituía-se em uma cidadezinha agrária, na qual a grande maioria da população residia na zona rural. O desenvolvimento da cultura cafeeira projetou o Estado de São Paulo como o principal centro econômico do país, e o chamado

¹⁵ As Fontes provém do Museu Histórico Municipal “José Chiachiri”, disponíveis em <http://200.170.150.33:8080/siteprefeitura/franca/histor.htm>, consultado em 24/04/2006 às 9h40.

“Oeste Paulista”, na verdade, a região Nordeste do Estado de São Paulo, onde se situa a cidade de Franca, se consagrou a “região mais dinâmica da economia brasileira”. (FOLLIS, 1999, p.32)

A chegada da estrada de ferro em 1887, pela Companhia Mogiana de Estrada de Ferro, a instalação da Estação Ferroviária na Colina Oeste¹⁶ da cidade de Franca e a riqueza propiciada pela cafeicultura fizeram com que fazendeiros cafeicultores se instalassem na zona urbana passando a exigir da Municipalidade maior infra-estrutura urbana. (FOLLIS, 1999)

Além dos fazendeiros, a cidade recebeu na época grande fluxo de negros libertos e imigrantes, principalmente italianos que buscavam uma vida melhor na cidade. A partir desse período, 1890, começou a modernização no espaço urbano de Franca, com a criação de dois novos bairros, o da Estação, junto à estação ferroviária, e o bairro Cidade Nova, planejado pela Municipalidade ao norte da colina central. (FOLLIS, 1999, p.33-34).

De acordo com os estudos do Historiador Follis (1999), no período de 1890 até final de 1930, Franca possuiu uma economia exclusivamente agrária, sobretudo na produção de café, passando por uma modernização urbanística especialmente no Centro, onde residia a elite cafeicultora. (p.13)

A partir da década de 40, a indústria de calçados passou a se constituir na principal atividade econômica da cidade, trazendo consigo um novo protagonista social, “o operário industrial”. Com o crescimento da classe operária, surgiram também as reivindicações por melhores condições de vida e infra-estrutura nos “bairros operários”, até então totalmente desprovidos de condições básicas de saneamento, saúde, educação e outros.

O crescimento urbano e industrial de Franca, associado às desigualdades sociais, à exigência de mão-de-obra e à necessidade de complementação no orçamento familiar por meio do trabalho feminino, ocasionou a demanda por instituições que cuidam das crianças de mães operárias durante a jornada de trabalho. Assim, surgiram, na cidade de Franca, as creches mantidas por Instituições Filantrópicas conveniadas à Prefeitura, para atenção às

¹⁶ Franca é composta por um relevo com três colinas. A Colina Central, onde surge a cidade, a Santa Rita ou Santa Cruz, situada ao Leste e separada da Colina Central pelo córrego Cubatão e a Colina da Estação, situada no Oeste e separada da Central pelo córrego dos Bagres.

famílias de baixa renda, além das escolas de educação infantil particulares para famílias com maior renda econômica.

Em virtude das transformações sócio-econômicas, foi se organizando na cidade de Franca a atenção a criança de 0 a 6 anos de idade, mantida pelas Instituições Filantrópicas, Instituições Particulares, Rede Estadual e posteriormente, Rede Municipal.

A pré-escola Municipal, sob o nome de pré-primário, é inaugurada pelo órgão da educação, o Departamento de Educação e Cultura – D.E.C., em meados da década de 60, funcionando com uma classe no Lar Escola São Vicente de Paula. No início de 1970, foram celebrados convênios entre a Prefeitura e Parques infantis, creches e Escolas Estaduais, nos quais, estes estabelecimentos emprestariam as salas e mobiliários e a Prefeitura providenciaria professores, merenda e material didático. Em 1978, a pré-escola municipal já contava com 29 classes e passou a denominar Unidade Municipal de Ensino – UME¹⁷.

A mudança da denominação das pré-escolas para “Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs” ocorreu na década de 1980, quando o atendimento atingiu acerca de 3.199 alunos em 126 classes. Em 1990, as EMEIs foram divididas entre quatro regiões (Norte, Sul, Leste e Oeste), sob a responsabilidade de quatro diretores atendendo 3.859 alunos em 133 classes. No ano seguinte, essa rede sofreu nova divisão, agora em seis regiões (Norte, Sul, Leste, Oeste, Noroeste e Sudoeste), ficando cada uma sob a responsabilidade de um diretor, atendendo no total, 4.700 alunos em 163 classes¹⁸.

O ano de 1992 foi marcado pela municipalização da pré-escola na cidade de Franca, passando as 20 classes do Estado para a administração da Prefeitura Municipal. Devido ao aumento da demanda atendida, 6.000 alunos em 220 classes no ano de 1993, foi necessário fazer nova divisão de regiões¹⁹.

¹⁷ Informações retiradas do documento fornecido pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura intitulado “Justificativa técnica do Plano Diretor da Secretaria de Educação e Cultura de Franca”, elaborado em 1998.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

2. A EDUCAÇÃO INFANTIL E A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE FRANCA.

Atualmente, a rede municipal de educação de Franca atende a educação infantil, em creche e pré-escolas, uma recém criada rede de ensino fundamental, educação especial e educação de jovens e adultos (EJA).

A rede própria de educação infantil é, principalmente, composta por pré-escolas, com unidades pequenas espalhadas nos diversos bairros, divididos em oito regiões (Norte, Sul, Leste, Oeste, Sudeste, Nordeste, Noroeste e Sudoeste), e administrada por oito diretoras. Cada diretora é responsável pela administração de todas as unidades de sua região, em média seis por diretora. Além das diretoras, cada região conta com um coordenador pedagógico, professores de educação musical e professores de educação física.

Em entrevista com algumas diretoras dessas regiões, ficou evidenciada a dificuldade administrativa que estas possuem, devido à estrutura física da rede de pré-escolas no município, segundo elas, unidades muito pequenas, na maioria das vezes, com quatro salas e muito distantes uma das outras. A dificuldade está tanto do espaço físico, nem sempre adequado às novas exigências que a educação infantil agregou no decorrer dos anos, como na locomoção e presença mais efetiva da diretora em todas as unidades, conseqüentemente, dificultando um trabalho mais integrado entre professores, diretor e comunidade.

Além disso, há também, segundo depoimento de algumas diretoras, o inconveniente de não haver secretário ou auxiliar nas unidades de pré-escola, nem computadores. Dessa forma, todo trabalho burocrático realizado por elas tem que ser feito na Secretaria de Educação, situada no centro da cidade de Franca.

O município possui apenas uma creche municipal destinada à comunidade, que é o Núcleo de Educação Infantil do Centro de Atenção Integral da Criança (CAIC), uma creche para atender filhos de servidores, o C.C.I., sendo o restante do atendimento a crianças de 0 a 4 anos feito por entidades filantrópicas conveniadas com a prefeitura.

O convênio mantido entre instituições filantrópicas e Prefeitura para atendimento em creches até 1997 era realizado pela Secretaria de Ação Social e Cidadania. Em fevereiro de 1998, por exigência da Lei 9394/96 (LDB), a gestão das creches conveniadas, passou para a Secretaria de Educação e, desde esta data, formou-se uma equipe de duas assistentes sociais, responsáveis pela gestão das creches conveniadas, uma coordenadora pedagógica e uma psicóloga que, segundo relatos da assistente social responsável, já atuavam, desde 1993, com estas creches em parceria com a Secretaria de Ação Social, antiga Secretaria de Promoção Social, Cidadania, atualmente, Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social.

Segundo a assistente social gestora, o convênio tem uma vigência de 12 meses, que vai de janeiro a dezembro de cada ano e, todo início de ano, as instituições são cadastradas e credenciadas pelo poder público que repassa recursos diretos e indiretos a estas. O recurso direto é composto por uma subvenção mensal em dinheiro, repassado até o dia 15 de cada mês, e um *per capita* de acordo com o número de crianças atendidas pela instituição. O valor do *per capita* mensal para as crianças de 0 a 1 ano e 11 meses é de R\$84,00 e o *per capita* para as crianças de 2 a 6 anos é de R\$ 58,00 por mês. Segundo a assistente social gestora, o *per capita* das crianças de 0 a 1 ano e 11 meses recebe um abono de R\$26,00 a mais, totalizando os R\$84,00, justamente porque o custo do atendimento dessa faixa etária é maior.

A subvenção repassada, obrigatoriamente, deve ser gasta em manutenção do ensino que, segundo a mesma assistente social, constitui-se em material didático e pedagógico, suplementação alimentar, consumo de água e energia, telefone, em folha de pagamento dos educadores e encargos sociais. O repasse é feito em 13 parcelas, justamente em função do 13º salário e as creches conveniadas, que funcionam em prédios da prefeitura, o gasto com água e luz é responsabilidade do poder público.

Além do repasse em dinheiro, a prefeitura também fornece os recursos indiretos que são a alimentação perecível e não – perecível, material de limpeza e higiene, também, de acordo com o número de crianças atendidas por cada instituição, e a equipe técnica já descrita acima que atua diretamente no desenvolvimento do trabalho e é responsável pela parte pedagógica e a gestão do convênio.

A equipe técnica atua dando suporte para os educadores e administradores das creches conveniadas, promovendo já há cinco anos cursos de formação continuada e acompanhando o trabalho desenvolvido pelos agentes e educadores das creches.

O convênio também oferece um apoio da Secretaria Municipal de Saúde, que disponibiliza um pediatra quatro horas por semana para atender as creches conveniadas, um dentista que faz o trabalho de prevenção junto às crianças e um odontomóvel que realiza o tratamento dentário na própria instituição.

Os professores que atuam nessas creches fazem parte da responsabilidade da instituição conveniada e são contratados por esta.

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura possui também uma rede de Ensino Fundamental Regular, implantada em 1998, além de oferecer atendimento a alunos portadores de necessidades especiais e educação de jovens e adultos (EJA).

Apesar do município já atender alguns alunos do ensino fundamental desde 1995, a rede municipal de ensino fundamental começou a ser implantada, efetivamente, a partir de 1998, com a construção de escolas em diversos bairros da cidade. O poder público municipal quando decidiu não aderir a municipalização, via convênio com o Estado, mas criar sua rede própria, optou pela construção de escolas em bairros periféricos da cidade, onde não havia atendimento dessa etapa pela rede estadual ou este era restrito.

As escolas de ensino fundamental, ao contrário das unidades de pré-escolas, possuem sua secretaria com equipe composta por secretário e auxiliares, para executar a burocracia institucional. Contam com uma equipe de apoio, composta por coordenador pedagógico, pedagogo, orientador educacional, além dos professores de educação física, de educação musical e diretor. Contam ainda com apoio de assistente social e psicólogo que atendem toda a rede.

Tanto na rede pré-escolar quanto na rede de ensino fundamental, uma vez por semana, geralmente nas quintas-feiras, ocorrem as Reuniões de Estudos Pedagógicos (REPs), período de duas horas reservado para os professores estudarem e receberem orientações da Secretaria de Educação.

Em relação ao contexto político municipal, o período de 1994 a 2004 abrange três mandatos. O primeiro, entre os anos de 1994 a 1996, foi exercido pelo prefeito o Srº Ari Pedro Balieiro, representante do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); no segundo mandato, entre 1997 a 2000, esteve à frente da prefeitura municipal, o Srº Gilmar Dominicci do Partido dos Trabalhadores (PT), e no terceiro mandato, entre 2001 e 2004, o prefeito foi reeleito.

Durante todo o período analisado, a adesão à municipalização via convênio com o Estado permaneceu descartada pelos prefeitos que estiveram à frente da Prefeitura Municipal de Franca. Em entrevista com o Dirigente Regional de Ensino da época, este nos relatou que tanto na gestão do Srº Ari Pedro Balieiro, quanto nas duas gestões do Srº Gilmar Dominicci, a Diretoria Regional de Ensino buscou fazer acordo com o município no sentido de aderir a municipalização, mas tanto um quanto o outro prefeito preferiram assumir gradualmente o ensino fundamental por meio da criação de uma rede própria de ensino.

3. MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE CONTROLE SOCIAL.

3. 1. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério do Município de Franca.

O Conselho do FUNDEF, em Franca, foi instituído em janeiro de 1999, seu regimento interno foi aprovado pelo Decreto nº7.653, de 15 de junho de 1999, em conformidade com a Lei Municipal nº 4.865, de 27 de junho de 1997, alterada pela Lei nº 5.101, de 23 de novembro de 1998 e com a Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

De acordo com as exigências da Lei 9.424/96, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF de Franca, reúne-se ordinariamente uma vez a cada 30 dias e, extraordinariamente, quando se faz necessário.

O Conselho é formado por 12 representantes, sendo dois representantes dos pais de alunos, dois dos professores, dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, dois dos funcionários, dois do Conselho Municipal de Educação, e dois representantes da Associação dos Contadores de Franca (ASSESCOFRAN).

Cada conselheiro é eleito em assembléia para um mandato de um ano sem prorrogação. Após recesso de um ano fora do Conselho, este poderá se candidatar novamente ao cargo.

Segundo depoimento dos Conselheiros, na reunião do dia 21 de agosto de 2006, em que estivemos presentes, os representantes da ASSESCOFRAN começaram a fazer parte do Conselho em 1999, por necessidade e solicitação dos próprios conselheiros, já que estes não tinham conhecimento técnico para analisar as contas do município.

A atuação do Conselho do FUNDEF em Franca, segundo os conselheiros, tem consistido na análise dos empenhos e dos pagamentos de cada mês feitos com o dinheiro do fundo investido no ensino fundamental, verificando possíveis irregularidades e aprovando as contas do município. Segundo os mesmos conselheiros, podem ser incluídos nos pagamentos, com o dinheiro do FUNDEF, gastos com educação especial e educação de jovens e adultos - EJA, mas em Franca só se inclui a educação especial fundamental.

Além dos empenhos e pagamentos, o conselho solicita e confere sempre a guia do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Municipiários de Franca (SASSON) dos funcionários da educação fundamental, certificando-se de que estão sendo pagas corretamente.

Por solicitação do Conselho, as folhas de pagamento de pessoal para conferência vêm separadas de acordo com a função e atuação. Enquadrados no pagamento feito com os 60% do FUNDEF, destinado a pagamento de pessoal, estão os professores, professores substitutos, coordenadores pedagógicos, orientadores, pedagoga e diretores em efetiva função; nos 40% restantes do Fundo, a prefeitura de Franca paga merendeira, faxineira, auxiliar, vale transporte para funcionários do ensino fundamental, inativos e outros. Na folha 503, vem discriminado o pagamento de pessoal feito com os 60% do Fundo; na 509, estão os

pagamentos de pessoal realizados com os 40% do Fundo e na folha 512 estão descritos os professores substitutos do ensino fundamental, que também são pagos com os 60% do FUNDEF.

De acordo com o Conselho, o dinheiro do FUNDEF em Franca é utilizado somente para pagamento de pessoal e, muitas vezes, a prefeitura ainda complementa com recursos próprios.

Além da atribuição referente ao acompanhamento e controle social do FUNDEF, o Conselho ainda analisa as verbas que são repassadas do governo federal para o Programa Nacional de Atenção ao Transporte Escolar de alunos da zona rural (PNATE); a verba destinada à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) repassada pelo governo federal por meio do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED) e a verba do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA), para a alfabetização de jovens e adultos.

Segundo relatos de alguns conselheiros, não há por parte do Conselho qualquer ação voltada para a divulgação do que vem sendo feito, nem interesse da sociedade francana em conhecer ou exercer qualquer controle social frente a essa matéria, o que para nós, reflete a pouca abrangência que esse mecanismo de controle social democrático possui. A implantação do Conselho do FUNDEF não significou fiscalização e ou acompanhamento das ações do governo local por membros da sociedade de Franca.

Apesar do Conselho de Franca possuir uma formação diferenciada da maioria dos Conselhos do Estado, ou seja, a maioria de seu colegiado serem membros da população e não representantes diretos da administração municipal, o que se observa ainda, é a sua pouca representatividade.

A participação dos Conselheiros da Associação de Contadores na composição do Conselho se restringe em auxiliar os demais representantes que não possuem esse conhecimento técnico, a pedido da própria administração.

Fomos informados pelos próprios representantes do Conselho do FUNDEF que o Conselho Municipal muitas vezes acaba não indicando representantes ou os membros

indicados não participam das reuniões do FUNDEF, ou seja, a vaga é oferecida à representação do Conselho Municipal, mas nem sempre é preenchida.

O Conselho se reúne mensalmente. Cabe a uma funcionária da Secretaria da Educação analisar os empenhos e trazer para as reuniões o resultado detalhando possíveis correções. Se as contas estiverem de acordo com a legislação e as regras que regem sua aplicação, os conselheiros apenas aprovam e assinam as contas. Muitas vezes, pelo relato destes mesmos representantes, a Secretaria de Finanças manda o relatório dos empenhos e demais comprovantes de aplicação das verbas, solicitado por estes um dia antes da reunião, o que dificulta uma análise mais detalhada. Assim, a colaboração desta funcionária e dos contadores da ASSESCOFRAN se torna indispensável.

O Conselho de Acompanhamento do FUNDEF de Franca possui uma boa atuação, pois se reúne mensalmente. O Conselho tem requisitado a documentação necessária para realizar a tarefa de fiscalização (balancetes mensais, empenhos, folha de pagamento, extratos bancários da conta do Banco do Brasil, etc) e tem analisado os balancetes e processos relativos ao gasto realizados com o recurso do FUNDEF. Apesar desta atuação contemplar uma das suas funções, ainda falta ao Conselho de Acompanhamento de Franca uma ação mais efetiva para que este não se limite apenas à aprovação das contas, mas se constitua em um mecanismo representativo da população na luta por uma melhor gestão e aplicação dos recursos educacionais da rede municipal.

Embora o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF de Franca possa se constituir em um espaço privilegiado de discussão e redefinição das ações públicas e aplicação das finanças na educação do município, este ainda se limita apenas ao campo do controle, fiscalização dos recursos e aprovação das contas públicas, não possuindo um papel mais representativo dos interesses da população, nem deliberativo no processo de decisão e gestão dos recursos.

4. ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NO MUNICÍPIO DE FRANCA, NO QUE DIZ RESPEITO À EDUCAÇÃO.

Em entrevista com o 10º Promotor de Justiça da Vara da Infância e Juventude de Franca, recebemos informação de como se caracteriza a atuação da Promotoria da Infância e Juventude, no município de Franca, em relação à garantia de direitos educacionais assegurados pela Constituição de 88 e demais leis que regulamentam a educação no país, bem como, o acompanhamento do ensino e das finanças educacionais do município. Tentaremos aqui, relatar brevemente as ações desta promotoria no tratamento dessa questão.

De acordo com as declarações do promotor, a promotoria não tem conhecimento a respeito do funcionamento do FUNDEF em Franca, já que nunca chegou a este órgão qualquer reclamação sobre esse assunto. Geralmente, a promotoria atua quando existe algum problema, mas no ensino fundamental, os problemas de vagas estão sanados e sobre a aplicação do dinheiro do FUNDEF nunca chegou nenhuma denúncia de irregularidade.

O que existe em Franca, segundo a promotoria, é falta de vagas em creches. Para o promotor, não adianta entrar com uma ação contra a prefeitura, demorar anos para ser julgada e após o ganho, pedir para a prefeitura executar e esta não conseguir. Então, qual o resultado? Intervenção do Estado, o que nunca ocorre, e o problema continua por vários anos, portanto, para ele, o trabalho da promotoria deve voltar-se para a mobilização dos recursos locais.

Uma tentativa de se pensar soluções para a falta de vagas em creches, no município de Franca, ocorreu no final do ano de 2005, no Fórum dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Nessa oportunidade, criou-se uma comissão com representantes de várias instituições, que decidiram fazer um levantamento sistematizado da demanda reprimida, mas essa iniciativa não foi bem sucedida devido à falta de dinheiro para se contratar uma empresa que realizasse o levantamento.

Atualmente, a Promotoria se reuniu com o poder público e o Sindicato das Indústrias de Franca, para pensar em uma solução para o problema, já que a constituição prevê a responsabilidade também do empregador em relação às creches. Dessa reunião, segundo o promotor, ficou decidido que a melhor opção, inclusive financeiramente, seria ampliar as creches já existentes, dessa forma, o Instituto Pró-criança que é uma extensão do Sindicato da Indústria na área social da empresa, responsabilizou-se em fazer um levantamento de quais creches comportam ampliação e entregar o resultado até novembro deste ano de 2006.

Segundo o promotor, a sociedade de Franca tem cobrado a ampliação de vagas em creches, via Conselho Tutelar e, justamente devido a essa constante procura é que se começou a pensar em alternativas para solucionar este problema. Em relação às pré-escolas, não há reclamação por parte da população.

A promotoria tem feito um trabalho, junto às escolas e ao Conselho Tutelar, de esclarecimento de funções e atribuições. Reuniu-se com os diretores de ensino de Franca e Ribeirão para definir data base para eleição dos representantes dos pais no Conselho Escolar, que ocorreu em uma sexta e um sábado de março, 11 e 12/03/2006, mas em relação a ações próprias da promotoria junto à sociedade para a garantia de direitos, segundo o promotor, essas não ocorrem, pois a Promotoria age somente quando há solicitações e reclamações por parte da sociedade civil.

5. A EDUCAÇÃO INFANTIL E O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL EM FRANCA

A pesquisa abrange dados quantitativos que nos fornecem em números os impactos mais significativos referente às mudanças no financiamento da educação no Município de Franca. Pretende, além disso, observar aspectos relativos à distribuição de recursos, atendimento da demanda, ampliação do acesso aos diversos níveis e modalidades de educação na rede municipal, prioritariamente em relação à educação infantil municipal, após a implantação do FUNDEF.

Além dos dados quantitativos, tentamos trabalhar com dados qualitativos por meio de entrevistas com os profissionais da educação do Município que estiveram envolvidos com o ensino no Município de Franca durante o período de nossa pesquisa. Esclarecemos que nossa atenção esteve voltada para os dados quantitativos e, por isso, não conseguimos, neste trabalho, realizar uma análise mais aprofundada sobre a opinião destes profissionais entrevistados em relação às mudanças cotidianas ocorridas no ensino de Franca, após a implantação do FUNDEF, bem como os impactos sentidos por estes no cotidiano escolar com relação à parte pedagógica, ao material didático, ao número de alunos por classe/turma, à

contratação e salário de pessoal, aos incentivos, à equipe técnica; enfim, a qualquer singularidade cotidiana, que possa ter sido alterada em face das mudanças na política educacional nacional, durante o período de 1994 a 2004, por isso, gostaríamos de reiterar que apenas discorreremos, brevemente, sobre a opinião dos entrevistados.

A partir das fontes quantitativas analisadas, a saber, balancetes com relatórios financeiros da prefeitura municipal de 1994 a 2004, e as informações sobre o atendimento educacional, tanto na rede municipal de ensino como na rede estadual do município de Franca, número de alunos matriculados, classe/turma, além do percentual estimado do número de habitantes por idade escolar no município, apresentamos os resultados obtidos a partir do cruzamento das fontes quantitativas, nas tabelas que se seguem.

Os valores orçamentários apresentados nas tabelas estão corrigidos e atualizados de acordo com o Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) acumulado, calculado mês a mês tendo como referência dezembro do ano de 2004. O INPC faz parte do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC), que consiste em uma combinação de processos destinados a produzir índices de preços ao consumidor, acompanhando assim, a variação de preços de um conjunto de produtos e serviços consumidos pelas famílias brasileiras.

O sistema abrange as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba, além do Distrito Federal e do município de Goiânia. A partir da agregação dos índices regionais referentes a uma mesma faixa de renda, obtém-se o índice nacional. O INPC é calculado de forma contínua e sistemática para as áreas abrangidas pelo sistema. Em relação à população analisada, o INPC refere-se às famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e oito salários mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões.

Para cálculo do índice INPC são utilizadas informações da pesquisa de orçamentos familiares (POF); da pesquisa de locais de compra (PLC) e da pesquisa de especificação de

produtos e serviços (PEPS). A principal variável investigada é o preço efetivamente cobrado ao consumidor, para pagamento à vista²⁰.

A primeira tabela apresenta os dados gerais do orçamento do município de Franca, entre os anos de 1994 e 2004, destacando os itens: valores orçados; valores dotados (efetivamente arrecadados); valores processados (valores efetivamente gastos, pagos e não pagos); e os valores efetivamente pagos no ano correspondentes ao período apontado na tabela.

TABELA I
ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE FRANCA - (1994-2004). (Valores em reais R\$)

ANO	Índice INPC acumulado	ORÇADO*	DOTADO** ²¹ (arrecadação)	EMPENHO***	PAGO
1994	2,3902	-	64.225.337,66	74.522.830,36	59.682.763,73
1995	1,9594	209.216.894,40	116.303.649,26	116.225.761,09	101.652.006,82
1996	1,7957	206.501.908,60	134.065.243,39	149.859.908,59	128.977.805,10
1997	1,7210	227.612.576,00	151.589.820,23	169.330.362,83	141.138.830,21
1998	1,6793	189.341.075,00	151.184.223,54	151.061.285,33	129.655.141,83
1999	1,5487	179.649.200,00	158.066.522,06	164.707.710,68	146.865.949,59
2000	1,4711	194.126.356,00	169.573.109,72	182.667.691,55	156.302.057,40
2001	1,3442	177.434.400,00	171.524.835,51	172.614.462,35	150.982.967,93
2002	1,1715	158.281.365,00	162.550.316,86	161.215.552,97	143.583.274,17
2003	1,0613	174.022.422,30	163.428.727,98	173.690.950,93	154.002.791,61
2004		198.761.500,00	201.990.338,10	190.161.113,17	166.243.730,88

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.²²

* Valores definidos no orçamento

** Valores disponíveis (arrecadado no ano)

*** Valores efetivados com a despesa (pagos e não pagos), de 1994 a 2000 os valores são empenhados a partir de 2001 já são os processados, os efetivamente gastos.

***** referente aos valores processados

²⁰ Para saber mais sobre o INPC acessar

http://www.ibge.gov.br/home/estatística/indicadores/precos/inpc_ipca/informet.shtm, acessado em 23/08/2006 às 11h.

²¹ Os valores dotados foram retirados dos balancetes orçamentários ou balancete analítico da receita de cada ano apresentado.

²² Os dados acima apresentados foram organizados pela autora a partir de duas fontes documentais: os balancetes com os relatórios financeiros arquivados junto a Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Franca e a base de dados digitalizada com os relatórios financeiros remetidos ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Estes dois documentos apesar de não diferirem quanto aos dados numéricos, apresentam informações diferenciadas, ao ponto que, os valores efetivamente processados apenas aparecem nos relatórios enviados ao TCE/SP, não constando nos relatórios arquivados junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Econômica do município de Franca.

A partir dos anos destacados, nesta primeira tabela, faremos alguns apontamentos importantes para o estudo em questão, a saber: o contexto sócio-econômico municipal; planejamento geral orçamentário; variação da arrecadação e dos gastos municipais; fatores externos e análise geral do orçamento municipal.

Quanto aos aspectos referentes ao planejamento orçamentário das contas municipais, fica evidente sua precariedade e deficiência tanto sob o ponto de vista de sua elaboração, quanto da sua execução, controle e acompanhamento.

Comparando a segunda coluna referente aos valores previstos no orçamento municipal (orçados), com a terceira coluna referente aos valores efetivamente arrecadados (dotados), verificamos que de 1994 até 1998 há uma considerável discrepância que somente pode ser explicada pela falta de orientação técnica sobre a matéria, haja vista que os valores arrecadados muito distantes estão dos valores do orçamento municipal elaborado pelo prefeito e aprovado pela maioria ou mesmo totalidade dos vereadores da Câmara Municipal da Cidade; de 1999 a 2000, estas discrepâncias, apesar de diminuírem, ainda se apresentam de forma bastante significativa, equilibrando-se apenas nos anos de 2001 a 2004.

Outro aspecto importante apresentado na tabela I, refere-se à relação entre valores arrecadados e valores gastos pela administração municipal, os dados evidenciam a realização de gasto muito além dos valores arrecadados pelos cofres públicos municipais. A discrepância entre a relação arrecadação/gasto atinge índices alarmantes nos anos de 1996 e 1997²³; a partir de 1999 há um maior equilíbrio, porém, ainda se verifica uma relativa discrepância; equilibrando-se a partir de 2001.

A relação entre empenhado/processado e o que foi efetivamente pago com os recursos do ano em vigência também é discrepante, sendo os pagamentos sempre um valor menor em relação aos gastos efetivados. Essa relação aponta para a política de não cumprimento por parte da administração pública dos contratos e valores assumidos pela mesma. Apesar de verificarmos junto às fontes que muitos desses valores não pagos se

²³ É importante ressaltar para que 1997, foi o primeiro ano de mandato no prefeito Gilmar Dominicci, e assim sendo, tanto o orçamento, quanto as regras para a aplicação dos recursos foram elaborados pelo governo anterior, sendo aprovados ainda no ano de 1996 (o orçamento do ano vigente sempre é aprovado na vigência do ano anterior).

referem a operações realizadas em desacordo com as normas inerentes à administração pública.

Outra consideração imprescindível a se fazer ao analisar o orçamento municipal entre 1994 a 2004 é que, durante esse período, foram promulgadas duas leis que influenciaram de forma direta na constituição do orçamento público municipal e interferiram significativamente no financiamento do setor educacional, além da legislação específica da área educacional, já discutidas no capítulo anterior. A Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996 - Lei Kandir, que 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 a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal, merecem uma breve síntese, dada à influência que essas exerceram sobre as finanças públicas, causando impacto direto na arrecadação e gestão das finanças municipais.

A Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996 - Lei Kandir, ao dispor 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, estabelece no art. 2º em quais casos o imposto será exigido pela União. Com a determinação das operações que será cobrado o imposto e a exclusão dos casos onde o imposto (ICMS) não incide, no artigo 3º, a Lei Kandir procura coibir a prática de abuso na cobrança duplicada deste imposto sob a mesma mercadoria ou serviço.

Com sua regulamentação, a Lei Kandir cria nova matriz de arrecadação do ICMS pela União e nova forma de devolução e distribuição de parte desse imposto para Estados e Municípios.

Antes da Lei Complementar nº 87/96, Lei Kandir, o montante de imposto (ICMS), arrecadado pela União somente voltava para os cofres dos Estados e Municípios se o órgão federal estivesse de acordo e sob regras impostas pelo próprio órgão. A partir dessa lei, a devolução e distribuição do montante de ICMS arrecadado pela União para Estados e Municípios far-se-á de acordo com a arrecadação feita em cada município e Estado, ou seja, o município onde a arrecadação de ICMS for maior, terá um retorno financeiro deste imposto, maior que o que apresentar uma arrecadação menor.

O índice de participação, para devolução e distribuição desse imposto para Estados e Municípios, está definido no Anexo da Lei Kandir, de acordo com o grau de arrecadação desse imposto em cada Estado, ficando a parcela destinada ao Estado de São Paulo, incluídas as parcelas de seus municípios, proporcional ao coeficiente individual de participação de 31,14180%, como estabelecido no item 1.5 do Anexo da Lei Complementar nº 87/96. Por ser o que mais contribui para a arrecadação do ICMS, o Estado de São Paulo possui o maior coeficiente de participação determinado pelo item 1.5 do Anexo da Lei Kandir.

A nova matriz de devolução e distribuição do ICMS para municípios e Estados criada pela Lei Kandir, influenciou diretamente nos orçamentos municipais e estaduais, já que estes entes federados terão devolvido para seus cofres o montante proporcional à arrecadação de ICMS efetuada dentro de sua jurisdição, de acordo com o coeficiente de participação estabelecido pelo item 1.5 do Anexo dessa mesma Lei.

No caso do Município de Franca, podemos observar um aumento considerável nas receitas municipais a partir de 1997, provavelmente, resultado do aumento na participação no ICMS devolvido pela União a este município, de acordo com o estabelecido na Lei Kandir.

A diminuição ou o aumento da participação do município na arrecadação do ICMS afeta diretamente a educação, já que este se constitui em uma parcela considerável de financiamento para o setor educacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por conseguinte, prevê mecanismos de disciplina e implementação de medidas de Transparência da Gestão Fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilidade e integração, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal.

Uma das exigências claras se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas, de forma que o gestor para se adequar a essa norma terá que cumprir os princípios estabelecidos, quais sejam, critérios limitados para empenho, controle dos custos e avaliação dos resultados obtidos com os investimentos financeiros realizados pelo órgão, critérios mais rígidos e transparentes na efetuação de transferências para entidades públicas e privadas, dentre outros como prestação de contas nos prazos estabelecidos pela Lei e correção das possíveis distorções financeiras apresentadas no decorrer da gestão.

A Lei de Responsabilidade fiscal objetiva promover uma moralização na administração pública e para isso utiliza mecanismos de sanção, que se tornam mais eficientes à medida que vinculam a falta ou inadimplência do gestor público diretamente a sanções durante o correr do processo. Ou seja, as sanções são automáticas, impedindo o gestor que estiver descumprindo as determinações da Lei de receber benefícios da parte de outro gestor, dar continuidade a iniciativas de gastos e investimentos, obter crédito e garantia, etc.

Em diversas situações de inadimplência, referente à gestão dos órgãos públicos e suas autarquias, a Lei prevê sanções, dentre elas, está o excesso nos gastos com pessoal delimitado no artigo 19 e especificado as repartições no artigo 20.

Além das limitações referentes aos gastos com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina limites para transferências voluntárias, dentre outros, impondo sanções automáticas (art. 31) aos órgãos que não cumprirem com as determinações e estiverem em desacordo com as regras estabelecidas, para um bom equilíbrio das contas públicas.

Além das limitações automáticas, o gestor público do órgão executivo não poderá contrair despesas no final de sua administração, sem que essas possam ser cumpridas dentro de sua gestão, impossibilitando, assim, o gasto exagerado ao final dos mandatos, que sempre traziam problemas para a futura administração do órgão (art.42)

A Lei prevê ainda a transparência da gestão fiscal por meio de prestação de contas regulares a toda sociedade civil, dando ampla divulgação das ações do órgão público, inclusive em meios eletrônicos, desde o planejamento inicial por meio dos planos, orçamentos e Lei de Diretrizes Orçamentárias até a execução orçamentária e as devidas prestações de contas (art. 48,49 e 51).

As determinações feitas pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos municípios começam desde a observância da Constituição Federal ou Lei Orgânica do Município, obrigando todos os entes da Federação a ajustarem sua Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual de acordo com o que esta estabelece, obrigando-os a corrigirem no decorrer do processo os eventuais desvios dos rumos inicialmente estabelecidos na projeção orçamentária, por meio dos relatórios intermediários e na Prestação de Contas Anual, no caso municipal feita ao Tribunal de Contas Federal e/ou Estadual.

Nos relatórios intermediários, feitos bimestralmente e quadrimestral, eventualmente trimestrais, semestrais e anuais, o gestor deve explicitar os resultados, metas e objetivos, de forma a esclarecer se as etapas previstas foram cumpridas e se não ocorreram impedimentos e desvios. Na ocorrência de desvios, os próprios relatórios obrigam sua correção em prazo pré-fixado, com pena de a administração não ter continuidade ou ser prejudicada, podendo o gestor responsável sofrer penalidades. Sem dúvida, tais mecanismos objetivam a uma gestão responsável e transparente, o que afetou, significativamente, as administrações públicas a partir da data de publicação da Lei, já que muitos administradores não prezavam pelo rigor e transparência na manipulação das finanças públicas.

Além das punições implícitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê outras punições tidas como explícitas e integradas a outras leis, como as sanções ligadas aos crimes contra as finanças públicas, previstas na Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), alterada pela Lei nº 10.028/2000, dentre outras. As penalidades ligadas ao excesso de despesas chegam até a perda do cargo público pelo gestor, de acordo com a Lei nº 9.801/1999, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.

Separamos da primeira tabela, os dados da arrecadação municipal e dos gastos processados, para uma breve comparação da diferença entre os recursos arrecadados e os gastos consolidados. Vejamos:

TABELA II
VALORES ARRECADADOS X VALORES PROCESSADOS PARA DESPESAS DO
MUNICÍPIO DE FRANCA. (1994-2004) (Valores em Reais R\$)

ANO	INPC ACUMULADO.	DOTADO EM R\$* (arrecadação)	EMPENHO/PROCESSADO**
1994	2,3902	64.225.337,66	74.522.830,36
1995	1,9594	116.303.649,26	116.225.761,09
1996	1,7957	134.065.243,39	149.859.908,59
1997	1,7210	151.589.820,23	169.330.362,83
1998	1,6793	151.184.223,54	151.061.285,33
1999	1,5487	158.066.522,06	164.707.710,68
2000	1,4711	169.573.109,72	182.667.691,55
2001	1,3442	171.524.835,51	172.614.462,35
2002	1,1715	162.550.316,86	161.215.552,97
2003	1,0613	163.428.727,98	173.690.950,93
2004		201.990.338,10	190.161.113,17

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

* Valores arrecadados durante o ano

** Por não dispormos de dados processados do período de 1994 a 2000, utilizamos neste período os dados empenhados, a partir de 2001 todos os dados são retirados dos valores processados, ou seja, o que efetivamente foi gasto no ano (pagos e não pagos).

Comparando a segunda coluna da tabela anterior à terceira, ou seja, a arrecadação anual do município de Franca, no período de 1994 a 2004, em relação às despesas efetivadas pelo município, fica evidente que, além dos problemas já apontados, a superioridade dos gastos em relação às receitas arrecadadas, na maioria dos anos analisados, reflete-se, dentre outros, no aumento da dívida pública municipal.

No período de 1994 até 2004, com exceção de 1995, 1998, 2002 e 2004, quando os gastos foram menores que a arrecadação anual do município, nos demais anos a prefeitura gastou mais que sua arrecadação permitia. Em 1994, os gastos excederam em 16% a mais do que a arrecadação, em 1996, 11,78% a mais do que a receita anual arrecadada; em 1997, estes permaneceram em 11,70% a mais do que os valores arrecadados pelos cofres públicos; em 1999 os gastos diminuíram mas ainda, foram maiores que a receita municipal em 4%; em 2000, 7,7% a mais; em 2001, 0,63% a mais; e em 2003, o excedente ficou em 6,27% a mais.

Nos anos de 2000 a 2004, as diferenças entre arrecadação e gasto começam a se ajustar. A diminuição dos gastos e a melhor acomodação das finanças públicas municipais e compatibilidade dos valores arrecadados pela receita anual, em relação aos gastos processados

durante o ano, sem dúvida, esteve ligada ao processo de ajuste fiscal das finanças municipais previsto com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, se uma análise preliminar dos dados gerais apresentados já nos apontam para problemas estruturais, no que diz respeito ao controle das finanças públicas municipais, que interferem diretamente na condução das políticas públicas desta municipalidade, veremos que estes problemas estruturais ganham novas dimensões quando analisados os aspectos diretamente relacionados ao financiamento do sistema de ensino municipal, particularmente, as políticas de financiamento da educação infantil.

Para tanto, começaremos apresentando, detalhadamente, as receitas próprias e de transferências de outras esferas ao município de Franca com a finalidade de verificar o potencial de arrecadação de impostos do município, bem como, seu potencial de investimento obrigatório em educação. Dessa forma, a próxima tabela apresenta as receitas de impostos, dos quais, 25% devem, obrigatoriamente, serem destinados à educação municipal:

TABELA III – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE FRANCA – SP/ RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIAS E TRANSFERIDOS. (valores em reais R\$)											
Rec.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INPC acum.	139,02%	95,94%	79,57%	72,10%	67,93%	54,87%	47,11%	34,42%	17,15%	6,13%	-
índice INPC	2,3902	1,9594	1,7957	1,7210	1,6793	1,5487	1,4711	1,3442	1,1715	1,0613	-
Receitas próprias.											
IPPU	-	-	-	-	-	17.014.984,03	16.812.033,45	17.756.863,26	16.375.868,78	19.988.440,98	22.155.208,88
IPTU	1.064.202,01	9.098.055,37	10.004.275,74	9.550.889,50	9.846.700,60	7.010,13	-	-	-	-	20.152,27
ITBI	653.208,36	1.347.145,83	1.237.533,09	1.508.608,34	1.795.674,33	1.687.692,37	1.292.536,38	2.107.854,32	1.659.069,83	2.158.638,47	2.165.488,24
ISS	3.782.424,45	6.945.501,32	8.481.052,15	7.636.984,50	7.376.642,07	8.299.935,07	10.053.253,24	9.761.995,51	9.248.337,91	10.148.186,66	11.308.956,99
Imp. s/ v. v. c. Liq.	1.617.553,84	1.162.063,71	31.936,47	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	7.117.388,67	18.552.766,23	19.754.797,45	18.696.482,34	19.019.017,00	27.009.621,60	28.157.823,07	29.626.713,09	27.283.276,52	32.295.266,11	35.649.806,38
Dív. At. trib.	57.102,26	242.353,85	1.925.364,46	3.231.110,21	2.329.913,94	2.672.665,48	2.501.078,26	2.885.527,53	4.062.998,85	2.973.506,79	4.086.964,99
Multas e juros trib.	308.952,18	539.355,08	829.730,98	790.187,89	1.012.989,38	649.030,96	594.522,20	737.897,03	1.449.367,58	1.043.400,77	1.397.648,72
Correção.	5.996.637,95	3.768.851,84	3.108.772,48	1.384.609,23	1.282.276,55	480.890,18	394.829,35	520.072,44	645.834,90	562.193,87	596.938,42
Total	6.362.692,39	4.550.560,77	5.863.867,92	5.405.907,33	4.625.179,87	3.802.586,62	3.490.429,82	4.143.497,00	6.158.201,33	4.579.101,44	6.081.552,13
Receitas transferidas do Estado.											
ICMS	27.799.353,76	48.764.128,50	50.948.760,74	51.606.938,44	44.292.936,52	40.611.149,91	45.681.139,09	44.645.452,67	42.099.764,39	41.011.250,42	43.647.420,39
IPVA	1.137.959,40	7.724.687,69	8.241.444,82	10.203.169,96	11.723.385,26	9.690.997,30	8.393.263,47	10.762.721,24	11.530.090,57	11.500.342,14	12.430.870,34
IPI -Exp.	-	-	-	-	517.581,47	392.998,64	383.718,53	437.201,28	425.803,98	363.958,45	396.266,51
Royalties	-	-	-	-	1.559,50	93.233,80	2.727,46	2.725,58	2.403,04	5.007,16	4.479,85
Trans. Dive.	385.458,92	495.572,13	86.595,87	953.805,77	403.393,05	-	14,45	51.207,94	-	-	-
Total	29.322.772,08	56.984.388,32	59.276.801,44	62.763.914,17	56.938.855,80	50.788.379,65	54.460.863,01	55.899.308,71	54.058.061,98	52.880.558,17	56.479.037,09
Receitas transferidas da união.											
FPM	7.603.668,86	12.627.261,81	13.487.381,94	14.027.298,78	15.703.010,42	15.875.382,27	16.598.441,95	17.609.637,85	18.924.685,47	17.733.251,90	18.162.679,15
IRRF	531.240,59	1.384.662,17	1.447.988,91	2.710.032,35	2.869.252,85	2.697.277,67	3.748.701,65	3.999.617,57	3.484.405,36	3.444.167,80	4.412.612,90
ITR	1.704,21	6.990,37	68.069,37	33.078,84	87.972,88	55.333,42	53.618,20	32.042,69	37.258,51	27.085,06	29.378,96
Comp. F. L.C. 87/96	-	-	-	-	-	-	-	1.494.061,68	1.402.991,21	1.368.215,15	1.011.132,48
trans. div.	270.933,78	359.493,91	49.022,61	326.670,67	125.507,98	2,24	51.661,77	97.461,22	82,88	-	-
Total	8.407.547,45	14.378.408,26	15.052.462,83	17.097.080,64	18.785.744,13	18.627.995,61	20.452.423,57	23.232.821,01	23.849.423,44	22.572.719,91	23.615.803,49
total geral	51.210.400,60	94.466.123,60	99.947.929,64	103.963.384,49	99.368.796,81	100.228.583,48	106.561.539,47	112.902.339,84	111.348.963,28	112.327.645,64	121.826.199,09
25% dos impostos acima.*	12.802.600,15	23.616.530,89	24.986.982,41	25.990.846,12	24.842.199,20	25.057.145,87	26.640.384,86	28.225.584,95	27.837.240,81	28.081.911,41	30.456.549,77
Gastos efetivos c/ educ.**	18.967.858,08	28.968.235,09	32.350.643,93	38.184.774,93	28.120.636,31	30.998.168,44	38.110.055,48	37.589.901,46	33.125.905,41	34.642.338,24	40.351.590,86
Receitas gerais pref.	64.225.337,66	116.303.649,26	134.065.243,39	151.589.820,23	151.184.223,54	158.066.522,06	169.573.109,72	171.524.835,51	162.550.316,86	163.428.727,98	179.326.247,51

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado, INPC retirado do site do IBGE <http://www.ibge.gov.br>. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*valores referente aos 25% de impostos e transferências de impostos obrigatórios à educação. Aqui não estão contados os repasses da Qese, FNDE, PNATE, transporte de alunos e outros.

**gastos retirados dos valores empenhados e processados em educação pela prefeitura de Franca.

A tabela III nos apresenta os recursos de impostos próprios e transferidos ao município de Franca por outras esferas de governo, atualizados pelo índice acumulado do INPC, tendo como referência o ano de 2004. Em primeiro plano, aparecem as receitas de impostos arrecadados pelo próprio município, portanto, podemos a partir daí, verificar seu potencial de arrecadação e autonomia financeira em relação aos outras esferas. Em seguida, apresentamos as receitas de transferências de impostos feitas pelo Estado e as receitas de impostos transferidas pela União ao município de Franca. Nas três últimas linhas da tabela, nesta ordem, apresentamos o cálculo dos 25% da receita total de imposto descrita anteriormente que, obrigatoriamente, deveriam ser aplicados na educação municipal; os gastos com a educação municipal que, efetivamente, foram realizados pela prefeitura; e por fim, o cálculo geral de todas as receitas que compõem a dotação do município de Franca.

Ao comparar os recursos totais de impostos arrecadados e de transferências, veremos que, no ano de 1994, a prefeitura tinha uma capacidade de arrecadação própria de 14%, em 2004 esse índice aumenta para 29,26%, ou seja, 15,26% a mais em dez anos. A maioria dos recursos de impostos no município provém de transferências do Estado e da União, o que como na maioria dos municípios do país, dificulta uma gestão autônoma.

A partir de 1999, percebemos um aumento considerável na capacidade de arrecadação de impostos próprios do município, pois, a administração pública conseguiu tributar de forma significativa, seus impostos, dobrando a arrecadação do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana em 2004, em relação à arrecadação de 1998.

A respeito dos recursos retidos no FUNDEF, gostaríamos de esclarecer que os 25% calculados na tabela III referem-se ao valor total da arrecadação de impostos. Do valor apresentado na tabela III, não retiramos o montante retido neste Fundo, nem incluímos o valor recebido deste, justamente porque o objetivo é demonstrar o quanto o município teria que investir se o montante repassado para o FUNDEF estivesse sob a gestão apenas deste ente. Já na próxima tabela, apresentamos de forma individualizada os recursos retidos no Fundo e o retorno deste ao município, de forma a verificar o impacto deste para as finanças da rede municipal de Franca. Observemos:

TABELA IV
RELATÓRIO FUNDEF – DADOS CONSOLIDADOS DO FUNDEF REFERENTE AO
MUNICÍPIO DE FRANCA – SP. (Em reais R\$)

ANO	INDICE INPC ACUMULADO	15% RETIDOS (Contribuição) (R\$) *	RETORNO (R\$)*	PERDA/GANHO	PERDAS (%) **	GANHOS (%)
1994	2,3902	-	-	-	-	-
1995	1,9594	-	-	-	-	-
1996	1,7957	-	-	-	-	-
1997	1,7210	-	-	-	-	-
1998	1,6793	9.077.029,25	3.408.710,34	(5.668.318,91)	62,44%	-
1999	1,5487	8.531.929,62	4.188.395,06	(4.343.534,55)	50,90%	-
2000	1,4711	9.399.494,93	6.547.307,54	(2.852.187,39)	30,34%	-
2001	1,3442	9.627.953,02	8.459.244,76	(1.168.708,26)	12,13%	-
2002	1,1715	9.427.986,76	9.036.218,13	(391.768,62)	4,15%	-
2003	1,0613	9.071.499,21	9.832.512,58	761.013,37	-	8,39%
2004		9.094.328,88	11.336.387,43	2.242.058,55	-	24,65%

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros das receitas e despesas municipais. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*Valores retirados dos balancetes da receita do município.

**Em relação ao valor de contribuição ao FUNDEF e o retorno para o Município.

Os dados acima apresentam os valores retidos no orçamento do município de Franca e destinados ao FUNDEF, os valores retornados aos cofres municipais, depois dos cálculos referentes ao número de matrícula no ensino fundamental na rede municipal de ensino, e a relação entre os valores retidos no FUNDEF e os valores recebidos deste. Porém, alguns esclarecimentos são importantes para que o leitor possa melhor compreender os dados apresentados.

Do valor calculado no final da tabela III, referente aos 25% dos impostos que deveriam ser investidos em educação pelo município, 15% do arrecadado com ICMS, FPM, IPI/Exp e Comp. da L.C. 87/96, a partir de 1998, quando é instituído o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, são automaticamente transferido para os cofres do FUNDEF. No caso do município de Franca, os valores retidos estão apresentados na terceira coluna da tabela IV.

Desses valores retidos apresentados na tabela IV, apenas voltam para os cofres do município o montante referente ao número de aluno *per capita* atendido pela municipalidade no ensino fundamental regular que, no caso do município de Franca, por não oferecer muitas vagas em sua rede de ensino fundamental, acaba recebendo um valor menor do que a contribuição do município ao fundo. Essa situação é revertida somente no ano de 2003, quando o aumento das vagas oferecidas pela rede municipal no ensino fundamental e o

aumento do *per capita* mínimo de redistribuição do Fundo, no Estado de São Paulo, acabam contribuindo para que a rede municipal passe a receber dinheiro a mais do Fundo, que os valores de sua arrecadação retidos por este.

Posteriormente, veremos nas tabelas referentes ao número de alunos matriculados no ensino fundamental no município de Franca que, até o ano de 1996, esses números eram poucos significativos e os números apresentados estavam diretamente relacionados, por um lado, aos alunos matriculados no ensino fundamental na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), e por outro, à manutenção das classes de ensino fundamental, voltadas para os alunos portadores de necessidades educacionais especiais. Quanto às classes de ensino regular de ensino fundamental, estas eram praticamente inexistentes.

A retenção do montante de 15% de alguns impostos, pelo cofre do FUNDEF, dos recursos municipais representara aproximadamente, 62% no ano de 1998; 51% no ano de 1999; 30% no ano de 2000; 13% no ano de 2001 e 4% no ano de 2002. A partir de 2003, o município passa a receber mais recursos do FUNDEF, que a arrecadação municipal.

A receita para amenizar as “perdas” de finanças sofrida pela rede municipal, mesmo o município não aderindo ao convênio de municipalização estado/município, eram claras: priorizar a destinação dos recursos municipais da educação para a criação e expansão da rede de ensino fundamental, o que significava reduzir gradativamente os recursos para a expansão e melhoria dos outros níveis e modalidades de ensino, em especial, a educação infantil que, até o ano de 1996 era a principal etapa educacional atendida pelos recursos municipais. Neste sentido, o ganho de verba proveniente do FUNDEF para a rede municipal, a partir de 2003, está ligado tanto ao aumento do número de atendimento na rede municipal de ensino fundamental como ao aumento do *per capita* anual mínimo estabelecido para o Estado de São Paulo e em todo país.

Sem dúvida, a retenção de recursos municipais foi o maior motivo para o município de Franca tomar para si a responsabilidade de parte do ensino fundamental regular, pelo menos do primeiro ciclo (1ª a 4ª séries), após a implantação do FUNDEF pelo Governo Federal.

Somente no primeiro ano, 62,44% dos recursos municipais da educação foram retidos pelo FUNDEF, o que representou um total de R\$ 5.668.318,91 (cinco milhões,

seiscentos e sessenta e oito mil, trezentos e dezoito reais e noventa e um centavos), em números percentuais 3,75% dos recursos arrecadados pelo município neste mesmo ano.

Como apresenta a tabela IV, os recursos municipais retidos no FUNDEF mantiveram-se em níveis consideráveis, atingindo níveis mais equilibrados em 2002 e invertendo o processo a partir de 2003, quando o município passa a receber do FUNDEF um valor maior que sua arrecadação.

Após análise das receitas do município e o movimento das finanças de Franca, seguiremos com o estudo das despesas realizadas pela prefeitura no custeio da educação no município.

A tabela V nos apresenta os dados do orçamento municipal para a função educação, nos anos de 1994 a 2004, destacando os itens: valores orçados (previstos), valores dotados (arrecadação consolidada), valores processados (gastos efetivados, pagos e não pagos) e por fim, o que foi realmente pago no ano.

TABELA V
ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE FRANCA PARA A EDUCAÇÃO - (1994-2004)²⁴. (Valores em Reais – R\$)

ANO	INPC ACUMULADO.	ORÇADO**	DOTADO*** (arrecadação)	EMPENHO/ PROCESSADO**** 25	PAGO EM R\$
1994	2,3902	-	24.996.965,13	18.967.858,08	14.759.465,02
1995	1,9594	53.918.965,14	45.919.898,82	28.968.235,09	24.691.469,02
1996	1,7957	54.468.249,82	41.686.457,22	32.350.643,93	28.235.730,56
1997	1,7210	48.287.645,90	50.442.510,00	38.184.774,93	30.242.750,32
1998	1,6793	51.069.981,571	44.428.350,07	28.120.636,31*	22.013.429,55*
1999	1,5487	43.750.775,00	43.636.171,20	30.998.168,44*	26.271.481,23*
2000	1,4711	50.039.466,50	52.870.524,89	38.110.055,48*	31.080.163,61*
2001	1,3442	45.451.434,60	47.444.979,30	37.589.901,46*	32.261.244,03*
2002	1,1715	38.756.957,085	34.160.310,81	33.125.905,41	27.485.995,25
2003	1,0613	35.022.900,00	34.824.863,17	34.642.338,24	29.175.241,98
2004	-	40.411.866,00	41.803.049,10	40.351.590,86	35.341.746,56

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*Nas despesas com educação apresentada nos balancetes municipais nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001 estão inclusos os valores repassados aos cofres do FUNDEF e são contadas como despesas realizadas na rede municipal, o que contraria a legislação, já que o ente federativo só deverá declarar as despesas realmente efetivadas por ele, assim, não consideramos para efeito de calculo as despesas repassadas aos cofres do FUNDEF, já que nem toda a quantia repassada voltou para ser aplicada na rede municipal de educação de Franca.

**Valores definidos no orçamento

*** Valores disponíveis (arrecadado)

****Valores efetivados (despesas realizadas, gastos pagos e não pagos).

A tabela V apresenta os recursos destinados à educação pelo Município de Franca durante o período analisado, os quais custearam as ações desenvolvidas por esse órgão público, referente ao desenvolvimento da política educacional municipal.

A terceira coluna da tabela V apresenta a previsão orçamentária de recursos para a educação e a quarta coluna os valores efetivamente arrecadados e disponibilizados para a educação, no período de 1994 a 2004. Ao compararmos os dados da previsão orçamentária

²⁴ Os dados acima apresentados foram organizados pela autora a partir de duas fontes documentais: os balancetes com os relatórios financeiros arquivados junto a Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Franca e a base de dados digitalizada com os relatórios financeiros remetidos ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Estes dois documentos apesar de não diferirem quanto aos dados numéricos, apresentam informações diferenciadas, ao ponto que, os valores efetivamente processados apenas aparecem nos relatórios enviados ao TCE/SP, não constando nos relatórios arquivados junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Econômica do município de Franca.

²⁵ Os valores apresentados nesta coluna compõem-se de valores empenhados do ano de 1994 a 2000 e valores processados de 2001 a 2004. Devido a não atualização da coluna processada dos relatórios digitalizados pela prefeitura até o ano de 2000, os valores apresentados aqui foram retirados dos balancetes impressos arquivados junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Econômica da Prefeitura de Franca, nos quais, constam somente os valores empenhados, após o ano de 2001 os valores apresentado já são os valores processados

para a educação e do montante arrecadado efetivamente, veremos que a diferença entre previsão e arrecadação era de 14,83% a menos que o previsto em 1995 e, 23,46% a menos do que o valor previsto em 1996. Em relação ao final do período analisado (1994 a 2004), a arrecadação foi maior do que o previsto para o ano de 2004 em 3,44%.

Os gastos consolidados (valores processados), apresentados na quinta coluna da tabela acima, se comparados aos valores arrecadados (dotação destinada à educação), da quarta coluna, não ultrapassam as receitas, ao contrário do que se verificou no caso do orçamento geral do Município, cujos gastos estiveram, na maioria dos anos analisados, acima dos recursos arrecadados pelo Município.

Comparando os valores empenhados/processados (gastos pagos e não pagos), pela Secretaria de Educação, com os pagamentos efetivados, verificamos que, mesmo gastando abaixo dos recursos arrecadados para a educação, isso não se refletiu em cumprimento de todos os compromissos realizados no ano - via pagamento - já que, em todos os anos analisados não foram totalmente pagos os gastos realizados.

Dos montantes arrecadados e investidos em educação apresentado na tabela V, destacaremos a partir dos valores dotados para a educação, os valores destinados para o ensino fundamental regular e para a educação infantil (0 a 6 anos).

Na tabela a seguir, abordaremos apenas os recursos destinados ao ensino fundamental regular, comparando com os valores dotados (valores arrecadados) para a função educação, destacando dentre esses recursos, a porcentagem destinada à modalidade - ensino fundamental.

TABELA VI
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE FRANCA PARA A EDUCAÇÃO,
GASTOS TOTAIS COM A EDUCAÇÃO, EDUCAÇÃO INFANTIL E O ENSINO
FUNDAMENTAL - (1994-2004)²⁶. (Valores em reais – R\$)

ANO	Índice INPC acumulado	EDUCAÇÃO/ DOTAÇÃO (EM R\$)	PROCESSADO EMPENHADO EDUCAÇÃO.	ENSINO FUNDAMENTAL (EM R\$)	ENSINO INFANTIL (EM R\$)
1994	2,3902	24.996.965,13	18.967.858,08	236.166,22	12.775.778,52
1995	1,9594	45.919.898,82	28.968.235,09	530.752,91	20.017.492,14
1996	1,7957	41.686.457,22	32.350.643,93	913.132,45	20.973.337,99
1997	1,7210	50.442.510,00	38.184.774,93	2.300.594,20	27.357.561,32
1998	1,6793	44.428.350,07	28.120.636,31*	10.547.531,24	13.649.652,43
1999	1,5487	43.636.171,20	30.998.168,44*	10.592.222,07	14.014.620,02
2000	1,4711	52.870.524,89	38.110.055,48*	13.876.726,29	13.756.190,72
2001	1,3442	47.444.979,30	37.589.901,46*	15.775.364,86	13.128.906,80
2002	1,1715	34.160.310,81	33.125.905,41	16.981.335,96	12.154.312,62
2003	1,0613	34.824.863,17	34.642.338,24	21.893.380,16	12.748.958,07
2004		41.803.049,10	40.351.590,86	26.744.165,66	13.607.425,20

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balançetes com os relatórios financeiros das receitas e despesas municipais. Índice acumulado do INPC retirado do IBGE. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

. * Nas despesas com educação apresentada nos balançetes municipais nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001 estão inclusos os valores repassados aos cofres do FUNDEF e são contadas como despesas realizadas na rede municipal, o que contraria a legislação, já que o ente federativo só deverá declarar as despesas realmente efetivadas por ele, assim, não consideramos para efeito de cálculo as despesas repassadas aos cofres do FUNDEF, já que nem toda a quantia repassada voltou para ser aplicada na rede municipal de educação de Franca.

A tabela VI nos permite fazer alguns apontamentos importantes para o estudo acerca da variação de dotação e os gastos totais com educação, gastos com o ensino fundamental e ensino infantil, delineando assim o gasto e o investimento feito pelo município na educação municipal e nas etapas de ensino em estudo, buscando verificar também a influência de fatores externos na política de financiamento adotada pelo gestor.

A terceira coluna da tabela VI apresenta os dados referentes aos recursos orçamentários arrecadados durante o ano para serem investidos em educação. A quarta coluna traz os valores em reais (R\$), referente ao montante total gasto pela Secretaria de Educação

²⁶ Os dados acima apresentados foram organizados pela autora a partir de duas fontes documentais: os balançetes com os relatórios financeiros arquivados junto a Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Franca e a base de dados digitalizada com os relatórios financeiros remetidos ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Estes dois documentos apesar de não diferirem quanto aos dados numéricos, apresentam informações diferenciadas, ao ponto que, os valores efetivamente processados apenas aparecem nos relatórios enviados ao TCE/SP, não constando nos relatórios arquivados junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Econômica do município de Franca. Não foram considerados pela autora, os valores gastos com alimentação mesmo que estes estivessem inclusos nos balançetes financeiros da fonte, como gastos da função educação, o que contraria a Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

do município; na quinta coluna, estão os recursos investidos no ensino fundamental municipal e, na sexta coluna, o montante de recursos gastos com a educação infantil.

Sobre o quadro geral apresentado é importante ressaltar que, embora até o ano de 1996, praticamente a totalidade das escolas de ensino fundamental regular fosse de responsabilidade do governo estadual, os funcionários responsáveis pela merenda escolar e parte dos servidores responsáveis pela limpeza dos prédios nestas escolas, tal como os gastos com a merenda escolar²⁷, eram assumidos pelo município. Portanto, a maioria dos recursos eram destinados para a manutenção da rede de pré-escolas municipais e a outra parte para a manutenção dos órgãos municipais de educação e outras demandas do sistema municipal de educação (Secretaria Municipal de Educação – SME; Rede Municipal de Educação de Jovens e Adultos, Alfabetização de Adultos, Bibliotecas Públicas, despesas com a merenda escolar, e despesas com funcionários de limpeza e merenda das escolas estaduais e escolas conveniadas ao sistema municipal de ensino, como creches, APAE e outros.).

A quarta coluna da VI tabela apresenta os recursos destinados a todos os níveis e modalidades de ensino ofertados pela Rede Municipal de Educação de Franca, no período de 1994 a 2004. Como podemos observar os recursos destinados à educação durante o período analisado duplicou, passando de um total de R\$18 milhões e 900 mil em 1994, para R\$40 milhões e 300 mil em 2004.

Na quinta coluna da tabela VI, são apresentados os recursos gastos com o ensino fundamental no período apontado por nós. Sobre estes dados, alguns esclarecimentos se fazem necessários. Primeiramente, entre 1994 e 1996, os gastos com o ensino fundamental referem-se a despesas compartilhadas e responsabilidade principal com o financiamento deste nível de ensino não era da municipalidade, como explicado anteriormente. Esta participava com os gastos referentes a serviços e despesas específicos, principalmente relativos à limpeza e à merenda escolar. No período entre 1996 e 2004, podemos ter um retrato mais fiel do que representaram os gastos municipais com o ensino fundamental: se, em 1996, os recursos destinados ao ensino fundamental eram de pouco mais de 900 mil reais, esses valores atingiram um pouco mais de 26 milhões e 700 mil em 2004, evidenciando que, ao longo do

²⁷ Sobre os gastos com a merenda escolar nas escolas de ensino fundamental é sabido que os mesmos são de responsabilidade do governo federal, porém, os recursos repassados para as prefeituras em geral são valores que além de estarem defasados, irrisórios, cabendo as administrações municipais caso queiram oferecer uma refeição de melhor qualidade para sua clientela escolar, arcar com valores bem acima dos recursos que são repassados pelo Governo Federal.

período, entre a aprovação do FUNDEF e o final do período estudado, houve uma intensa mobilização de recursos para ensino fundamental.

Como nos aponta a quinta coluna da tabela VI, o crescimento dos investimentos no ensino fundamental na rede municipal foi bastante expressivo a partir de 1998, devido à criação de rede própria²⁸ de ensino fundamental em Franca, impulsionada como veremos pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério –FUNDEF pelo governo federal. Os investimentos em ensino fundamental regular, que era da ordem de um pouco mais de 900 mil reais em 1996 e 2 milhões e 300 mil em 1997, passam, em 1998, para 10 milhões e 500 mil, chegando em 2004 a 26 milhões e 700 mil reais investidos no ensino fundamental.

No contexto do Estado de São Paulo, as políticas desencadeadas pelo FUNDEF desdobraram-se no processo de municipalização do primeiro ciclo do ensino fundamental regular, instituído pelo Decreto Estadual nº 40.673, de fevereiro de 1996, e modificado quatro meses depois pelo Decreto nº 40.889. Tal decreto institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. Esse programa, baseado na “parceria” entre Estado e Município, objetiva à descentralização de responsabilidades entre as duas esferas, é operacionalizado mediante assinatura de convênio de “livre adesão”, a partir do qual o município assume as escolas de ensino fundamental antes geridas pelo governo estadual.

A não adesão ao convênio pelo Município de Franca, no contexto político da época, esteve ligada à ação e à posição contrária do prefeito vigente, o Sr. Gilmar Dominicci, do partido dos Trabalhadores (PT), às políticas educacionais implantadas pelo governo federal, representado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que optou por uma política de universalização do ensino fundamental, otimização da gestão financeira dos recursos e descentralização de responsabilidades, via municipalização do ensino fundamental.

Para muitos municípios do Estado de São Paulo, a criação do FUNDEF significou perda de finanças, já que neste Estado, o atendimento em ensino fundamental era feito,

²⁸ O Município de Franca dá início a suas atividades com o ensino fundamental em 1995 quando assume algumas salas de ensino fundamental regular em parceria com o Estado, mas é somente em 1998 que este opta pela criação de sua rede própria, com construção de escolas próprias destinadas a esse fim e, se negando a assinar o Convênio Estado/Município instituído pelo Decreto Estadual nº 40.673, de fevereiro de 1996, e modificado quatro meses depois pelo Decreto nº 40.889.

principalmente, pelo governo estadual, o que significava, naquele contexto, aderir a municipalização ou ter suas receitas retidas pelo fundo. Em Franca, a resolução desse impasse foi a criação de uma rede própria e a absorção gradual da demanda por ensino fundamental no município, evitando problemas tanto com a categoria profissional que, por meio do sindicato paulista APEOESP, posicionava-se contrário à municipalização da forma como estava sendo realizada pelo Estado, como problemas de ordem burocrática e administrativa que, por ventura, viessem a existir, após o final do período previsto para o funcionamento do FUNDEF, ao final de 2007.

A criação da rede própria de ensino fundamental regular no Município de Franca esteve diretamente ligada ao processo de indução à municipalização, instituído pelo governo federal, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 14, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que regulamenta tal Emenda Constitucional e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, e da promulgação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que juntas sustentam as mudanças ocorridas na política educacional da época.

A indução está diretamente ligada à forma de funcionamento desse Fundo, já que com a instituição deste, em 1998, 15% da arrecadação e transferências de alguns impostos destinados à educação são automaticamente repassados para o FUNDEF, que os redistribui para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o *per capita* de alunos existentes sob responsabilidade de cada ente federado. Dessa forma, os governos municipais perdem o controle direto na gestão destas verbas e para reavê-las são induzidos a municipalizar o ensino fundamental, ou pelo menos parte deste de uma forma ou de outra.

A perda de recursos pela municipalidade em São Paulo, haja vista que, neste Estado, o atendimento do ensino fundamental era assumido principalmente pelo governo do Estado, foi decisiva para adesão à municipalização, a qual foi motivo de discussão entre os prefeitos petistas na época. A criação de rede própria com atendimento gradual da demanda foi uma maneira dessas Prefeituras colocarem-se na oposição, posição defensiva diante de seu eleitorado, e garantir recursos ainda que vinculados ao ensino fundamental.

Na sexta e última coluna da tabela VI, nos dados referentes aos recursos investidos na educação infantil, verificamos a mesma tendência dos dados da coluna anterior, entre os anos de 1994 e 1996, o aumento de recursos apenas acompanhou o aumento da arrecadação

municipal, não significando aumento dos percentuais destinados à educação infantil; já entre os anos de 1996 a 2004, houve uma estagnação dos recursos destinados a esta etapa de ensino.

Analisando a quinta e sexta coluna da VI tabela, de acordo com os dados gerais de investimentos, houve, a partir da aprovação e da entrada em vigor do FUNDEF, uma otimização dos recursos no ensino fundamental, o que ocasionou estagnação de investimentos nos demais níveis e modalidades de ensino, dentre as quais a educação infantil, que foi duramente penalizada.

Confirmada a hipótese de que houve a diminuição de investimento na educação infantil, a partir de 1998, quando foi implantada a rede própria de ensino fundamental regular no Município de Franca, tentaremos compreender a alocação dos recursos para a educação infantil e o ensino fundamental, objetivando apreender as particularidades da política de financiamento adotada pelo município após esse novo cenário.

Dessa forma, a tabela VII apresenta os gastos e investimento feito na educação infantil municipal, os quais demonstram como se organizou a política financeira do município e em qual setor de investimento houve aumento ou diminuição de recursos. Vejamos.

TABELA VII - DESPESAS EMPENHADAS E PROCESSADAS COM EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP (1994-2004). (valores em reais – R\$)												
elemento ordem	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Índice acumulado INPC	139,02%	95,94%	79,57%	72,10%	67,93%	54,87%	47,11%	34,42%	17,15%	6,13%	-	
	2,3902	1,9594	1,7957	1,7210	1,6793	1,5487	1,4711	1,3442	1,1715	1,0613	-	
pessoal + obrig. patronais	Coord . De ensino	7.610.007,72	13.455.366,13	13.960.954,97	21.340.206,59	11.519.045,33	11.391.411,43	11.197.223,22	11.030.908,46	10.067.450,78**	11.056.702,58**	11.399.378,36**
	Coord . De planej.	1.999.070,71	4.432.775,46	3.559.034,05	3.406.600,41	-	-	-	-	-	-	-
mat. de consumo	436.380,22	535.858,38	508.612,76	635.719,97	1.071.279,52	485.443,61	204.558,90	124.980,77	11.985,92	1.757,30	29.400,00	
Auxilio transporte de pessoal.	-	-	-	-	-	-	-	-	14.054,10	34.138,14	69.231,95	
serv. de terceiros e encargos.	927.082,50	1.012.098,80	1.464.052,99	1.670.204,53	337.212,57	1.098.519,87	858.428,60	735.294,15	568.207,50	306.110,25	390.976,83	
Obrig. tribut. e contributivas (pasep)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.990,60	112.436,80	
transf. a entid. educ. subvenção social.	-	-	-	-	707.362,35	1.029.463,52	1.282.149,15	1.182.256,79	1.097.018,37	1.029.478,77	1.216.311,29	
transf. a pessoas remun. de serviços pessoais.	-	-	-	-	0	0	0	30.168,94	-	-	-	
equip. e materiais permanentes.	271.942,92	216.736,23	415.198,68	36.665,96	14.752,65	9.781,59	29.271,06	25.297,69	-	115.392,49	-	
obras e reformas constr. e refor. de unid. escolares	1.531.294,44	364.657,13	1.065.484,54	268.163,86	-	-	184.559,79	-	395.595,94*	134.387,94	389.689,97	
total geral	12.775.778,52	20.017.492,14	20.973.337,99	27.357.561,32	13.649.652,43	14.014.620,02	13.756.190,72	13.128.906,80	12.154.312,62	12.748.958,07	13.607.425,20	

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balançetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado. INPC retirado do site do IBGE, [http://: www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

Obs: antes de 2001 os valores são empenhados após este ano já estão demonstrado os valores processados.

* Const. EMEI Jard. Luisa, Const/Reform. Creche jard. Scarabucci e creche jardim Paineiras.

** Inclui-se neste valor as contratações por tempo determinado.

A tabela VII nos apresenta detalhadamente onde foram investidos os recursos destinados à educação infantil do município de Franca, possibilitando verificar em qual item houve redução ou ampliação de recursos.

Selecionamos os gastos nos itens mais comuns que aparecem nos balancetes orçamentários do município, ou seja, gastos com pessoal e obrigações patronais; material de consumo; auxílio transporte destinado a funcionários; serviços de terceiros e encargos; obrigações tributárias e contributivas; transferências ou subvenção a entidades privadas educacionais e a pessoas; material permanente e obras e reformas de unidades escolares.

De acordo com o período de 1994 a 2004, os gastos com educação infantil, na sua maioria, foram destinados ao pagamento de pessoal e obrigações patronais, como demonstra a tabela VII, 75,21% do montante gasto em educação infantil, em 1994, eram aplicados neste item. Permanecem os gastos com pagamento de pessoal sempre maiores que 80% em todos os anos, chegando ao final do período analisado em 83,77%. Essa realidade não foge à regra brasileira, pois a maioria das cidades gasta a maior parte de seus recursos com a folha de pagamento e por conta disso, os investimentos acabam sendo minados.

Como podemos verificar na tabela VII, de 1995 a 1997 o crescimento do gasto com pagamento de pessoal chegou ao seu auge, com um valor de 24 mil reais investidos neste item, a partir de 1998, esse valor estagnou na ordem de pouco mais de 11 mil reais.

Em relação ao item material de consumo²⁹, pudemos perceber que, de 1995 a 1998, os gastos foram se ampliando relativamente, passando de pouco mais de 400 mil, em 1994, para 1 milhão de reais em 1998, voltando a diminuir a partir deste e reduzindo-se drasticamente de 2001 a 2004.

O item auxílio transporte passa a se apresentar separadamente nos balancetes orçamentários a partir de 2002, antes provavelmente este item estava junto com as obrigações patronais ou gastos com pessoal, mas, a partir desse ano, verificamos um aumento considerável investido nesse item entre 2002 a 2004.

²⁹ No item material de consumo estão incluídos todos os gastos realizados com material didático e pedagógico, papel, lápis, caneta, giz, borracha, e outros.

Com relação ao gasto com serviços de terceiros e encargos³⁰, verificamos que apresentou redução no ano de 1998, voltando a crescer em 1999 e reduzir novamente a partir de 2001.

No item transferência a instituições educacionais, aparecem valores somente a partir de 1998, tais subvenções dizem respeito ao convênio realizado pela prefeitura com as entidades educacionais filantrópicas, para atendimento em creches. Convênio esse que antes era de responsabilidade da Assistência Social do município, sendo transferido para a Secretaria da Educação apenas em fevereiro de 1998, por exigência da Lei 9.394/96, a Lei Diretrizes e Bases da Educação. O montante repassado pela prefeitura, como podemos verificar na tabela VII, variou de 700 mil em 1998 a 1 milhão e 200 mil, em 2004.

Os investimentos com equipamento e material permanente na educação infantil sofreram considerável redução a partir de 1998, chegando até a desaparecer no ano de 2002 e 2004. Em relação a investimento em obras e reformas, o desenho é o mesmo, os investimentos, nesse item, são paralisados no ano de 1998, 1999 e 2001, drasticamente reduzidos no ano de 2000, se comparado com os investimentos entre 1994 a 1997, voltando a crescer a partir de 2002.

Os dados confirmam o que nos foi apontado em entrevista com os profissionais de educação infantil que atuam no ensino municipal, ou seja, a diminuição de investimento em reformas e construção de creches e pré-escolas, falta de investimento em material permanente para as escolas de educação infantil nos últimos anos e dificuldades encontradas pelos mesmos pela falta de recursos materiais para desenvolver o trabalho pedagógico e burocrático da escola. Os profissionais citaram a falta de computadores, vídeos, material didático e pedagógico, jogos e outros, nas escolas de educação infantil, o que, para esses, dificulta o trabalho profissional que precisa ser complementado com a criatividade de cada professora ou professor, muitos “fabricam os jogos com material reciclável e compram eles próprios os materiais dos quais necessitam”.

Com relação ao ensino fundamental, o que se observa é uma maior atenção por parte da prefeitura até pelas razões já neste trabalho discutidas, a tabela VIII pormenoriza os gastos e investimentos realizados pelo município de Franca nesta etapa de ensino de forma a

³⁰ Este item corresponde a todos os serviços realizados por pessoa física ou jurídica para a educação municipal, inclusive transporte de alunos que, no município de Franca, é na sua maioria, terceirizado e, encargos como: gastos com água, luz, conta telefônica e outros.

compreendermos onde foram investidos os recursos no decorrer do período analisado. Vejamos.

TABELA VIII - DESPESAS EMPENHADAS E PROCESSADAS NA REDE DE ENSINO FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE FRANCA SP. (valores em reais – R\$)											
ELEMENTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000	2001	2002	2003	2004
Índice acumulado INPC	139,02%	95,94%	79,57%	72,10%	67,93%	54,87%	47,11%	34,42%	17,15%	6,13%	
INPC	2,3902	1,9594	1,7957	1,7210	1,6793	1,5487	1,4711	1,3442	1,1715	1,0613	
Pessoal + ob. Patronais	121.722,73	124.964,38	139.119,74	93.162,00	9.461.285,55	4.524.511,86	4.780.013,06	4.374.643,99	3.925.575,86	6.725.199,33	9.747.580,72
fundef – 40%	-	-	-	-	-	0	1.259.788,53	3.484.786,56	2.856.505,28	2.755.517,19	3.347.154,78
fundef – 60%	-	-	-	-	-	4.562.903,86	4.331.147,15	4.916.083,12	6.137.654,89	7.289.976,63	8.405.958,89
Total Pessoal	121.722,73	124.964,38	139.119,74	93.162,00	9.461.285,55	9.087.415,72	10.370.948,74	12.775.513,67	12.919.736,03	16.770.693,15	21.500.694,39
Mat. de consumo	6.041,30	1.463,67	1.806,29	62.122,32	627.708,43	260.978,17	456.301,80	373.453,71	825.315,31	859.095,60	1.747.883,62
fundef						3.928,45	67.182,19	0	8.817,33	0	0
Diárias e locomoção	2.969,34	1.869,40	-	-	-	-	-	-	75.003,65	8.540,26	13.501,61
Total mat. consumo.	9.010,64	3.333,07	1.806,29	62.122,32	627.708,43	264.906,62	523.483,99	373.453,71	909.136,29	867.635,86	1.761.385,23
Auxi.Trans. funcionários	manut. do ens.	-	-	-	-	-	-	-	78.101,80	234.377,36	63.296,16
fundef	-	-	-	-	-	-	-	-	16.119,64	38.841,62	90.004,21
Total Transp.	-	-	-	-	-	-	-	-	94.221,44	273.218,98	153.300,37
Serv. De terc. encargos	=	3.987,04	5.120,95	7.717,94	378.325,78	289.540,77	542.045,00	1.344.269,44	1.249.938,94	1.422.295,90	2.212.101,37
fundef							23.230,50	144.513,21	65.524,72	1.692,65	300,00
Obrig. tribut.	PASEP	-	-	-	-	-	-	-	-	131.876,73	318.924,31
Total serv./ enc.	3.987,04	5.120,95	7.717,94	378.325,78	289.540,77	565.275,50	1.488.782,65	1.315.463,66	1.423.988,55	2.349.711,08	2.810.929,65
Transf. Entid. educacionais	auxilio a entid. educ.	2.850,89	47.170,38	44.892,50	51.630,00	-	-	0	0	0	0
Transf. Inter.	fundef 15% *	-	-	-	-	8.983.350,59	9.039.296,90	9.699.328,16	9.312.595,20	0	0
Trans. a pessoas	manut do ens. fund.	98.216,40	350.164,12	498.581,78	605.686,07	-	0	0	975,35	0	0
Total transferencias	101.067,29	397.334,50	543.474,28	657.316,07	8.983.350,59	9.039.296,90	9.699.328,16	9.313.570,55	0	0	0
Equip. e materiais permanentes	aquisicao de equipamentos	378,51	0	0	0	9.041,35	103.895,93	52.842,79	127.925,09	117.592,01	229.172,42
fundef	-	-	-	-	-	-	0	70.826,68	0	0	0
Total mater. perm.	378,51	0	0	0	9.041,35	103.895,93	123.669,47	127.925,09	117.592,01	229.172,42	159.430,55
Obras e reformas	const. e ref. unid. escol.	0	0	221.014,20	1.109.668,03	159.955,12	570.728,29	1.272.817,70	1.182.033,36	1.248.717,05	1.402.948,65
fundef	-	-	-	-	-	-	0	97.023,72	0	0	0
Total obras. e ref.	0	0	221.014,20	1.109.668,03	159.955,12	570.728,29	1.369.841,42	1.182.033,36	1.248.717,05	1.402.948,65	358.425,47
Desp. exerc. anter.	FUNDEF	-	-	-	-	-	-	-	267.944,59	0	0
Total geral	236.166,22	530.752,91	913.132,45	2.300.594,20	10.547.531,24	10.592.222,07	13.876.726,29	15.775.364,86	16.981.335,96	21.893.380,16	26.744.165,66

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado, INPC retirado do site do IBGE <http://www.ibge.gov.br>. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*Os valores apresentados nesta linha não serão contados por nós, para efeito de calculo dos gastos com a educação do município de Franca, já que, não correspondem ao valor investido no município e sim, ao que foi transferido por este aos cofres do FUNDEF, esclarecemos que estes só estão na tabela porque nos balancetes são contados como gastos no ensino fundamental.

Na tabela VIII, estão os gastos detalhados com o ensino fundamental, inclusive os gastos realizados com o dinheiro do FUNDEF, separadamente.

Em relação aos gastos realizados com o dinheiro do FUNDEF, podemos verificar, na tabela VII que, na maioria dos anos analisados, esses recursos foram aplicados quase que na sua totalidade em gastos com pagamento de pessoal e encargos patronais e muito pouco com investimentos. Nos anos de 1999, 2000 e 2002, além do valor destinado ao pagamento de pessoal e encargos patronais realizados com as verbas do fundo, aparecem gastos com auxílio transporte para os funcionários da educação; gastos com serviços de terceiros e encargos; com equipamentos e materiais permanentes e no ano de 2000, os recursos do FUNDEF também foram investidos em obras e reformas de prédios escolares.

A tabela VIII demonstra que a maior parte de recursos gastos em educação foi destinada à folha de pagamento. No caso do ensino fundamental em Franca, a partir de 1998, houve um constante investimento em equipamentos e material permanente e obras e reformas, justamente devido à opção da prefeitura municipal em não municipalizar via convênio Estado/Município. Houve, também, um considerável aumento nos gastos com serviços de terceiros e encargos, justamente devido a alguns serviços que, no município de Franca, são quase que na sua totalidade, terceirizados, como é o caso do transporte de alunos.

O aumento da quantidade de recursos investidos no ensino fundamental acompanhou o aumento do número de vagas neste ensino, impacto positivo do FUNDEF que, de uma forma ou de outra, trouxe a universalização do ensino fundamental para o país, ampliando o acesso a essa etapa de ensino, da mesma forma que induziu os governos municipais a compartilhar a oferta de vagas com o Estado que, no caso de São Paulo, era quem mantinha a maior parte deste atendimento.

Passemos então, na tabela IX, para a análise da oferta de vagas em todas as etapas atendidas pelo município de Franca, enfocando de forma particular o ensino fundamental e a educação infantil, no período de 1994 a 2004.

TABELA IX
Nº DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE FRANCA - (1994-2004).

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL (1º CICLO) ³¹	ENSINO FUNDAMENTAL (2º CICLO)	ENSINO MÉDIO	EJA	TOTAL
	CRECHE*	PRÉ-ESCOLA					
1994	-	5.763	-	-	-	5.635	11.398
1995	-	6.033	722	-	-	5.635	11.876
1996	63	6.375	2.980	-	-	6.450	16.084
1997	152	7.345	3.094	-	-	5.391	16.325
1998	152	6.833	3.692	-	-	6.419	17.317
1999	176	6.280	5.008	-	-	6.663	18.746
2000	200	6.660	6.003	-	-	6.552	20.047
2001	215	6.780	6.692	-	-	6.231	20.729
2002	216	6.218	7.458	-	-	6.108	20.803
2003	217	6.900	7.872	-	-	7.526	22.298
2004	218	5.946	7.914	-	-	4.368	18.446

FONTE: DIRETORIA REGIONAL DE ENSINO DE FRANCA, SP. Sistema Intranet da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, <http://www.edunet.sp.gov.br>, e, publicações da Série Histórica : Matrícula da Educação Básica Municípios e Série Informação realizadas pelo Centro de Informação Educacionais – CIE/SEESP SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FRANCA.DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

* total apenas da creche municipal CAIC, para atendimento da população em geral.

A tabela anterior apresenta os dados relativos ao número de matrícula na rede municipal de ensino do município de Franca nos diferentes níveis e modalidades. O Município de Franca, de acordo com a tabela apresentada, possui matrícula na educação infantil, no primeiro ciclo do ensino fundamental e na Educação de Jovens e adultos (EJA). Os outros níveis de ensino, como o segundo ciclo do ensino fundamental regular e o ensino médio regular, são assumidos totalmente pelas Redes Estadual e particular de ensino do Município.

Os dados apresentados na tabela IX, referentes ao número de alunos matriculados nas creches e pré-escolas municipais, mostram que, entre 1994 a 1995, não havia creches na rede municipal de ensino, o atendimento era realizado por instituições filantrópicas ou ONGs conveniadas ou não com a Secretaria de Ação Social e Cidadania do Município³². Entre 1996 e 2004, foram criadas duas unidades de creches na rede municipal de educação de Franca, influenciadas por dois fatores significativos:

³¹ Constam matrícula no ensino fundamental na rede municipal de ensino a partir do ano de 1995, quando o governo municipal por meio de parceria com o governo do Estado, assume algumas salas do primeiro ciclo do ensino fundamental.

³² Veremos na tabela seguinte que, no período de 1994 a 1997, o Município fez convênio por meio da Secretaria de Ação Social e Cidadania com 23 instituições filantrópicas que atendiam na modalidade creche. Não estão disponíveis os valores repassados a essas instituições pela Prefeitura, durante esse período.

- O primeiro fator está vinculado à determinação legal que obriga as empresas e órgãos públicos que possuem acima de 100 funcionários, a garantirem creches para os seus filhos. Nesse sentido, a prefeitura municipal, por pressão dos servidores, criou a partir do ano de 1996, o Centro de Convivência Infantil (CCI) voltado ao atendimento em creche e pré-escola para filhos de servidores públicos municipais;
- O segundo fator diz respeito à transferência do Centro de Atendimento Integral à Criança, (CAIC), do governo federal para a esfera dos municípios. Em Franca, como nos demais municípios, os CAICs já contavam com uma estrutura de atendimento que abrangia do maternal ao primeiro ciclo do ensino fundamental e que, por força do protocolo de transferência, deveriam ser mantidos, não constituindo portanto, uma política municipal de atendimento a essa faixa etária.

A Rede Estadual de Ensino no Município de Franca não possui atendimento na modalidade educação infantil. A rede municipal de ensino infantil atende prioritariamente a pré-escola, o atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos em creches é bastante inexpressivo (apenas 1 unidade destinada à comunidade e outra para filhos de servidores), como demonstra a tabela acima. Podemos supor a despreocupação da administração pública com políticas efetivas de atenção a essa modalidade educacional que se encontra, na sua maioria, sob a responsabilidade de entidades filantrópicas ou Organizações Não-Governamentais (ONGs), conveniadas ou não com a Prefeitura Municipal, e do setor privado – rede particular de ensino.

Verificamos que, no município de Franca, assim como a maioria dos municípios paulistas, no tocante à educação infantil, priorizou-se o atendimento da faixa etária entre 4 anos e seis meses a 6 anos de idade, em pré-escolas³³, o que torna a situação do atendimento público da faixa etária de 0 a 4 anos em creches ainda mais grave.

O atendimento municipal em creches, no período de 1994 a 2004, restringia-se, como já foi dito acima, a duas unidades em creches municipais inauguradas no ano de 1996, uma para filhos de servidores, o Centro de Convivência Infantil (CCI), com capacidade para

³³ A rede de ensino pré-escolar do Município de Franca atende apenas crianças de 4 anos e seis meses até 6 anos de idade, sendo este o critério definitivo para a criança conseguir a vaga, ou seja, ter 4 anos e 6 meses completos, somente a partir de 2005 essa regra mudará, quando o município passa a receber na pré-escola as crianças de 4 anos completos.

118 crianças, e o Centro de Atenção Integral a Criança (CAIC), aberta ao atendimento da população. No ano de sua inauguração, em 1996, atendeu 63 crianças, passa a 152 alunos nos anos de 1997 e 1998, 176 no ano de 1999, 200 atendimentos no ano de 2000, 215 e 216 crianças, respectivamente, nos anos de 2001 e 2002 e 217 e 218 em 2003 e 2004³⁴.

Na terceira coluna da tabela IX, cujos dados se referem aos alunos matriculados na pré-escola, verificamos que entre os anos de 1994 a 1996 houve um crescimento, embora em níveis pouco expressivos, do número de matrículas. Em 1994, eram de 5,7 mil alunos, passando para 6,3 mil, no ano de 1996, e, de 1997 a 2003, verificamos a estagnação da cobertura municipal de matrículas nas pré-escolas, com redução em 2004. Em 1997, o número de alunos matriculados era de 7,2 mil, que passa em 2004 para 5 mil e novecentos alunos. Essas conclusões comprovam as hipóteses formuladas na fase inicial da pesquisa, de que uma das implicações imediatas do FUNDEF foi à estagnação da cobertura municipal no oferecimento do ensino infantil e, no caso de Franca, do ensino pré-escolar.

No tocante aos dados referentes às matrículas no primeiro ciclo do ensino fundamental no município de Franca, apresentados na quarta coluna da tabela IX, verificamos que, em 1994, não havia nenhum aluno matriculado nesta modalidade de ensino na rede municipal. No ano de 1995, foram criadas as primeiras classes de ensino fundamental no município, inicialmente com 722 alunos, e entre os anos de 1996 a 2004, houve um aumento significativo, passando de 2mil e novecentos em 1996, para aproximadamente 7 mil e novecentos alunos no ano de 2004. Esses dados confirmam nossa hipótese de que a estagnação da cobertura da educação infantil, no município de Franca foi, uma conseqüência direta da prioridade constitucional dada ao ensino fundamental, por meio da implantação, em 1996, do FUNDEF.

É importante ressaltar que somos favoráveis ao reconhecimento da prioridade que o ensino fundamental merece no conjunto das políticas educacionais, o que lamentamos é que esta prioridade tenha ocorrido em detrimento da cobertura e da qualidade de outros níveis, modalidades ou etapas de ensino, no caso em particular do nosso estado, da educação infantil.

A sétima coluna da tabela IX apresenta o número de alunos atendidos na educação de jovens e adultos do município que, apesar de não se constituir em foco de nossa pesquisa, vale a pena registrar a atenção que o município de Franca sempre dispensou a essa

³⁴ Informações obtidas junto à coordenadora pedagógica do programa de creche do Município de Franca no ano de 2005.

modalidade educacional que, durante o período de 1994 a 2004, principalmente após 1998, com a implantação do FUNDEF, sofreu impacto direto na sua organização, já que esta passou a ser, em sua maioria, oferecida em curso a distância, opção assumida pelo governo da época visando ao corte de gastos, já que o número de alunos atendidos nessa modalidade de ensino praticamente se igualava ao atendimento feito pelo município em educação infantil, no ensino pré-escolar.

A tabela a seguir apresenta as informações sobre o convênio mantido pela Prefeitura Municipal de Franca, junto a Instituições Não-Governamentais ou Filantrópicas, que atendem à faixa etária de 0 a 4 anos em creches, trazendo dados como: órgão municipal responsável pelo convênio e financiamento; número de instituições abrangidas; número de crianças atendidas; valor do montante repassado pela prefeitura às creches e o *per capita* anual repassado no período de 1994 a 2004.

TABELA X
QUADRO DEMONSTRATIVO DAS INSTITUIÇÕES DE CARÁTER SÓCIO-EDUCATIVO,
CONVENIADAS COM O MUNICÍPIO DE FRANCA AS QUAIS RECEBEM RECURSOS
DIRETOS OU INDIRETOS³⁵. (CRECHES)

Órgão Municipal responsável	Ano	Nº de creches	Nº de crianças atendidas (total)	Índice INPC acumulado.	Valor da subvenção (anual R\$)*	<i>Per capita</i> (anual R\$)**
Secretaria de Assistência Social	1994	23	1.686	2,3902	-	-
	1995	23	1.686	1,9594	-	-
	1996	23	1.146	1,7957	-	-
	1997	23	889	1,7210	-	-
Secretaria de Educação	1998	22	1.229	1,6793	R\$1.262.134,62	R\$ 1.026,96
	1999	24	1.285	1,5487	R\$1.349.235,18	R\$ 1.049,99
	2000	22	1.341	1,4711	R\$1.595.593,31	R\$ 1.189,84
	2001	22	1.351	1,3442	R\$1.465.293,60	R\$ 1.084,59
	2002	22	1.400	1,1715	R\$1.595.583,00	R\$ 1.139,69
	2003	22	1.410	1,0613	R\$1.892.893,50	R\$1.342,48
	2004	24	1.587		R\$2.004.062,05	R\$1.262,80

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FRANCA -Dados consolidados de relatório anual da Secretaria da Educação do Município de Franca, SP. INPC retirado do IBGE. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*Valores referentes ao repasse de recursos providos do montante de verbas destinadas à Secretaria Municipal de Educação. (Não foram contabilizados os repasses feitos pela Secretaria da Saúde referente à assistência médica/odontológica às creches conveniadas).

** o valor *per capita* encontrado é resultado da divisão da subvenção pelo total de crianças atendidas.

Como podemos observar na primeira coluna da tabela anterior, de 1994 até 1997, a responsabilidade e o ônus financeiro sobre as creches conveniadas eram da Secretaria de

³⁵ Recursos indiretos constituem-se em assessoria técnica de pedagogo, assistente social, psicólogo e nutricionista; alimentação e produtos de limpeza. As creches recebem por meio desse convênio, assistência

Assistência Social, o gasto com este convênio é transferido para a Secretaria da Educação a partir de fevereiro de 1998.

O valor da subvenção repassada às instituições conveniadas, no período de 1994 à 1997, provinha dos recursos da Assistência Social e não da Educação. Como estabelece a carta magna do país, a educação infantil (0 a 6 anos) é etapa integrante da educação básica, devendo possuir um caráter educacional, desta forma, muitos entes federados entendem que o gasto com esta etapa de ensino deva ser de responsabilidade da Secretaria de Educação. Dessa forma, o município de Franca, a partir de 1998, transfere para a Secretaria de Educação, o gasto com as creches conveniadas.

Como demonstra a terceira coluna da tabela X, referente ao número de instituições conveniadas e atendidas pela prefeitura municipal de Franca, não houve durante o período analisado grande variação, ficando em torno de 23, em 1994, e 24 instituições atendidas em 2004.

Na quarta coluna da mesma tabela, o número de crianças atendidas por essas instituições conveniadas, no período de 1994 a 1997, quando a subvenção para esses convênios ainda provinha da Assistência Social do município, o número de atendimentos girava em torno de 1,7 mil aluno em 1994, diminuindo para 886 em 1997. A partir de 1998, quando a responsabilidade e financiamento desses convênios passaram para a Secretaria de Educação, o número de atendimento aumentou para 1,2 mil aluno em 1998, com crescimento inexpressivo durante o período, chegando a 1,5 mil criança em 2004. Comparando o número de crianças atendidas, em 1994, por esse convênio com o número de abrangência, em 2004, veremos que houve uma diminuição em percentuais de 5,87%.

Devemos esclarecer que a variação do número de atendimento se deu devido a mudança de instituições conveniadas, pois durante o período de 1994 a 1997 há o mesmo número de creches conveniadas (23 cada ano), mas o número de crianças atendidas oscila durante o mesmo período. Em entrevista com a coordenadora das creches, esta nos relatou que a diminuição ou o aumento de crianças atendidas se explica pelo fato de que, não foram as mesmas instituições que se conveniaram durante estes anos, pois neste período houve saída de algumas e entradas de outras entidades no convênio. Entre 1996 e 1997 o número de

médica/odontológica que é custeada pela Secretaria de Saúde, recursos que não foram contados no valor da subvenção apresentada na tabela.

crianças atendidas cai bruscamente, resultado do rompimento do convênio com a creche da APAE.

A sexta coluna da tabela X apresenta em reais (R\$) o valor anual atualizado pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), repassado às instituições que celebraram o convênio com a prefeitura municipal de Franca, durante o período de 1994 a 2004. Os valores repassados às instituições, durante o período de 1994 até 1997, sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do município, não estão disponíveis. Em relação ao período de 1998 a 2004, já sob responsabilidade da Secretaria de Educação, os valores repassados para as instituições conveniadas obtiveram um acréscimo percentual de 58,78% de 1998, o qual girava em torno de 1,2 milhões de reais, até 2004 quando atinge o valor de 2 milhões de reais.

A sétima e última coluna da tabela X apresenta o *per capita* anual em reais (R\$), repassado pela Secretaria de Educação, durante o período de 1998 a 2004, para as instituições (creches) conveniadas. Como podemos observar, este girou em torno de R\$1.026,96, em 1998, atingindo R\$1.262,80 em 2004.

Na tabela XI, estão descritos os *per capita*s aluno/ano gastos, pela rede municipal de Franca, com o atendimento em educação infantil, nos convênios realizados com entidades educacionais para a atenção em creches e no ensino fundamental, em relação ao *per capita* anual FUNDEF do Estado de São Paulo, estabelecido para o ensino fundamental de 1ª a 4ª séries. Vejamos a seguir.

TABELA XI

PER CAPITAS ANUAIS GASTOS PELO MUNICÍPIO DE FRANCA COM SUA REDE DE EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL X PER CAPITA FUNDEF DO ESTADO DE SAO PAULO. (Valores em reais)					
ANO	Índice INPC acumulado	PER CAPITA Aluno/ano educação infantil municipal	Per capita (anual R\$) para creches conveniadas.	PER CAPITA aluno/ano ensino fundamental municipal.	Per capita aluno/ano FUNDEF Estado de SP. (R\$)
1994	2,3902	R\$2.216,86	-	-	-
1995	1,9594	R\$3.318,00	-	R\$735,11	-
1996	1,7957	R\$3.440,51	-	R\$306,42	-
1997	1,7210	R\$3.649,13	-	R\$743,57	-
1998	1,6793	R\$1.773,44*	R\$ 1.026,96	R\$2.856,86	R\$ 1.104,00
1999	1,5487	R\$1.961,80	R\$ 1.049,99	R\$2.115,06	R\$ 1.208,08
2000	1,4711	R\$1.772,68	R\$ 1.189,84	R\$2.311,63	R\$ 1.306,39
2001	1,3442	R\$1.667,42	R\$ 1.084,59	R\$2.357,35	R\$ 1.344,09
2002	1,1715	R\$1.641,08	R\$ 1.139,69	R\$2.276,93	R\$ 1.350,66
2003	1,0613	R\$1.525,37	R\$1.342,48	R\$2.781,17	R\$ 1.324,68
2004		R\$1.882,44	R\$1.262,80	R\$3.379,35	R\$ 1.435,30

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE FRANCA. Balancetes com os relatórios financeiros e Relatórios digitalizados enviados pela prefeitura ao Tribunal de Contas do Estado, INPC retirado do site do IBGE <http://www.ibge.gov.br>. Secretaria de Educação do Município de Franca, Secretaria Estadual de Educação, <http://www.educacao.sp.gov.br>. DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*A partir de 1998, o *per capita* da educação infantil foi calculado sem contar o dinheiro repassado para as creches conveniadas.

A tabela anterior apresenta os valores em reais (R\$) referentes ao *per capita* anual repassado pela Secretaria Municipal de Educação do município de Franca para as instituições sócio-educativas conveniadas, na modalidade creche, o *per capita* anual gasto com os alunos da rede municipal de ensino em educação infantil (creches e pré-escolas), o *per capita* anual gastos pela rede municipal com ensino fundamental e o *per capita* FUNDEF do Estado de São Paulo, estabelecido para o ensino fundamental de 1ª a 4ª série, no período de 1994 a 2004.

Na terceira coluna da tabela XI, é possível verificar a redução do *per capita* aluno/ano, no ensino infantil municipal a partir de 1998, chegando a uma diminuição de 15% se comparado o investimento de 1994 com o do ano de 2004. Já a diferença entre a coluna terceira e a quarta, entre o valor gasto pela municipalidade com sua rede própria de educação infantil e o valor repassado às creches conveniadas, veremos que a redução de gastos por parte da prefeitura é ainda maior, já que o *per capita* repassado foi sempre menor do que o valor gasto com as creches e pré-escolas municipais.

No ano de 1998, a diferença percentual entre o valor repassado para as creches conveniadas em relação ao valor gasto com a rede municipal de educação infantil, no mesmo

ano, foi de 42,1% a menos para as conveniadas. Diminuiu durante o período, mas ainda manteve a diferença de 33% a menos, para as creches conveniadas, em 2004.

Tal diferença, em relação aos recursos repassados pelo município aos convênios realizados com instituições filantrópicas e Organizações Não Governamentais e valores gastos com sua rede própria de educação infantil, permite-nos constatar que a celebração de convênios para o atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em creches, constitui-se em uma alternativa bastante vantajosa para o município, uma vez que diminui os gastos financeiros com essa demanda, já que esses passam a ser compartilhados entre prefeitura e instituição, pelas próprias famílias, além da responsabilidade sobre a qualidade do atendimento não mais recair completamente sob a prefeitura.

Assim, evidenciamos a opção dos governos, que estiveram à frente da prefeitura no período de 1994 a 2004, no que diz respeito ao atendimento educacional na faixa etária de 0 a 3 anos, que a nosso ver, não se pautou por uma política efetiva de abrangência da demanda com qualidade. A celebração de convênios com entidades filantrópicas e organizações não governamentais, como mostra os números acima, representou mais uma estratégia de barateamento dos gastos e a isenção da responsabilidade pelo município com esta modalidade de ensino, delegada a ele pela Constituição Federal de 1988 e reforçada pela Lei 9.394 de 24 de dezembro de 1996, do que uma preocupação política com o atendimento dessa demanda.

O que está impresso nos dados apresentados pela tabela XI, no que se refere à diferença entre o *per capita* das creches conveniadas e o *per capita* gasto pela rede municipal de educação infantil própria, é o mecanismo de indução à privatização da educação infantil, já que este se apresenta como a opção mais barata na oferta desta etapa de ensino, uma vez que, a prioridade de investimento público é a educação obrigatória ou ensino fundamental. A privatização ou terceirização das pontas do ensino, no Brasil, vem sendo observada também no outro extremo das etapas educacionais, a partir das ações do governo federal, no ensino superior e, se mostra uma tendência para o atendimento da educação infantil, como demonstra nossa pesquisa.

Se compararmos os *per capita*s repassados para as creches conveniadas (quarta coluna da tabela XI) com o *per capita* gasto pelo Estado de São Paulo no ensino fundamental (sexta coluna da tabela XI), podemos concluir que mesmo o gasto com os convênios sendo menor que o *per capita* aplicado na rede própria de educação infantil (terceira coluna da

tabela XI), Franca ainda faz convênio em uma situação privilegiada para as entidades privadas, pois o dinheiro repassado pela municipalidade a estas instituições se aproxima do *per capita* investido pelo Estado de São Paulo em sua rede de ensino obrigatório.

A quinta coluna da tabela XI traz o valor *per capita* aluno/ano gasto, pela rede municipal de ensino fundamental de Franca; e a sexta coluna, o valor *per capita* anual do Estado de São Paulo repassado pelo FUNDEF ao ensino fundamental de 1ª a 4ª série. De acordo com os *per capita*s apresentados, o município de Franca gastou com seus alunos do ensino fundamental, no ano de 1998, 158,77% a mais que o estabelecido pelo FUNDEF para o Estado de São Paulo, neste mesmo período, 75,07% a mais em 1999, 77% a mais em 2000, 75,38% a mais em 2001, 68,57% a mais em 2002, 109,95% a mais em 2003 e 135,44% a mais em 2004.

Podemos afirmar a partir dos dados da tabela XI que Franca apresenta uma realidade financeira bastante privilegiada em relação ao Estado de São Paulo que também se constitui em um dos Estados mais ricos do país, portanto, com situação bastante diferenciada dos demais Estados do país, quando se trata de capacidade de investimento na educação ou de *per capita* mais elevado do país. Assim, Franca apresentou em todo período um investimento em ensino fundamental bastante superior ao valor estabelecido pelo FUNDEF para aplicação no ensino fundamental do Estado de São Paulo.

A diminuição do *per capita* na educação infantil municipal, demonstrada na coluna terceira da tabela XI, a partir de 1998, foi acompanhada pelo aumento do *per capita* aluno/ano no ensino fundamental municipal, apresentado na coluna quinta da mesma tabela. Vale ressaltar, a situação privilegiada da educação de Franca, que mesmo com a diminuição no *per capita* destinado ao ensino infantil, este ainda se manteve superior ao valor *per capita* estabelecido pelo FUNDEF para o Estado de São Paulo, um dos Estados mais ricos do país e, portanto, com *per capita* maior.

A próxima tabela refere-se à quantidade de atendimento em educação infantil e ensino fundamental feita pela rede municipal em relação à população municipal em idade escolar, possibilita-nos verificar a abrangência do atendimento feito pela rede municipal.

TABELA XII
POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR, Nº DE MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE FRANCA E TAXA DE COBERTURA. (1994 A 2004)

ANO	População em idade escolar (0 a 6 anos)	Matrícula em ed. infantil. (creches e pré-escolas)*	Taxa de cobertura em %	Demanda reprimida em Educação Infantil**	População em idade escolar (07 a 14 anos)	Matrícula no ensino fundamental	Taxa de cobertura em %
1994	35.213	7.449	21,15%	27.764	39.371	-	
1995	35.478	7.719	21,76%	27.759	40.037	722	1,80%
1996	35.686	7.584	21,25%	28.102	40.658	2.980	7,32%
1997	35.830	8.386	23,40%	27.444	41.212	3.094	7,50%
1998	35.976	8.214	22,83%	27.762	41.774	3.692	8,83%
1999	36.117	7.741	21,43%	28.376	42.342	5.008	11,82%
2000	36.225	8.201	22,64%	28.024	42.868	6.003	14,00%
2001	36.590	8.346	22,81%	28.244	42.894	6.692	15,60%
2002	36.953	7.834	21,20%	29.119	42.907	7.458	17,38%
2003	37.309	8.527	22,85%	28.782	42.908	7.872	18,35%
2004	37.658	7.751	20,58%	29.907	42.899	7.914	18,45%

FONTE: FUNDAÇÃO SEADE – <http://www.seade.gov.br> - copyright © 2004. Estimativa populacional do município de Franca. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Relatório anual sobre número de matrículas. DIRETORIA REGIONAL DE ENSINO DE FRANCA/SP. Sistema Intranet da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, <http://www.edunet.sp.gov.br>, e, publicações da Série Histórica : Matrícula da Educação Básica Municípios e Série Informação realizadas pelo Centro de Informação Educacionais – CIE/SEESP.DADOS ORGANIZADOS PELA AUTORA.

*O número de alunos atendidos nesta coluna corresponde ao atendimento feito pelo município em creches e pré-escolas próprias e às crianças atendidas em creches pelo convênio realizado entre município e instituições educacionais.

** Por não haver, no município de Franca, dados referentes à demanda reprimida efetiva em educação infantil, calculamos a demanda reprimida em relação ao atendimento público no município e a população em idade escolar.

A tabela anterior faz a comparação entre a estimativa da população em idade escolar com o número de matrículas na rede municipal de ensino de Franca, apontando o percentual de atendimento abrangido por essa rede de ensino, tanto referente à educação infantil quanto ao ensino fundamental regular, e ainda apresenta a demanda estimada em educação infantil, que não recebe nenhum atendimento oferecido pelo poder público, seja via rede própria ou convênio, já que, em Franca, a rede estadual não oferece atendimento a essa faixa etária (0 a 6 anos) e o atendimento público governamental é realizado somente pelo município.

A segunda coluna da tabela XII apresenta a estimativa do crescimento populacional do município de Franca, na faixa etária em idade escolar de 0 a 6 anos de idade, no período de 1994 a 2004. No ano de 1994, o número estimado de população na faixa etária de 0 a 6 anos de idade era de 35,2 mil habitantes, em 2004 esse número cresceu para 37,6 mil, ou seja um aumento de 7%, de 1994 a 2004.

A terceira coluna da tabela XII diz respeito ao número de alunos atendidos em creches e pré-escolas, pela rede própria de educação infantil do município de Franca, e via convênio, realizado pelo município com as instituições educacionais filantrópicas e religiosas do município para o atendimento em creches. Na quarta coluna, está representada a taxa de cobertura da rede municipal de Franca, na etapa educação infantil, cujo percentual de atendimento da demanda, durante o período estudado, esteve entre 21%, 22 e 20%.

A quinta coluna da tabela XII nos apresenta a quantia estimada de população na faixa etária de 0 a 6 anos, que não recebe atendimento em creches e pré-escolas, mantidas ou conveniadas com a prefeitura, o que identifica a forte necessidade de uma política voltada para o atendimento dessa faixa etária no município. Tanto mais quando se pensa que Franca se constitui um município basicamente industrial, na produção de calçados, em que o atendimento educacional a essa faixa etária da população, além de se constituir em direito garantido por lei, atrela-se à necessidade das famílias operárias que, para formar sua renda, necessita de empregar a mão-de-obra feminina que antes era encarregada do cuidado dos filhos.

Com relação ao ensino fundamental regular, a sexta coluna da tabela XII apresenta a estimativa populacional dos habitantes em idade escolar entre 7 a 14 anos de idade, evidenciando um crescimento da população nessa faixa etária, durante o período de 1994 a 2004, de 9%. A sétima coluna da mesma tabela traz dados referentes ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, na rede municipal de Franca, o qual apresenta um crescimento considerável a partir de 1998.

A oitava coluna da tabela XII apresenta a taxa de cobertura da demanda por ensino fundamental regular, no município de Franca, relacionando a estimativa da população em idade escolar nessa faixa etária e o número de alunos matriculados no ensino fundamental, na rede municipal de ensino. Apesar da maioria do atendimento no ensino fundamental em Franca ainda se concentrar sob gestão da rede estadual de ensino, o atendimento dessa etapa de ensino pela rede municipal cresceu consideravelmente a partir de 1998. Em 1995, o índice de atendimento em ensino fundamental regular, na rede municipal de ensino era de 1,80%. Em 1998, essa percentagem passou para 8,83%, chegando a 18,45% em 2004.

Em relação à organização da rede escolar, no que diz respeito ao número de escolas e classe/turma para o atendimento da educação infantil e ensino fundamental da rede municipal, apresentamos a próxima tabela.

TABELA XIII
Nº DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCACAO
INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE FRANCA X Nº DE
CLASSE/TURMA E NÚMERO DE ESCOLAS (1994-2004).

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL			
	MATRI C.**	CLASSE/TURMA**	N. DE ESCOLAS	Média de aluno por classe.	MATRI C.	CLASSE/TURMA	N. DE ESCOLAS***	Média de aluno por classe.
1994	5.763	223	71	25,84	-	-	-	-
1995	6.033	234	69	25,78	722	33	2	21,87
1996	6.375	260	72	24,52	2.980	108	3	27,59
1997	7.345	257	70	28,57	3.094	-	3	-
1998	6.833	257	59	26,58	3.692	136	3	27,14
1999	6.280	204	51	30,78	5.008	166	5	30,16
2000	6.660	222	52	30	6.003	194	7	30,94
2001	6.780	226	51	30	6.692	228	7	29,35
2002	6.218	224	52	27,75	7.458	258	9	28,90
2003	6.900	230	54	30	7.872	291	9	27,05
2004	5.946	226	54	26,30	7.914	289	9	27,38

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Relatórios consolidados sobre número de matrículas anual. DIRETORIA REGIONAL DE ENSINO DE FRANCA/SP. Sistema Intranet da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, <http://www.edunet.sp.gov.br>, e, publicações da Série Histórica : Matrícula da Educação Básica Municípios e Série Informação realizadas pelo Centro de Informação Educacionais – CIE/SEESP

* Não dispomos de informações sobre classe/turma no período de 1994 a 1998, os dados apresentados de 1999 a 2002 foram retirados do Sistema de Intranet da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, por meio do endereço eletrônico <http://www.edunet.sp.gov.br>

** matrículas apenas das pré-escolas.(números separados na tabela IX)

***numero de classe/turma apenas das matrículas na pré-escola, não dispomos de informações sobre número de classe/turma da creche municipal.

****Número de escolas oficiais.

Na tabela XIII, apresentamos o número de alunos atendidos em classe/turma e a quantidade de estabelecimentos escolares, no município de Franca, destinados ao atendimento da rede municipal de educação infantil e da rede de ensino fundamental.

Sobre a educação infantil, devemos esclarecer que, devido à não disposição de informações sobre classe/turma do montante de alunos matriculados nas creches, consideramos no cálculo do índice de aluno por turma, somente os alunos matriculados nas pré-escolas municipais.

O número de crianças matriculadas na pré-escola municipal e a relação classe/turma, durante o período de 1994 a 2004, permaneceram estagnados, com pouca elevação durante o período, já em relação ao número de escolas de educação infantil, este apresenta considerável diminuição, passando de 71 estabelecimento em 1994, para 54 em 2004. A média de aluno por classe/turma, em 1994, era de 25,8 alunos, aumentando para 30,7

alunos por turma em 1999, permanecendo com 30 alunos, em média, por turma, em 2000 e 2001 e 2003, baixando para 26,3 alunos por classe/turma em 2004.

A relação de número de alunos em classe/turma do ensino fundamental da rede municipal de ensino, nos anos disponíveis, ficou em torno de 30,3 alunos em 1999, 29 alunos por classe/turma no ano de 2002, reduzindo para 27,3 alunos em 2004.

Em relação ao investimento em construção de escolas destinadas ao ensino fundamental, no período estudado, o número quadruplicou, passando de 2 para 9 escolas oficiais. Esclarecemos que esse número diz respeito apenas às escolas oficiais, pois, na cidade de Franca, há uma tradição de se criar extensões, ou seja, a prefeitura abre uma escola que acaba funcionando, por algum tempo, como anexo de outra já inaugurada. Portanto, o atendimento acaba ocorrendo em diversos prédios, mas sob responsabilidade de uma única escola já inaugurada, apta a responder legalmente por essa atenção.

A partir da análise dos dados, fizemos entrevistas com profissionais da educação da rede municipal de Franca, no intuito de perceber quais foram as implicações mais concretas para o cotidiano destes, as mudanças e permanências vivenciadas pelos mesmos, dentro da sala de aula, enquanto gestores e formuladores e executores da política educacional deste município.

A entrevista constitui-se por perguntas abertas e semi-estruturadas, buscando contemplar a complexidade do assunto e deixar o entrevistado à vontade para relembrar sua vivência enquanto profissional.

6. ENTREVISTAS COM PROFISSIONAIS E REPRESENTANTES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE FRANCA/SP.

Com objetivo de verificar qual as impressões que os profissionais que transitam pela rede municipal de ensino de Franca possuem em relação à política educacional implantada, após a criação do FUNDEF, e quais os impactos do fundo na política municipal, principalmente para a educação infantil, entrevistamos alguns desses profissionais.

Foram entrevistados nove profissionais ligados à educação em Franca, no período que corresponde ao estudo de nossa pesquisa, entre 1994 a 2004. Desses, dois são professores que atuavam na rede municipal de educação de Franca, no período analisado, e ainda hoje continuam com o cargo de professor I; duas são coordenadoras; três são diretoras; um professor que atuou como Secretário da Educação, no período de 1997 a 1998, e o Dirigente Regional de Ensino na Diretoria de Franca, entre 1995 a 2003, que hoje atua como Diretor de uma escola da Rede Estadual de ensino, no município de Franca.

O critério utilizado para escolha dos profissionais entrevistados foi o de atuar na educação de Franca, no período de 1994 a 2004, dando preferência para aqueles que estão na rede municipal há mais tempo. Dessa forma, entramos em contato com a Secretaria Municipal de Educação de Franca, e esta nos indicou alguns dos profissionais mais antigos na rede e entrevistamos aqueles que se mostraram disponíveis a participar da pesquisa.

A entrevista constituiu de perguntas abertas e semi-estruturadas a respeito do assunto, de maneira a deixar o entrevistado à vontade para relembrar sua vivência enquanto profissional, e, ao mesmo tempo, procurar contemplar a complexidade do assunto, investigando possíveis mudanças e permanências percebidas por esse durante sua trajetória profissional, junto à educação.

Para facilitar a análise, dividimos os assuntos abordados pelos entrevistados, separando-os em categorias, facilitando assim os possíveis comentários. Esclarecemos de antemão que, não nos foi possível aprofundarmos na análise das entrevistas, neste trabalho, como era nossa intenção inicial. Conseguimos aqui apenas comentar brevemente os assuntos abordados por eles e selecionar algumas falas que ilustram um pouco do que foram as entrevistas realizadas.

Para que as pessoas entrevistadas ficassem mais a vontade para falar, acordamos com as mesmas, no ato das entrevistas, que apenas divulgaríamos suas iniciais.

As categorias selecionadas por nós foram:

1. Mudanças e permanências visualizadas no cotidiano da escola e nas condições de trabalho (aumento do número de alunos classe/turma, salário, contratação de pessoal, material didático, estrutura física, enfim, as condições de trabalho).

2. Educação infantil: as transformações no atendimento em creches e pré-escola no município de Franca.
3. Processo de implantação do FUNDEF: possíveis determinantes da opção de Franca frente à municipalização do ensino.
4. Avaliação do FUNDEF e seus impactos para o município de Franca.

1. Mudanças e permanências visualizadas no cotidiano da escola e nas condições de trabalho.(aumento do número de alunos classe/turma, salário, contratação de pessoal, material didático, estrutura física, enfim, as condições de trabalho).

Na primeira categoria de análise, os pontos mais abordados pela maioria dos entrevistados, em relação a condições de trabalho foram: -condições físicas dos prédios da educação infantil, a valorização do profissional da educação infantil pela rede municipal, equipe técnica e o material didático.

Segundo as diretoras e professoras entrevistadas, a forma com que foram construídos os prédios para a educação infantil, de forma descentralizada, com uma diretora atendendo uma região com várias escolas pequenas, de mais ou menos quatro salas, e distantes umas das outras, dificulta a administração e um bom desenvolvimento do trabalho, pois a presença da direção junto às escolas e à comunidade acaba minando-se nessa corrida para atender todas as unidades:

(...) eu acho difícil a estrutura nossa daqui da cidade de Franca, ela é assim, escolas pequenas, em bairros e são assim, por exemplo: eu sou diretora de seis escolas, então, a parte administrativa é tudo mais complicado, eu tenho que estar direcionando, assim, seis escolas, é tudo mais difícil, porque começou assim, em cada bairro, então você vê, em outra cidade que isso se localizaria numa estrutura só, um prédio, eu acho que seria muito mais fácil, tanto a parte administrativa como pedagógica, o meu contato com as professoras quanto com os pais, com tudo, agora é mais dificuldade. (E.T.G.)

As queixas foram também, em relação à falta de adequação dos prédios onde funciona a pré-escola, dificultando o desenvolvimento do trabalho. Outra situação apontada

pelas profissionais entrevistadas foi o abandono dos prédios pré-escolares após a implantação do FUNDEF, e construção da rede própria de ensino fundamental. Segundo a coordenadora geral da pré-escola, até 1996 foram construídas escolas para o ensino infantil, após essa data, ficaram oito anos, desde 1997, sem nenhum reparo na estrutura física da pré-escola:

Aqui em Franca, não foi implantado a municipalização, se criou uma rede paralela, uma rede própria do ensino fundamental e hoje a gente sente uma (pausa) não desvalorização, mas deixa a desejar na educação infantil o que (pausa) os órgãos públicos, as autoridades tem com a educação infantil, é, não na parte pedagógica. Eu acredito que houve muito crescimento pelo empenho, pelo envolvimento que a gente coloca de trabalhar sempre, porque a gente sabe que, nós estamos lá embaixo, bem embaixo, então nós a todo custo, nós temos que sobreviver e nós sobrevivemos em cima de estudo, de muito estudo que a gente coloca para a equipe técnica que nós temos é, sendo que, uma escola do fundamental possui, às vezes, 18 professoras, para a educação infantil são 30 professoras para cada diretor, pra cada coordenador pedagógico, então, isso aí deixa muito a desejar pra educação infantil de Franca. (...) Eu acredito que na parte pedagógica está muito bem, agora, quanto a recursos humanos, na educação infantil, e equipe técnica, deixa a desejar. Nós não temos um orientador, nós não temos pedagogo, não temos, nós contamos com um diretor e um coordenador e então, a estrutura, a estrutura da educação infantil deixa muito a desejar, inclusive a estrutura física. A nossa estrutura física foi se, é, até 96 foram criadas escolas, foram é, construção de escolas. Nós ficamos 8 anos, de 97 até 2004, nós ficamos sem um reparo na rede física da educação infantil. Então, está bem sucateada mesmo, e agora, colocando a participação dos pais na comunidade que nós estamos conseguindo reerguer um pouco a rede física da educação infantil que estava bem sucateada. (M. L. C.)

Os profissionais entrevistados, que atuam na educação infantil municipal, relataram que, após a implantação do ensino fundamental no município, sentiram uma desvalorização do profissional que atua na educação infantil que, segundo esses, refletiu-se na diminuição de investimentos na pré-escola, em relação às condições materiais de trabalho, equipe técnica de suporte, as quais foram direcionadas para o ensino fundamental, falta de material de consumo, como material didático-pedagógico e demais instrumentos de apoio nas escolas. As professoras citaram que acabam aproveitando e, muitas vezes, reciclando com criatividade seus materiais de trabalho:

O que a gente pôde notar mais, assim, que deu um impacto maior com a criação do FUNDEF, foi a desvalorização da educação infantil, a gente sentiu muito isso porque aí tudo era destinado para o ensino fundamental. (...) em sentido até assim, é, tanto financeiro quanto assim, a desvalorização

mesmo do profissional da, assim, do estudo, do ensino da educação infantil, então, se valorizava é o fundamental, então, de 1ª série em diante é o que vale, é o que é valorizado e a educação infantil ficou um pouco relegada ao segundo plano (...).(E. T. G.)

Essa outra profissional também se referiu a valorização do profissional da educação infantil:

(...) como profissional e, nós da educação infantil, sempre tivemos a preocupação com o estudo, trazer as melhores informações pros nossos profissionais e em 94, 95, 96 eu acredito que a educação infantil em Franca era vista de uma maneira muito especial e, com a vinda do FUNDEF e a não municipalização, que eu acredito que não aconteceu por motivos político, (pausa) fez com que a valorização da educação no município fosse voltada para o fundamental, mas mesmo assim, como nós somos uma equipe que acreditamos no que fazemos e gostamos do que fazemos, nunca deixamos a qualidade da educação do município cair.(R.C.R.V.)

Em relação à organização do ensino, a maioria dos entrevistados acha que não houve transformação, o número de alunos também continuou em uma média de 30 por classe, o espaço físico não foi alterado; em relação a material didático e pedagógico, o professor se quiser se equipar, deve ele mesmo comprar. Sobre o salário, sentem que está defasado, mas não conseguem entender o porquê, algumas atribuem essas condições “à crise financeira que a maioria das prefeituras estão enfrentando nos últimos anos”.

2. Educação infantil: as transformações no atendimento em creches e pré-escola no município de Franca.

Pela fala do professor e secretário de educação, no período de 1997 a 1998, a situação de privilégio da pré-escola em relação às creches fica clara já que, durante todo o período analisado, apenas uma creche municipal funcionava na cidade, as demais eram mantidas por instituições filantrópicas e religiosas, conveniadas com a prefeitura que, segundo ele, nem sempre cumpriam com suas obrigações no convênio:

O ensino de 0 a 4 anos, estamos falando das creches. Em 1997, a prefeitura de Franca tinha responsabilidade por uma única creche e cerca de 20 estavam na mão de particular, mantendo aquilo e a prefeitura tinha obrigação de dar uma ajuda e não dava essa ajuda sistematicamente. Então, eu cansei de ver o desespero, das pessoas das entidades, quase sempre religiosas, pra sustentar as creches. Interessante quando eu assumi (pausa) estava na fase de aprendizagem, quando chegava numa creche e via aquela baderna, eu falei: “isso é depósito de criança!”. E comecei a visitar o Estado, fui em Araraquara ver uma creche modelo, aquelas coisas todas e achava que tinha que chegar em Franca e essas creches nossas, tinham que melhorar, mas aí fui descobrindo: -a própria prefeitura que tinha obrigação de manter esse ensino, nem uma verba miserável, insuficiente pra comprar o leite pras crianças, só o leite, a prefeitura não pagava sistematicamente essa verba que era de lei, compromisso, a Câmara determinava uma ajuda, hoje está em torno de 2 mil reais por mês parece e elas não recebem, a creche não recebe, como manter? Aí eu comecei a ver que as creches vivem da esmola pública (pausa). Na verdade é isso! Você pode florear do jeito que quiser, agora a verdade é o seguinte: sem a esmola pública as creches não sobrevivem em Franca. Não sei quantas creches a prefeitura tem hoje, na minha época era uma só, se localizava lá no CAIC, entendeu, e as outras todas da cidade, mantidas por entidades ou pessoas (...). (L.C.O.)

De acordo com a coordenadora geral de educação infantil, a gestão da creche municipal e do convênio com as demais creches filantrópicas do município é feita por outra equipe, que se responsabiliza apenas pelas creches, em separado da pré-escola.

Uma diretora entrevistada nos relatou que a subvenção repassada para as creches conveniadas não é suficiente para arcar com os gastos, então as entidades acabam organizando promoções e até contando com a ajuda das próprias famílias que necessitam do serviço:

(...) as creches ficam com outro departamento, apesar de a gente até ter feito parte um pouco dessa área, mas agora a gente já conseguiu arrumar mais profissionais pra cuidar dessa área específica e eu tenho conhecimento que a gente tem muita falta de vagas em creches. As creches recebem uma subvenção, essa subvenção, eu tenho conhecimento que ela é, que não dá conta, é insuficiente, então, elas sempre têm que fazer algumas promoções, tentar alguns outros, arrumar outros meios para conseguir verba para se manter. (R.C.R.V.)

As pré-escolas sempre funcionaram com grande prestígio no setor, na fala do mesmo professor e ex-secretário de educação, as pessoas faziam questão de colocar seus filhos na pré-escola municipal, devido à boa qualidade de educação que esta oferecia. A

coordenadora geral da educação infantil de Franca também cita o bom desempenho da educação pré-escolar da rede municipal de Franca, tida há muitos anos como referência para a região. Atribui esse ganho à vontade pessoal e coletiva dos profissionais, que ali exercem suas atividades, mesmo com todas as dificuldades financeiras de investimentos e com a estrutura física inadequada.

Vejamos a fala do secretário municipal de educação da época sobre a qualidade do ensino nas pré-escolas de Franca:

(...) aí nós tínhamos de 4 a 7 anos o ensino infantil, esse era o único que funcionava em Franca, maravilhosamente bem. Ele foi implantado lá no passado, mas foi sempre bem cuidado, e ele funciona bem em relação ao resto. Eu posso fazer várias críticas à rede de ensino infantil municipal de Franca, mas ela ainda é a melhor em termos de funcionamento. Ela dá educação adequada às crianças. Tem um grupo de professores treinados adequadamente pra fazer aquele tipo de trabalho, as escolas são boas, as escolas são bem cuidadas. Então, parece que esqueceram da criança de 0 a 4 anos, essa não existe em Franca e a de curso médio não existe. “Vamos mexer só com a infantil!” (pré-escola). Então, a nossa rede municipal é tão boa que havia uma, as pessoas não queriam que o filho ficasse na escola infantil particular, queria que ficasse na municipal porque, a municipal oferecia condição muito boa, entendeu?(L.C.O.)

3. Processo de implantação do FUNDEF: possíveis determinantes da opção de Franca frente à municipalização do ensino.

De acordo com a fala do ex-secretário de educação, que esteve à frente da Secretaria Municipal de Franca, no período em que a discussão sobre a municipalização do ensino ocorreu no Estado de São Paulo, o governo municipal se posicionou contrário à municipalização devido ao ônus financeiro que este teria se assinasse o convênio Estado/Município, assumindo todos os alunos mantidos pela rede estadual que, na época, estava em torno de 29 mil alunos.

Segundo este, um aluno da rede municipal custava para a prefeitura mil e quatrocentos reais (R\$1.400,00). Ao assumir os alunos da rede estadual, a prefeitura receberia do FUNDEF um montante de setecentos reais (R\$700,00), em média por aluno, ou seja, metade do que lhe custava este aluno. Dessa forma, seria impossível manter esta rede, uma

vez que a prefeitura na época não tinha recursos próprios suficientes para arcar com este ônus, pois os 25% da arrecadação de impostos, que deveriam ser investidos na educação, já eram insuficientes.

Assim, segundo este professor e ex-secretário de educação, para cumprir a legislação que previa ao município a responsabilidade com o ensino fundamental, a prefeitura assumiu a posição de implantar sua rede própria gradativamente, privilegiando os bairros mais afastados de periferia, onde o Estado não oferecia vaga em ensino fundamental:

Lei Diretrizes e Bases é uma coisa altamente importante, mas não pode ser implantada como o Estado quer, de um dia para o outro. Mas nós temos, isso aí é a salvação da lavoura, então, se nós estamos falando em cultura (risos), é a salvação da lavoura, nós vamos ter que implantar lentamente. Então, o quê que nós queremos? Não adiantaria pra nós apanhar, assumir uma escola aqui no centro da cidade, onde o Estado já funcionava, no Coronel Francisco Martins, já fazem duzentos anos que o Estado tem uma escola aí, de 1ª a 8ª série, sei lá, de 5ª a 8ª e tal, porque a prefeitura assumir? O Estado não queria construir uma escola lá no bairro Jardim Recanto Elimar, o Estado não queria mais, o Estado estava lavando as mãos. Então, nós falamos o seguinte: – gradativamente, nós vamos assumir metade dessas, a parte de nossa competência nós vamos assumir, mas, gradativamente. Então, o que nós vamos começar a fazer? Construir escolas onde não houver escolas. Então, esse foi nosso objetivo e pode olhar nas estatísticas. No ano de 97, o ano dessa bralhada toda, a prefeitura de Franca construiu mais salas de aula do que nos quatro anos anteriores, mas só que, nós vamos construir sala de aula? Nós vamos por 3 no Recanto Elimar; no Vera Cruz, quer dizer: na periferia da periferia da cidade nós vamos construir escolas. Esse era o objetivo meu, o seguinte: - nós vamos ter nossa rede própria, mas gradativamente, porque (pausa) era outro problema que nós tínhamos, o seguinte, nós assumirmos uma escola do Estado que estava funcionando em troca do quê? Se nós tínhamos carências na periferia da cidade? Então, era muito mais importante pra população que nós resolvêssemos os problemas das carências e o Estado continuasse.(L.C.O.)

Segundo a opinião das diretoras de ensino, a opção da criação de rede própria foi estritamente política, prevalecendo a questão financeira e que não houve, na época, participação dos professores e profissionais da educação nessa decisão. Uma professora e outra coordenadora não quiseram opinar sobre o assunto.

Segundo o dirigente de ensino da diretoria de Franca na época, quando procurou o prefeito Srº Gilmar Dominicci para propor a municipalização, este optou por criar sua rede própria e assumir gradativamente o ensino fundamental, o que foi aceito pela diretoria de

ensino do Estado. De acordo com sua opinião, a atitude seguiu uma convicção já assumida pelo prefeito anterior, o Srº Ari Balieiro, que era a construção de sua própria rede de ensino, opção já tradicional no município:

Então, Franca optou, naquela época, não por pegar escolas que já tinha, criar uma rede própria. Em Franca já tinha uma tradição disso, de uma certa forma, eu me lembro, que o prefeito daquela época era o Drº Ari Balieiro, que era do PMDB, ele optou por essa forma: – não, nós vamos continuar devagarzinho implantando nossa rede! A Secretária era a Profª Luiza Marçon, aceitamos a tese de que Franca iria trabalhar dessa maneira. Bom, logo em seguida veio o prefeito Gilmar Dominicci, que era do PT, mas eu o procurei e ele também optou por continuar com essa tese: não, não vamos abraçar as escolas que já existe, não vamos municipalizar escolas que já existem, mas vamos ficar por conta da rede nova. Depois o Gilmar ficou oito anos na, do PT, eu saí da Diretoria, ainda era o prefeito Gilmar, quer dizer: - duas correntes, PMDB e o PT abraçaram a mesma tese e deu continuidade e eu, quando saí em 2003, eu vejo, hoje como educador, que Franca de uma certa forma, resolveu o problema da falta de vaga, nós temos vagas pra toda a periferia de Franca, o município cuida de 1ª a 4ª e o Estado faz o trabalho de ensino médio. Eu me lembro, quando eu estava na Diretoria é, em 1998 e 2000 por aí, eu já deixei de sortear vagas (falando do ensino médio), nós fomos devagarzinho com os mesmos prédios que existiam, implantando o ensino médio em toda periferia de Franca, hoje você anda em todo bairro periférico de Franca, tem escolas de ensino médio no período da manhã funcionando muito bem. (A.R.R.)

4. Avaliação do FUNDEF e seus impactos para o município de Franca.

A avaliação dos diversos profissionais entrevistados foi positiva, sob o ponto de vista do ensino fundamental, uma vez que os recursos foram redirecionados para o atendimento de 1ª a 4ª séries no município. A rede própria municipal foi construída e equipada, tanto com materiais de consumo e permanentes, quanto com recursos humanos, equipe técnica de apoio, com assistente social, psicólogo e pedagogo disponíveis para atender toda a rede municipal de ensino fundamental. Segundo o dirigente regional de ensino da época, o município superou a falta de vaga no ensino fundamental e ensino médio já que, com a abertura de rede própria municipal o Estado investiu um pouco mais no ensino médio.

Sob o ponto de vista da educação infantil, os professores, coordenadores e diretores constataram que, após a implantação do FUNDEF, os recursos foram ficando mais escassos, diminuindo investimento em construção e reforma dos prédios da pré-escola, extinguiu-se a equipe técnica disponibilizada para a pré-escola. Atualmente, segundo a diretora da região norte, os alunos que necessitam de atendimento na área da saúde acabam sendo encaminhados e enfrentam a fila dos UBS – Unidade Básica de Saúde. E, quando precisam de atenção de assistente social e psicólogo, solicitam a equipe do ensino fundamental que nem sempre consegue atender de imediato.

Para a coordenadora geral da educação infantil, o Fundo veio valorizar o ensino fundamental e este papel ele cumpriu, mas a educação infantil acabou ficando em segundo plano na política educacional municipal, os recursos, as atenções voltaram-se completamente para o ensino fundamental, dentro da Secretaria de Educação.

Na opinião do ex-secretario de educação, o FUNDEF deveria atender a educação infantil começando pela base, só dessa forma, constrói-se uma educação sólida de base forte.

CONCLUSÃO

Depois de sofrer as conseqüências das reformas educacionais, Franca conta hoje com uma rede de educação infantil voltada para atenção pré-escolar e uma recém criada rede de ensino fundamental, ambas com avanços e perspectivas a serem construídas, em meio às medidas que o município vem implementando para a educação.

As mudanças na política educacional a partir da década de 90, impulsionada pela implantação do FUNDEF que modificava a forma de financiamento educacional no país e direcionava a maioria dos recursos para o ensino fundamental regular, resultaram para a educação infantil, principalmente no Estado de São Paulo, onde quase totalidade desta etapa estava sob a gestão dos municípios, em impactos significativos em seu financiamento.

O mecanismo utilizado pelo FUNDEF no qual os 15% de alguns impostos dos Estados e Municípios são automaticamente vinculados ao fundo e redistribuído aos entes federativos de acordo com o número de alunos atendidos no ensino fundamental regular de sua rede educacional, desencadeou, no Estado de São Paulo, o processo de municipalização do ensino fundamental, já que este Estado foi um dos poucos onde municípios tiveram boa parte das finanças retidas no Fundo por não oferecerem esta etapa de ensino. A realidade, neste Estado, era a de que os municípios se ocupavam da educação infantil enquanto a rede estadual oferecia quase que totalidade das vagas no ensino fundamental regular.

Na rede de educação infantil do município de Franca, após a implantação do FUNDEF e o direcionamento das finanças para o ensino fundamental, houve redução de gastos e investimentos e estagnação de vagas na pré-escola. A partir de 1998, quando entra em vigor o Fundo e se implanta a rede própria de ensino fundamental no município de Franca, a educação infantil deixa de receber atenção prioritária do município que passa a reduzir gastos e investimentos nesta etapa de ensino.

A alternativa assumida pela prefeitura municipal, durante o período analisado, frente ao atendimento da educação infantil, após a implantação do Fundo, foi a diminuição de gastos com investimentos permanentes, com obras e reformas, material de consumo e outros. Em relação ao atendimento da faixa etária da população de 0 a 3 anos, em creches, a opção foi assumir convênio com a sociedade civil, por meio de subvenções às instituições sócio-educacionais filantrópicas e religiosas, disponibilizando vagas em creches, como forma de baratear os custos e isentar-se de responsabilidade.

O que ficou evidenciado na pesquisa é a forte tendência à privatização da educação infantil, principalmente, no atendimento em creches, uma vez que, a vantagem financeira é significativa. Levando em consideração que o Município de Franca possui uma realidade econômica bastante superior ao da maioria dos municípios do Estado de São Paulo, os convênios realizados por Franca com as entidades filantrópicas e ou organizações não governamentais, além de serem convenientes à administração pública do município, também se mostram vantajosos, do ponto de vista econômico, a essas instituições, uma vez que, os repasses financeiros feitos pela prefeitura a essas entidades, nos anos abrangidos pela pesquisa, apresentaram um *per capita* considerável se comparado à realidade dos convênios firmados por outros municípios do Estado.

Vale ressaltar que o Município de Franca apresenta uma realidade financeira bastante privilegiada em relação ao Estado de São Paulo, um dos Estados mais ricos do Brasil, portanto, com situação bastante diferenciada dos demais Estados do país, em se tratando de capacidade de investimento na educação ou de *per capita* FUNDEF mais elevado. Assim, Franca apresentou em todo período, um investimento em ensino fundamental bastante superior ao valor estabelecido pelo FUNDEF para aplicação nesse ensino no Estado de São Paulo e, mesmo tendo seus gastos diminuídos, a educação infantil de Franca ainda continuou com *per capita* acima do estabelecido pelo FUNDEF para o ensino fundamental do Estado de São Paulo.

Em relação ao orçamento do município de Franca, vale ressaltar que o fato da prefeitura gastar a maioria dos recursos em pagamento de pessoal acaba engessando o poder de investimento em educação, uma vez que o ente federado existe para gerir a coisa pública e oferecer serviços à população, a não aplicação dos recursos em investimento no ensino, resulta na não ampliação do atendimento e o não cumprimento de seu papel público institucional.

A opção contrária à adesão a municipalização via assinatura do convênio Estado/Município que previa a passagem de todas as salas de ensino fundamental sob responsabilidade do Estado para a gestão municipal, fez com que Franca iniciasse a construção de sua rede própria de ensino fundamental em 1998.

A retenção de recursos do município no fundo foi o principal fator para que Franca e diversos municípios da época ou optasse pela municipalização via convênio Estado/Município ou iniciassem a construção de uma rede própria de ensino fundamental.

Analisando a atitude de diversos municípios que prontamente aderiram a municipalização, como Itatiba/SP³⁶, primeiro município do Estado a aderir ao convênio com o Estado, municipalizando totalmente seu ensino fundamental, sob o ponto de vista estritamente econômico veremos que, o processo escolhido por Franca foi extremamente oneroso para os cofres municipais, uma vez que, o primeiro convênio de municipalização estabelecido pelo Estado, o município não gastaria com construção de instalações físicas, compra de mobiliário, nem com pessoal já que estes seriam repassados e mantidos pelo Estado.

Nessa perspectiva, podemos compreender a atitude tomada por muitos prefeitos, na época, de assinar o convênio, pois assumindo o ensino fundamental o FUNDEF repassaria as verbas para a rede municipal, além desses, não se preocuparem em investir em construção de instalações, compra de mobiliário, nem em gastos com pessoal a princípio, pois este item foi modificado pelo convênio após o primeiro período de vigência.

Por outro lado, a rede própria de ensino fundamental municipal construída no município de Franca priorizou o atendimento dos bairros de periferia, construindo escolas mais próximas dos bairros periféricos da cidade, o que seria dificultado se a prefeitura tivesse assumido as escolas estaduais, já que a maioria dessas se concentram nos bairros centrais de Franca.

A recusa pelo município de Franca em assinar o convênio Estado/Município materializou-se segundo representantes do governo municipal da época, devido à oposição de seu partido (PT), frente à reforma educacional impulsionada pelo governo federal (PSDB) e aos gastos que teriam que assumir com os novos alunos, superiores ao valor que o FUNDEF repassaria ao município. Pois, o valor *per capita* gasto para a manutenção dos alunos pela rede municipal era superior ao recebido do FUNDEF.

A administração da época não contratou nenhuma equipe de auditoria para verificar se o município ganharia recursos do Fundo assumindo os alunos mantidos pelo Estado, o raciocínio aplicado pelo Secretário de Educação da época para recusa ao convênio foi o de que, o repasse do Fundo seria a metade do valor *per capita* gasto pelo município até então, para manter cada aluno de sua rede, ou seja, considerando o que para a administração era um bom investimento *per capita* para a qualidade de ensino, o convênio significaria redução de *per capita* e qualidade de sua rede de ensino. Por outro lado, considerando a

³⁶Ver: ASSIS, L. E. P. O processo de municipalização do ensino fundamental no município de Itatiba-SP: percepção dos atores. 1ª ed, UNICAMP – Campinas/SP, 2003. (Dissertação de mestrado)

autonomia financeira do município, 29% da receita são recursos próprios, que não entram no cálculo do FUNDEF, se Franca tivesse assumido o convênio Estado/Município, de acordo com a lógica de alguns prefeitos que assinaram o convênio com o Estado, na época, poderia ter ampliado suas receitas, já que, provavelmente, os recursos recebidos do Fundo seriam superiores aos recursos de contribuição a este.

A nosso ver, a atitude e opção tomada na época vai além, envolve, além desses, interesses políticos locais, já que um movimento contrário à municipalização era desencadeado no mesmo período pelo maior sindicato do Estado de São Paulo, a APEOESP, com forte influência nas decisões políticas da cidade. Assim, era interessante também obter o apoio dos professores, dispersando o confronto direto com eles o que, certamente teria ocorrido se a municipalização tivesse sido realizada por meio da transferência das escolas do Estado para o município. Era prudente aderir à municipalização pela tangente.

O processo desencadeado pela descentralização, via municipalização de ensino, ocasionou, como podemos perceber, apenas a transferência de responsabilidade do ente federativo estatal para o ente federativo municipal, sem ocorrer a descentralização econômica. O financiamento foi retido em um Fundo de responsabilidade do governo estadual, que possui o papel de redistribuir aos entes responsáveis pelo desenvolvimento do ensino fundamental regular. A nosso ver, esse processo está mais próximo da desconcentração de responsabilidades, em que o município assume mais uma função e se responsabiliza pela execução do serviço, mas não exerce autonomia efetiva em seu financiamento.

Dividido entre a responsabilidade em ampliar a rede municipal de ensino fundamental regular, cumprindo assim as exigências para conseguir o retorno das receitas vinculadas ao FUNDEF, e o dever de manter o atendimento já existente em educação infantil, que não abrange a totalidade da demanda, Franca vive o dilema entre ampliar o atendimento em ensino fundamental regular e atender o ensino infantil. Como verificamos na pesquisa, a faixa etária mais prejudicada em Franca é a população de 0 a 3 anos que por direito deveria receber atendimento em creches, mas durante o período analisado, não se apresentou como prioridade na política municipal.

A demanda reprimida por educação infantil é bastante relevante, no município, apesar da Secretaria de Educação de Franca não ter os dados reais sobre a demanda efetiva à espera do atendimento em creches. O que se verifica em relação ao número de população em idade escolar, nessa faixa etária, é que apenas 20% a 23% das crianças em idade de 0 a 6 anos

estão recebendo atendimento do órgão público municipal, somados os atendimentos em creches e pré-escolas tanto municipais quanto conveniadas. Tal situação merece uma atenção urgente, por parte do poder público dessa municipalidade, uma vez que a educação infantil constitui-se em direito das crianças. É a primeira etapa da educação básica e, na atualidade, é uma necessidade das famílias operárias que trabalham na indústria do calçado.

Como pudemos verificar, o município de Franca teve parte de seus recursos retidos no FUNDEF, por não atingir a quantidade de atendimento em sua rede de ensino fundamental necessária para reaver toda sua contribuição ao Fundo. Essa situação foi revertida no ano de 2003, quando a rede municipal passou a receber mais recursos do FUNDEF que sua arrecadação e contribuição a este. Tal fato já era previsto pelo governo federal quando implantou esta política, pois, com a adesão à municipalização pelo convênio ou pela criação da rede própria de ensino fundamental, o município ampliaria recursos do Fundo sob sua gestão, no caso de Franca, o aumento do *per capita* anual repassado pelo Fundo no Estado de São Paulo, contribuiu com tal inversão.

Não temos a pretensão de encerrar a discussão com apenas este estudo, pois alguns questionamentos ainda perduram e se transformam em reflexões de possíveis desdobramentos que os rumos da política municipal de educação deve percorrer para conseguir resolver o impasse de oferecer o ensino fundamental e ampliar o atendimento em educação infantil de forma a atender a crescente demanda existente no município. Se tal trabalho servir para futuras reflexões a respeito do tema, já conseguimos o que nos propusemos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. "O rei está nu": Um debate sobre as funções da pré-escola. In. **Cadernos CEDES: Educação Pré-Escolar: Desafios e Alternativas**, 3ª edição, Campinas/SP, ed. Papirus, 1991. p.27-38.

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. In. **Pró-Posições/ Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação - Campinas, SP. V.14, n.3 (42) – set/dez. 2003. p.13-24.**

ABRANTES, Paulo Roberto. O Pré e a Parábola da Pobreza. In. **Cadernos CEDES: Educação Pré-Escolar: Desafios e Alternativas**, 3ª edição, Campinas/SP, ed. Papirus, 1991. p. 8-26.

AGUIAR, Ubiratan. Financiamento da educação Infantil. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL. 1., 1994. Anais...** Brasília: MEC/SEF. 1994. P. 57-62.

ALVES, Eduardo Róis Morales. **Descentralização de políticas públicas no Brasil: impacto do FUNDEF nas finanças dos municípios paulistas.** – FCLar/UNESP, Araraquara, 2002 (Dissertação de mestrado)

AMARAL SOBRINHO, José. O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam. In: **ESTADO e educação; coletânea CBE.** São Paulo: Papirus, 1992. p. 127-145.

ANTUNES, Ana M. C. Financiamento da educação: análise das fontes e da distribuição de recursos. In, **ESTADO e educação: coletânea CBE.** São Paulo: Papirus, 1992. p. 157-167.

ARELARO, Lisete Regina Gomes, (1988), **A (Ex) Tensão do ensino Básico no Brasil: O Avesso de um direito democrático**, São Paulo, Tese de Doutorado. FEUSP.

_____. Analisando a Municipalização do Ensino. In. **Revista da Associação Nacional de Educação/ANDE**, ano 7, n.13, 1988. p.22-24.

_____. A Polêmica da Municipalização do Ensino. In. **Revista da Associação Nacional de Educação/ANDE**, ano 5, n.10, 1986. p. 5-10.

_____. A Municipalização do Ensino e o Poder Local. In. **Revista da Associação Nacional de Educação/ANDE** – ano 8, n.14, 1989. p.22-26.

ARRETCHE, Marta T. S. **O processo de descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus determinantes**. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp IFICH/UNICAMP, Campinas/SP, 1998. (Tese de Doutorado).

ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade**. Campinas/SP. – vol. 23, n.80, set, 2002, p.25-48.

ASSIS, Lazara Eliana Petroni de. **O processo de municipalização do ensino fundamental no município de Itatiba-SP: percepção dos atores**. Faculdade de Educação da UNICAMP, 1ª ed, Campinas/SP, 2003. (Dissertação de Mestrado)

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 10520: Informação e documentação - citações em documentos - apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002. 07p.

_____. **NBR 14724: informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002. 06p.

_____. **NBR 6023: Informação e documentação - referências - elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002. 24p.

_____. **NBR 6024: Numeração progressiva das seções de um documento escrito - apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, maio 2003. 03p.

_____. **NBR 6027: Informação e documentação - Sumário - Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, maio 2003. 02p.

_____. **NBR 6028: resumos**. Rio de Janeiro: ABNT, maio 1990. 03p.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (APEOESP). **O abandono da escola pública: uma política deliberada**. São Paulo, APEOESP, mar, 1993.

_____. **Estudo sobre o FUNDEF, a QESE e a Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo – exercício 2003**. Relatório, São Paulo, junho de 2003. (disponível em <http://www.apoesp.org.br>, consultado em novembro de 2003).

_____. **Revista de Educação: Municipalização do Ensino**. São Paulo, 2000.

BORON, A. A., El estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. e WANDERLEY, L. E. (orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003, p.19-68.

BRASIL, **História de Franca**. Disponível em <http://200.170.150.33:8080/siteprefeitura/franca/histor.htm> , consultado em 24/04/2006 às 9h40. (Fontes provém do Museu Histórico “José Chiachiri”).

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Financiamento da educação no Brasil. In: **Em aberto**, nº 74, volume 18, dezembro/2001, p. 1-164.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Educação infantil no Brasil: situação atual**. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

CALLEGARI, César; CALLEGARI, Newton. (1997) **Ensino Fundamental: a municipalização induzida**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.82, p.5-20, ago. 1992.

CAMPOS, Maria Malta (org). **Creches e pré-escolas no Brasil**. Maria Malta Campos, Fúlvia Rosemberg, Isabel M. Ferreira. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1993.

CAMPOS, Maria Malta Campos. A Política de Educação Infantil no Contexto da Política de Infância no Brasil: Algumas questões inquietantes sobre programas educacionais para crianças pobres no Brasil. In. **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p. 28-30.

CARNOY, Martin (1992) **Razões para investir em educação básica**. New York, USA, UNICEF. (edição em português)

CASTRO, Cláudio de moura, (1994), **Educação Brasileira: concertos e remendos**. Rio de Janeiro, Rocco.

CASTRO, Jorge Abrahão. Gastos públicos com educação básica. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.79, n.193, p.135-147, set./dez. 1998.

_____. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília: Ipea, 1998. 46 p. (Texto para Discussão, n.604).

CASTRO, Luiz F. M. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. In: **Revista da Faculdade de Educação**, Rio de Janeiro, v.12, n.1, p.5-33, 1985.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. A Política de Educação Infantil no Âmbito do Estado Brasileiro. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p. 32-35.

CEDES, Cadernos. **Políticas Públicas e Educação**. Ano XXI, n.55, 1ª edição, nov./2001.

COSTA, Márcio da. (1994), Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional. In: **Educação e Sociedade**, 15 (49) : 501-23, dez.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez, 1999. 254 p.

CRAIDY, Carmem Maria. A questão da criança na Constituinte. In. **Cadernos ANPED: Financiamento de Políticas Públicas para Crianças de 0 a 6 anos**. n.1, 1989. p.37-42.

_____. A Política de Educação Infantil no Contexto da Política da Infância no Brasil. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p. 18-21.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. In. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, set/2002. p.169-201.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e os Equívocos na Legislação e Documentação Oficial. In. **Cadernos de Pesquisa/Fundação Carlos Chagas**, n. 113, ed. Autores Associados, julho/2001. p.113-128.

_____. **Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa-preta. Niterói: [s.n.], 1998. 67 p.

DAVIES, Nicholas DAVIES, Nicholas e LOBO, Ana Paula M. (1998) **Bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil**. Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Rio de Janeiro/RJ,1998.

DEMO, Pedro. A Política de Educação Infantil no Contexto da Política da Infância no Brasil. In. **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p.22-27.

DOURADO, Luiz Fernández (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: ed. Da UFG, 1999. 101p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v.69).

DROUET, Ruth Caribe da Rocha. **Fundamentos da Educação Pré-Escolar**. São Paulo, SP, editora Ática S. A., 1ª ed., 1990.

DRUG, Kátia Issa & ORTIZ, Dayse Domene. (1994), **O Desafio da Educação**: a qualidade total. Rio de Janeiro, Makron, 1994.

EDUCAÇÃO: **Teoria e Prática**. Revista do Departamento de Educação – IB da Universidade Estadual Paulista – Campus de Rio Claro, volume 12, nº22 e 23, p. 1-66, jan/jun; jul/dez, 2004.

FARAH, Marta Ferreira. Reconstruindo o Estado: Gestão do Setor Público e a Reforma da Educação, In Revista: **Planejamento e Políticas Públicas**. Edições Fundap. Nº11, junho/dezembro/1996.

FARIA, Ana Lúcia Goulart e, PALHARES, Marina Silveira (Orgs.). **Educação Infantil Pós – LDB: Rumos e Desafios**. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; 62)

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar**: O minidicionário da língua portuguesa. 4ª ed. Revista e ampliada, Rio de Janeiro - RJ: Fronteira, 2001.

FEWLDMANN, M. G. Questões contemporâneas: mundo do trabalho e democratização do conhecimento. In: SEVERINO, A. J. e FAZENDA, I. C. (orgs). **Políticas educacionais**: o ensino nacional em questão. Campinas, SP: Papyrus, 2003, p. 127-150.

FOLLIS, Fransérgio. **Modernização no Interior Paulista**: O poder público municipal e a transformação do espaço urbano de Franca (1890 – 1940). FHDSS-UNESP, Franca/SP, 1999. (Dissertação de Mestrado).

FONSECA, Marília. **O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira**. Brasília: MEC, 1991. 27p.

FORTES, Hélvia de Lucas. **Bibliografia especializada em financiamento da educação**. Brasília: MEC/FNDE, 1983. 109p.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. Brasília, 1988.

FREITAS, L. C. A internalização da exclusão. In: **Educação e Sociedade**: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, SP. – vol. 23, n.80, set, 2002, p.301-328.

GADOTTI, Moacir. (1994) Participação e descentralização: a experiência educacional de São Paulo. In **Cadernos Educação Básica** v.7 Brasília: MEC/SEF.

GENTILI, P. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (org.) **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 76-98.

GOLDEMBERG, José. (1993), O Repensar da Educação no Brasil. São Paulo, In: **Estudos Avançados**, 7 (18) 65-137.

GONÇALVES, Renaldo Antônio. O financiamento da educação: um sistema da educação em desequilíbrio. **Cadernos de Pesquisa**, n.103, p. 14-52, mar. 1998.

GUIMARÃES, José Luiz. **A Municipalização do Ensino Fundamental e o impacto da emenda constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas**. Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília da Universidade Estadual Paulista – UNESP, 1998. (Tese)

GUSSO, Divonzir Arthur. Educação infantil: questões básicas para seu financiamento. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. P.44-56.

HANSON, Mark. La Descentralización Educacional: problemas y desafios. In: **PREAL – Programa para a Reforma Educativa da América Latina**, documento nº9, novembro/1997.

HOBBSAWN, Eric. (1995), **Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)**. [Trad. Marco Santarrita; Revisão Técnica – Maria Célia Paoli, São Paulo, Cia. das Letras.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n.55, 1ª ed., nov./2001. p. 30-41.

HORI, Jorge José Ribeiro Caldas. **Financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: CRPE, 1966. 90p.

HUET, Bernard. **Tentativas de Municipalização no Ensino pelo Governo de São Paulo – 1983 a 1990**. PUC/SP, São Paulo, 1992. (Dissertação)

IANNI, Otávio (1986) **O Estado e planejamento econômico no Brasil**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, IBASE.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. A pré-escola na República. In. **Pró-Posições**: revista quadrimestral da Faculdade de Educação – UNICAMP, Campinas, SP., v.3, dez/1990. p.55-66.

KOLSLINSKI, Mariane Campelo. **O Processo de Implementação de Políticas Sociais Descentralizadas**: o estudo do FUNDEF. Campinas, SP. 2000 (Dissertação de Mestrado).

KRAMER, Sônia. **A Política do Pré-Escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 5. ed, - São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Política de Financiamento para Creches e Pré-Escolas: Razões Políticas e Razões Práticas. In. **Cadernos ANPED**: Financiamento de Políticas Públicas para Crianças de 0 a 6 anos. n.1, 1989. p. 43-56.

KUHLMANN Jr., Moysés. Educação Infantil e Currículo. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart e, PALHARES, Marina Silveira (Orgs.). **Educação Infantil Pós – LDB: Rumos e Desafios**. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; 62, p. 51 a 65)

LIBANEO, J. **Democratização da escola pública**. São Paulo: Loyola, 1989.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Por uma política nacional de educação infantil. In. **I SIMPOSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**. 1994, Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p.14-17.

MAIA, Eni Marisa. **A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo – 1970-1987: Democratização ou descompromisso**. São Paulo, Mestrado, PUC-SP, 1989.

MANDEL, Ernst. (1982), **O Capitalismo Tardio**. [Trad. Carlos Eduardo Silveira Matos, Régis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo] São Paulo, Abril Cultural. (Col. Economistas).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987. 156 P. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino).

_____. Financiamento do Ensino e Pré-Escola. In. **Cadernos ANPED: Financiamento de Políticas Públicas para Crianças de 0 a 6 anos**. n.1, 1989. p. 29-36.

_____. **Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 1993. 44 p.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997. 94 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v.57).

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose N. **Política educacional no Governo Collor: antecedentes e contradições**. Brasília: Iesp/Fundap, 1992. (Texto para Discussão, n.3).

MELLO, Guiomar Namó de. Sobre a Municipalização do Ensino de 1º Grau. In. **Revista da Associação Nacional de Educação/ANDE**. Ano 7, n. 13, 1988. p. 15-21.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia, DF: Idea Ed., 1997. 95f.

MONLEVADE, João. O financiamento da educação na LDB. In: **Revista de Educação da CNTE**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 71-79, jan. 1993.

NEGRI, Barjas (1997). **Financiamento da Educação no Brasil**. Série documental Textos para discussão. Brasília, MEC-INEP.

NOGUEIRA, Maria Ephigênia de Andrade Cáceres. **A Pré-Escola na Rede Estadual de Ensino de São Paulo**. FEUSP, 1996. (Dissertação de mestrado)

OLIVEIRA, Cleiton de. A Emenda Constitucional 14/96, o Financiamento e a Gestão do Ensino Brasileiro. In. **Educação Em Foco**: revista de educação/ UFJF, Juiz de Fora, v. 4, n.1, mar./ago.1999. p.27-38.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de (1990), **Educação e Sociedade na Assembléia Constituinte de 1946**. São Paulo, Dissertação de mestrado – FEUSP.

_____(1995^a). **Educação e Cidadania**: O direito à educação na Constituição de 1988 da Republica Federativa do Brasil. São Paulo, Tese de Doutorado – FEUSP.

_____(1995b). **Política Educacional**: Impasses e alternativas. São Paulo, Cortez.

_____. Política Educacional no Brasil: alguns desafios dos anos 90. In. **Revista da Faculdade de Educação da USP**. São Paulo, v.18, n.1, jan/jun. 1992. p.5-19.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de & CATANI, Afrânio Mendes, (1993), **Constituições Estaduais Brasileiras e Educação**. São Paulo, Cortez.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; e ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito a Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2º edição 2002. (Coleção legislação e política educacional).

PARO, Vitor Henrique. O custo do ensino público no Estado de São Paulo. Estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. **Cadernos de Pesquisa**. N.43, São Paulo: FCC, nov. 1982, p.3-29.

PEREIRA, Edlamar B. (1994) **Financiamento da Educação no Brasil**: dispêndios públicos federais, estaduais e municipais com educação 1990-1993. Brasília, IPEA – DPS.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Da administração pública burocrática à gerencial” In **Revista do Serviço Público**. Brasília ano 47, volume 120, nº 1, jan-abril 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução de Carolina Andrade - 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

PEREIRA, Roberto José Marques. A Política de Educação Infantil no Âmbito do Estado Brasileiro. In. **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p. 36-39.

PINTO, José Marcelino R. (1989). **As implicações financeiras da municipalização do ensino fundamental**. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP. (dissertação de mestrado).

_____. A quem interessa a municipalização do ensino fundamental? Uma abordagem do ponto de vista das finanças públicas. In **Revista da ANDE**. N.19, São Paulo: Cortez, 1993, p. 51-59.

_____. Financiamento da Educação no Brasil: Um Balanço do Governo FHC (1995-2002). In. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, set/2002. p.109-136.

POLO, José Carlos; ABREU, Mariza Vasques; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende; BARBOSA, Selma Maquine. **Caderno dos Conselhos do FUNDEF**: Caderno de textos e legislação. Confederação Nacional de Municípios – CNM. Brasília, 2004.

RODRIGUES, Raimundo Nina. **Os Africanos no Brasil**. 4. ed., São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a Política de Descentralização. In. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n.55, 1ª ed., nov./2001. p.42-57.

ROMANELLI, Otaíza O (1985).**História da Educação no Brasil (1933-1973)**. Petrópolis, Vozes.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação: implicações para a educação municipal. **Em Aberto**, Brasília, v. 8, n. 42, p. 43-50, abr./jun. 1989.

_____. Financiamento da educação infantil. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**, 1., 1994. Anais... Brasília: MEC/SEF, 1994. p. 63-71.

ROMERO, Silvio Vasconcelos da Silveira Ramos. **A história do Brasil ensinada pela biografia de seus heróis**. 8ª edição corrigida e acrescida. (Prefácio e vocabulário de João Ribeiro). Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1908.

_____. **O evolucionismo e o positivismo no Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Alves, 1895.

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta; PINTO, Regina Pahim. Diagnóstico sobre o atendimento à crianças pequenas em creches e pré-escolas. In: **Diagnóstico da Situação da Mulher no Brasil e em São Paulo entre 1976 e 1985**. São Paulo, Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985. (Década das Nações Unidas para Mulher)

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da Educação Infantil e Processos de Exclusão. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 107, São Paulo: FCC, julho/1999, p. 7 a 40.

_____. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, São Paulo: FCC, mar. 2002, p. 25 a 63.

_____. Primeira Infância: A Visão do Banco Mundial. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, São Paulo: FCC, mar. 2002, p. 7 a 24.

SANTOS, Heloísa Occhiuze dos. **Municipalização no Ensino em São Paulo**: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira. São Paulo, FEUSP, 2000. (Tese)

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1998. (Coleção Educação Contemporânea).

SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SHIROMA, Eneida Oto. **Política educacional**. Eneida Oto Shiroma, Maria Célia Marcondes de Moraes, Olinda Evangelista. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª edição. (O que você precisa saber)

SINGER, Paul. **Curso de Introdução à economia política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975. (1ª e 2ª aula) p.11-41.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Lúvia; HADDAD, Sérgio; WARDE, Miriam (orgs) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3ª edição, São Paulo: Cortez/PUC, 2000.

SOUZA Jr, Luiz de. **Financiamento da educação**: Os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba. FEUSP, São Paulo, 2003. (Tese de Doutorado)

SOUZA, Patrícia Laczynski de. **FUNDEF**: Seus Primeiros Resultados no Estado de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas/SP, 1v. 162p. 2003 (Dissertação de Mestrado).

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. São Paulo: Ed. Nacional, 1967.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP**, Brasília, v.80, n.194, jan/abr.1999. p.102-113.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, Francisco José Soares; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (Orgs). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, p. 195-252, 1996.

TOMMASI, Livia; HADDAD, Sérgio; WARDE, Miriam (orgs) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3ª edição, São Paulo: Cortez/PUC, 2000.

TORRES, Rosa Maria. Tradução de Mônica Corullón. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; HADDAD, Sérgio; WARDE, Miriam (orgs) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3ª edição, São Paulo: Cortez/PUC, 2000. p. 125 – 193.

VALENTE, I. E ROMANO, R. Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade**. Campinas, SP. – vol. 23, n.80, set, 2002, p.97-108.

VELLOSO, Jacques. Educação e Constituinte: quarto questões do financiamento do ensino. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 5, n. 30, p. 41-52, abr./jun. 1986.

_____. Financiamento das políticas públicas: a educação. In. **Revista da Associação Nacional de Educação/ANDE** – ano 6, n.12, 1987. p.27-32.

_____(1990). Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo. In. **Coletânea CBE: Estado e Educação**. Campinas, Papyrus-CEDES, ANDE-ANPED, p. 107-113.

VELOSO, Fabio. Salário-educação e o financiamento da educação primária. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.54, n.119, p. 189-203, jul/set. 1970.

VIEIRA, Evaldo. A Política e as Bases do Direito Educacional. In. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n.55, 1ª ed., nov./2001. p. 9-29.

WEBER, Max. “A política como vocação”. In GERTH, H.H. e MILLS, Wright, **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1963.

_____. “Burocracia”. In GERTH, H.H. e MILLS, Wright, **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1963.

LEGISLAÇÃO.

LEIS FEDERAIS.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. (disponível em <www.soleis.adv.br>)

BRASIL, **Lei** nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei Diretrizes e Bases da Educação. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. (DOU, 23 de dezembro de 1996 – Seção 1 – páginas 27.833 a 27.841, disponível em <<http://www.mec.gov.br/legis/pdf/LDB.pdf>>).

BRASIL, **Lei Complementar** nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. (Lei Kandir. DOU de 16/09/96 – disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, consultada em 13/04/2006 às 9h45.).

BRASIL, **Lei** 9.494, 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. Brasília: Presidência da República. 1996. (DOU 08-07-1995, disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm>>)

BRASIL, **Lei Complementar** nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal - DOU 05/05/2000, disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>, consultada em 13/04/2006, as 9h30.).

BRASIL, **Emenda Constitucional** nº 14, de 13 dezembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional. 1996. (DOU 13-09-96 disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>>).

DECRETOS FEDERAIS.

BRASIL, **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. (DOU, sábado, 28 de junho de 1997, alterado pelo Decreto nº 2.552, de 16 de abril de 1998; o § 1º do art. 5º, acrescido pelo Decreto nº 2.530, de 26 de março de 1998; o § 3º ao art. 5º, disponível em <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/pesquisar.do>>, consultado em 11/04/2006 às 11h00).

BRASIL, **Decreto nº 2.440**, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 1998, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 1997. (disponível em <<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>, consultado em 13/04/2006 às 11h).

BRASIL, **Decreto nº 2.935**, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 1999, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 1999. (disponível em <<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>, consultado em 13/04/2006 às 11h20).

BRASIL, **Decreto nº 3.326**, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2000, de que trata o Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999. (DOU, segunda-feira, de 3 de janeiro de 2000, disponível em <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/pesquisar.do>, consultado em 11/04/2006 às 11h10m>).

BRASIL, **Decreto nº 3.742**, de 1 de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2001, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília:

Presidência da República, 2001. (disponível em <http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>), consultado em 13/04/2006 às 11h).

BRASIL, **Decreto nº 4.103**, de 24 de janeiro de 2002. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2002, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 2002. (disponível em <http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>), consultado em 13/04/2006 às 11h40).

BRASIL, **Decreto nº 4.861**, de 20 de outubro de 2003. 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 2003. (disponível em <http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>), consultado em 07/10/2006 às 23h40).

BRASIL, **Decreto nº 4.966**, de 30 de janeiro de 2004. 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 2004. (disponível em <http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>), consultado em 07/10/2006 às 23h40).

1. 2. LEGISLAÇÃO ESTADUAL

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 32.392**, de 24 de setembro de 1990. Autoriza o Secretário da Educação celebrar Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do Estado de São Paulo. São Paulo: Governo do Estado. 1990. (Retificado pelo DO v. 100, nº 180, 26/09/1990, disponível em http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/notas/dec32392_90.htm), consultado em 03/05/2006 às 10h.)

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 40.673**, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo: Governo do Estado. 1996. (DO v. 106, nº 33, 17/02/1996.)

SÃO PAULO (Estado). **Decreto** nº 40.889, de 10 de junho de 1996. Altera o Decreto nº 40.673/96 e dá outras providências. São Paulo: Governo do Estado. 1996.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto** nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997. Regulamenta no âmbito do Estado de São Paulo a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. São Paulo: Governo do Estado. 1997.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto** nº 43.072 de 04 de maio de 1998. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. 1998. (Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, aos 4 de maio de 1998).

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE** nº 222, de 26 de outubro de 1990. Baixa normas complementares para execução do Decreto nº 32.392, de 24-9-90, que autoriza o Secretário da Educação a celebrar Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. São Paulo: SE, 1990. (disponível em <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/222_1990.htm?Time=5/3/2006%20:56:5...>, consultado em 03/05/2006 às 9h.)

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE** nº 139, de 19 de setembro de 1997. Dispõe sobre providências a serem adotadas pelas Delegacias de Ensino no Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental. São Paulo: SE. 1997. (disponível em <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/139_1997.htm?Time=5/3/2006%20:08:1...>, consultado em 03/05/2006 às 9h30.)

1. 3. Legislação Municipal.

FRANCA (Município). **Lei Orgânica do Município de Franca**, de 05 de abril de 1990. Franca: Câmara Municipal de Franca, 1990. (disponível em <http://www.camarafranca.sp.gov.br/Lei_organica/Lei_org.pdf.>)

FRANCA (Município). **Lei nº4.865**, de 27 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Franca/SP, 1997.

FRANCA (Município). **Decreto nº 7.653**, de 15 de junho de 1999. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de Franca. Franca/SP, 1999.

FONTES E DOCUMENTOS

1. LEGISLAÇÃO.

1. 1. Legislação Federal.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. (disponível em <www.soleis.adv.br>)

BRASIL, **Lei** nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei Diretrizes e Bases da Educação. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. (DOU, 23 de dezembro de 1996 – Seção 1 – páginas 27.833 a 27.841, disponível em <<http://www.mec.gov.br/legis/pdf/LDB.pdf>>).

BRASIL, **Lei Complementar** nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. (Lei Kandir. DOU de 16/09/96 –disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, consultada em 13/04/2006 às 9h45.).

BRASIL, **Lei** 9.494, de 24 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. Brasília: Presidência da República. 1996. (DOU 08-07-1995, disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm>>)

BRASIL, **Lei Complementar** nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal - DOU 05/05/2000, disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>, consultada em 13/04/2006, as 9h30.).

BRASIL, **Emenda Constitucional** nº 14, de 13 dezembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional. 1996. (DOU 13-09-96 disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>>).

BRASIL, **Decreto** nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência

da República, 1997. (DOU, sábado, 28 de junho de 1997, alterado pelo Decreto nº2.552, de 16 de abril de 1998; o § 1º do art. 5º, acrescido pelo Decreto nº 2.530, de 26 de março de 1998; o § 3º ao art. 5º, disponível em <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/pesquisar.do>>, consultado em 11/04/2006 às 11h00).

BRASIL, **Decreto nº 2.440**, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 1998, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 1997. (disponível em <<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>, consultado em 13/04/2006 às 11h).

BRASIL, **Decreto nº 2.935**, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 1999, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 1999. (disponível em <<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>, consultado em 13/04/2006 às 11h20).

BRASIL, **Decreto nº 3.326**, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2000, de que trata o Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999. (DOU, segunda-feira, de 3 de janeiro de 2000, disponível em <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/pesquisar.do>>, consultado em 11/04/2006 às 11h10m).

BRASIL, **Decreto nº 3.742**, de 1 de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2001, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 2001. (disponível em <<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>, consultado em 13/04/2006 às 11h).

BRASIL, **Decreto nº 4.103**, de 24 de janeiro de 2002. Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2002, na forma do Art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 2002. (disponível em <<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>, consultado em 13/04/2006 às 11h40).

BRASIL, **Decreto nº 4.861**, de 20 de outubro de 2003. 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 2003.(disponível em
<<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>,
consultado em 07/10/2006 às 23h40).

BRASIL, **Decreto nº 4.966**, de 30 de janeiro de 2004. 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 2004.(disponível em
<<http://portal.mec.gov.br//index2.php?option=content&task=view&id=322&page...>>,
consultado em 07/10/2006 às 23h40).

1. 2. Legislação Estadual

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 32.392**, de 24 de setembro de 1990. Autoriza o Secretário da Educação celebrar Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do Estado de São Paulo. São Paulo: Governo do Estado. 1990. (Retificado pelo DO v. 100, nº 180, 26/09/1990, disponível em <http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/notas/dec32392_90.htm> , consultado em 03/05/2006 às 10h.)

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 40.673**, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo: Governo do Estado. 1996. (DO v. 106, nº 33, 17/02/1996.)

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 40.889**, de 10 de junho de 1996. Altera o Decreto nº 40.673/96 e dá outras providências. São Paulo: Governo do Estado. 1996.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 42.778**, de 31 de dezembro de 1997. Regulamenta no âmbito do Estado de São Paulo a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. São Paulo: Governo do Estado. 1997.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 43.072** de 04 de maio de 1998. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. 1998. (Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, aos 4 de maio de 1998).

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE** nº 222, de 26 de outubro de 1990. Baixa normas complementares para execução do Decreto nº 32.392, de 24-9-90, que autoriza o Secretário da Educação a celebrar Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do Estado de São Paulo, e dá providencias correlatas. São Paulo: SE, 1990. (disponível em <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/222_1990.htm?Time=5/3/2006%202:56:5...>, consultado em 03/05/2006 às 9h.)

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE** nº 139, de 19 de setembro de 1997. Dispõe sobre providencias a serem adotadas pelas Delegacias de Ensino no Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental. São Paulo: SE. 1997. (disponível em <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/139_1997.htm?Time=5/3/2006%203:08:1...>, consultado em 03/05/2006 às 9h30.)

1. 3. Legislação Municipal.

FRANCA (Município). **Lei Orgânica do Município de Franca**, de 05 de abril de 1990. Franca: Câmara Municipal de Franca, 1990. (disponível em <http://www.camarafranca.sp.gov.br/Lei_organica/Lei_org.pdf.>)

FRANCA (Município). **Lei nº4.865**, de 27 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Franca/SP, 1997.

FRANCA (Município). **Decreto nº 7.653**, de 15 de junho de 1999. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de Franca. Franca/SP, 1999.

2. DOCUMENTOS.

BRASIL, Sistema de intranet da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (EDUNET). Sistema de Informação da Educação do Estado de São Paulo. **Censo**. Relatórios digitais sobre informações históricas da evolução de matrículas, turmas, funções docentes, desempenho escolar e dados da escola com base nos dados enviados pelo CENSO MEC de 1999 a 2004. Matrícula iniciais, ensino e série da rede Estadual, Municipal e Particular do município de Franca. (disponível em <http://www.edunet.sp.gov.br/centro.htm>, consulta realizada na Delegacia de Ensino de Franca em 20, 21 e 22/12/2005 das 9h00 as 12h00).

BRASIL, Fundação SEADE. **Censo Demográfico**: Estimativa da população. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. (disponível em <http://www.seade.gov.br>, consultado em 21 de dezembro de 2005, as 10h00)

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Resultados Finais do Censo Escolar** (1997 a 2002). (disponível em http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_2002.asp, http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_2001.asp, http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_2000.asp, http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_99.asp, http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_98.asp, http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_97.asp), consultado em 3/7/2003 e 16/05/2005)

BRASIL, Secretaria de Estado da Educação. **Série Histórica: Matrícula da Educação Básica** municípios. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. Centro de Informações Educacionais (CIE), 2000. (Série Histórica Municípios)

BRASIL, **Municipalização: Informações básicas**. Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação, Centro de Informações Educacionais (CIE), 2000. (Série Informações)

BRASIL, **Municipalização: Informações básicas**. Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação, Centro de Informações Educacionais (CIE), 2003. (Série Informações).

BRASIL, **Série Histórica: Matrícula da Educação Básica Estado de São Paulo**. Secretaria de Estado da Educação, Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, Centro de Informações Educacionais (CIE), 2003. (Série Informações)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 37, de 24-4-96. Publicação disponível no Diário Oficial do Estado do dia 25 de abril de 1996, pág. 9, Seção I, 1996. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 75, de 11-6-97. Publicação disponível no Diário Oficial do Estado do dia 12 de junho de 1997, pág. 10, Seção I, 1997. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 100, de 1-9-98. Publicação disponível no Diário Oficial do Estado no dia 2 de setembro de 1998, Poder Exec., pág. 108 (167), Seção I, 1998. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 136, de 2-7-99. Publicação disponível no Diário Oficial do Estado, quarta-feira, 7 de julho de 1999, Volume 109, nº 127, Suplemento, 1999. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 66, de 7-7-2000. Publicação disponível no Diário Oficial do Estado no dia 15 de julho de 2000, Poder Exec., pág. 1, Seção I, 2000. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 41, de 11-5-2001. Publicação disponível no Diário Oficial do Estado, sábado, 19 de maio de 2001, Poder Exec., volume 111, nº 94, 2001. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Relação de escolas e número de salas** da Rede Estadual de Ensino do Município de Franca, de acordo com a Resolução SE – 95, de 13-6-2002. Publicação disponível no

Diário Oficial do Estado, quarta-feira, 26 de junho de 2002, Poder Exec., volume 112, nº 119, 2002. (Retirado dos documentos arquivados junto a Delegacia de Ensino de Franca.)

BRASIL, **Quadro Demonstrativo:** Repasse dos Recursos Diretos e Indiretos às Instituições de Caráter sócio-educativo/Rede de creches conveniadas do Município de Franca/SP. Relatório disponibilizado pela Secretaria de Educação, Cultura e Esportes do Município de Franca, Divisão de educação infantil e Serviço Social, Prefeitura Municipal de Franca, 2005.

BRASIL, **Dados referentes a Educação Infantil do Município de Franca.** Relatório disponibilizado pela Secretaria de Educação e Esportes do Município de Franca, Divisão de Educação Infantil, Prefeitura Municipal de Franca, 2005.

BRASIL, **Censo Demográfico 1991**, Secretaria de Planejamento, orçamento e coordenação Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios, São Paulo, Censo demogr., Rio de Janeiro, nº 21, p. 1- 764, ISSN 0104-3145, 1991.

BRASIL, **Censo Demográfico 2000**, Secretaria de Planejamento, orçamento e coordenação Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios, São Paulo, Censo demogr., Rio de Janeiro, p. 1- 520, ISSN 0104-3145, 2000.

BRASIL, **Justificativa Técnica do Plano Diretor da Secretaria de Educação e Cultura de Franca.** Documento elaborado pela equipe técnica da Secretaria da Educação em 1998. (disponibilizado pela equipe técnica e pedagógica da Secretaria de Educação responsável pelo Ensino Fundamental e educação infantil municipal).

BRASIL, **Balancete da Receita e Despesa.** Arquivos digitalizados enviados pela Secretaria de Finanças da Prefeitura de Franca ao Tribunal de Contas de São Paulo – Unidade de Ribeirão Preto (1996 a 2002). (A base de dados contendo os Relatórios Financeiros digitalizados dos anos de 1996 a 2002 foram disponibilizados pela Secretaria de Finanças do Município de Franca, mas também se encontram disponíveis em <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>).

BRASIL, **Balancete analítico da receita e Despesa** dos anos de 1994 a 2002. (Os balancetes com os relatórios financeiros arquivados junto a Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Franca foram disponibilizados pela própria secretaria).

ANEXOS

**ANEXO A – RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP
(1994 – 2004).**

**ANEXO B – DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP
COM EDUCAÇÃO.
(1994-2004)**

**ANEXO C – INFORMAÇÕES SOBRE O ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO
INFANTIL FEITO PELO MUNICÍPIO DE FRANCA DE 1994 A 2004 (CRECHES
CONVENIADAS E PRÉ-ESCOLAS PRÓPRIAS).**

ANEXO – D - CENSO ESCOLAR DE FRANCA, SP.

Resultados Finais do Censo Escolar 1997			
SÃO PAULO			
Número de Alunos Matriculados			
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal
FRANCA	39000	3094	42094

Resultados Finais do Censo Escolar 1998				
SAO PAULO				
Número de Alunos Matriculados				
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal	Coefficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999
FRANCA	38584	3692	42276	0.0006556299

Resultados Finais do Censo Escolar 1999

SÃO PAULO

Número de Alunos Matriculados								
Município	Dependência	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	Educação de Jovens e Adultos (Supletivo)
FRANCA	Estadual	0	0	37.219	12.749	155	155	820
	Federal	-	-	-	-	-	-	-
	Municipal	5.711	0	5.008	0	0	0	6.921
	Particular	1.249	0	5.603	1.791	392	144	466
	Total	6.960	0	47.830	14.540	547	299	8.207

Resultados Finais do Censo Escolar 2000
SÃO PAULO

Número de Alunos Matriculados											
Município	Dependência	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	Educação de Jovens e Adultos (Supletivo Total)	Educação de Jovens e Adultos (Fundamental)
FRANCA	Estadual	0	0	35.710	14.590	21.120	13.483	165	136	2.534	1.679
	Municipal	6.414	0	6.003	6.003	0	0	0	0	7.642	4.355
	Privada	1.454	0	5.786	2.852	2.934	1.795	430	148	280	123
	Total	7.868	0	47.499	23.445	24.054	15.278	595	284	10.456	6.157

Resultados Finais do Censo Escolar 2001
SAO PAULO

Número de Alunos Matriculados												
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	Educação de Jovens e Adultos (Supletivo) Total	Educação de Jovens e Adultos (Supletivo) Fundamental
FRANCA	Estadual	0	0	0	34.051	13.389	20.662	13.203	179	167	3.532	1.770
	Municipal	0	6.490	0	6.692	6.692	0	0	0	0	5.718	2.863
	Privada	1270	1.530	0	5.928	2.873	3.055	1.901	480	116	293	158
	Total	1270	8.020	0	46.671	22.954	23.717	15.104	659	283	9.543	4.791

Resultados Finais do Censo Escolar 2002

SAO PAULO

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (*) (Supletivo) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
FRANCA	Estadual	0	0	0	32.965	12.768	20.197	13.577	151	151	62	32	2.284	2.359
	Municipal	216	6.226	0	7.458	7.458	0	0	0	0	3.132	1.502	1.417	1.358
	Privada	1433	1.583	0	6.085	2.924	3.161	2.001	490	282	117	117	57	115
	Total	1649	7.809	0	46.508	23.150	23.358	15.578	641	433	3.311	1.651	3.758	3.832

(*) EJA=Educação de Jovens e Adultos

Resultados Finais do Censo Escolar 2003

SAO PAULO

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (*) (Supletivo) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
FRANCA	Estadual	0	0	0	31.685	11.920	19.765	13.926	178	170	62	29	2.758	2.880
	Municipal	217	6.184	0	7.872	7.872	0	0	0	0	3.062	1.193	1.697	1.574
	Privada	1518	1.768	0	6.190	3.011	3.179	1.953	484	348	96	96	87	99
	Total	1735	7.952	0	45.747	22.803	22.944	15.879	662	518	3.220	1.318	4.542	4.553

(*) EJA=Educação de Jovens e Adultos

**Resultado final do Censo Escolar 2004
SÃO PAULO**

Muni cípio	Dependê ncia	Matrícula Inicial										
		Creche	Pré- Escola	Ensino Fundamental (Regular)					Educação Especial		Educação de Jovens e Adultos (Supletivo presencial)	
				Educaç ão Especia l (Incluí dos)	Total	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Iniciais	Ensino Médio (Regula r)	Total	Funda menta l	Total	Fundamental
FRA NCA	Estadual	12	11	99	31.468	11.869	19.599	13.795	67	67	0	0
	Municipal	218	6.073	75	7.914	7.914	0	0	0	0	3.166	1.202
	Privada	2.320	2.087	15	6.208	3.057	3.151	1.953	473	342	116	116
	Total	2.550	8.171	189	45.590	22.840	22.750	15.748	540	409	3.282	1.318

FONTE: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP/MEC. Disponível em [http:// www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br), acessado em 05/05/2006.

ANEXO E – LEGISLAÇÃO.

Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996 – DOU de 13/9/96

Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º E acrescentada no Inc. VII do Art. 34 da Constituição Federal, a alínea *e*, com a seguinte redação:

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos Inc. I e II do Art. 208 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"I. ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

II. progressiva universalização do ensino médio gratuito;"

Art. 3º É dada nova redação aos § 1º e 2º do Art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

"Art. 211

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do Art. 212 da Constituição Federal nos seguintes termos:

"§ 5º O ensino fundamental público tenha como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Art. 5º É alterado o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no Art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante criação, no âmbito 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.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os Arts. 155, Inc. II; 158, Inc. IV; e 159, Inc. I, alíneas *a* e *b*; Inc. II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno."

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a primeira de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Luís Eduardo, Presidente -Ronaldo Perim, 1º Vice-Presidente - Beto Mansur, 2º Vice-Presidente - Wilson Campos, 1º Secretário - Leopoldo Bessone, 2º Secretário - Benedito Domingos, 3º Secretário - João Henrique, 4º Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL: José Sarney, Presidente - Teotonio Vilela Filho, 1º Vice-Presidente - Júlio Campos, 2º Vice-Presidente - Odacir Soares, 1º Secretário - Renan Calheiros, 2º Secretário - Ernandes Amorim, 4º Secretário - Eduardo Suplicy, Suplente de Secretário.

DO 13-9-96

Relator da Proposta de Emenda Constitucional no Senado

Senador Lúcio Alcântara

Este texto não substitui o publicado no DOU 13/09/1996.

(disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm acesso em 06/12/2006)

LEI n.º 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 da outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e de prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, e de comunicação - ICMS devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1996;

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II da Constituição Federal e da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo foi antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II - (VETADO)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferença de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação, dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 1º Os repasses ao Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses ao Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º da Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º, inciso III, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação prevista na Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º, inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositária dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferências de aluno, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social, sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, serão exercidos, junto aos respectivos governos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas *b*, *e* e *g*.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;

a) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;

b) os pais de alunos;

c) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental;

§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolas anual.

§ 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual, por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será 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, inciso I.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO)

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e os Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

Art. 8º 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 n.º 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 n.º 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.

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino;

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

- I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;
- II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior.
- III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III da Constituição Federal.

Art. 12. O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua promulgação.

Art. 13. Para ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I - estabelecimentos do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV - complexidade de funcionamento;
- V - localização e atendimento da clientela;
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo as iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas as crianças e adolescentes em situação de risco social.

Art. 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 21/2% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações paga ou creditadas, a qualquer título aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso 1º, da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Os alunos regularmente atendidos na data da edição desta Lei, como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes, a conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor, terão, a partir de 1º de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212 § 5º, da Constituição Federal.

Art.16. Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996. 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - Paulo Renato Souza

(Disponível em: www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=96-14k- acesso em 06/12/2006)