

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO CEARÁ: A BUSCA DE CONCILIAÇÃO ENTRE DESPESAS E QUALIDADE

Sofia Lerche Vieira

Universidade Estadual do Ceará
sofialerche@yahoo.com.br

Eloisa Maia Vidal

Universidade Estadual do Ceará
eloisamvidal@yahoo.combr

Resumo: O trabalho analisa o financiamento da educação básica nos dez municípios cearenses selecionados no Projeto Observatório da Educação. Desta pesquisa participam a USP, a UFGD e a UECE com duração de 24 meses. O projeto busca identificar fatores associados à melhoria do desempenho de estudantes do ensino fundamental de rede municipais medidos através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos três estados. Este estudo procura analisar dados obtidos junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM) no que tange ao financiamento da educação no período 2002 – 2009 nesses municípios e tenta estabelecer relações entre esses dados, matrículas e resultados no IDEB (2005 – 2009), procurando indícios que possam confirmar uma correlação entre custo-aluno e qualidade da educação.

Palavras-chave: financiamento; custo-aluno; qualidade da educação.

INTRODUÇÃO

O tema financiamento da educação, para a grande maioria dos estudiosos da área tende a ser matéria árida, desconhecida e desinteressante. Com o aumento de exigências legais e do controle social em relação à transparência na gestão pública, contudo, começam a haver melhores instrumentos de acompanhamento de gastos neste setor. Ainda assim, por tratar-se de conteúdo técnico, é raro o cidadão comum apropriar-se desses conhecimentos.

O financiamento é um dos fatores determinantes para a operacionalização da política e da gestão da educação. Representa, pois uma área de conhecimento importante para todos aqueles que de uma maneira ou de outra lidam com os problemas relativos a gestão educacional e escolar.

As principais fontes de recursos da educação pública provêm das três esferas governamentais: a União, o Distrito Federal e os Estados, e os Municípios. Os recursos financeiros para a educação constituem-se como receita vinculada, ou seja, estão previstos na própria Constituição Federal e na LDB, como se pode ver em seu texto:

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 (CF Art. 212 e LDB Art. 69).

Cabe observar que a “receita resultante de impostos” pode financiar todos os níveis e modalidades de educação escolar, aí incluindo a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e a Educação Superior. A Constituição, todavia, define áreas prioritárias de atuação para as três esferas do Poder Público. Aos Municípios cabe atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, sendo admitida a oferta de outros níveis de ensino apenas quando a responsabilidade municipal estiver plenamente cumprida (CF, Art. 212, V e Lei N° 9.394/96, Art. 11).

Os Estados devem atuar no Ensino Fundamental e Médio, cabendo à União o exercício de uma “função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (LDB, Art. 8° e 75), bem como a responsabilidade pelo “sistema federal de ensino”, caracterizado pelas instituições federais de ensino superior (IFES) e pelas escolas técnicas federais (LDB, Art. 9°, II).

Entre 1998 e 2006, o Ensino Fundamental, direito público subjetivo e de oferta obrigatória, foi a única etapa da Educação Básica a contar com recursos assegurados em lei, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional N° 14/96, regulamentado pela Lei N° 9.424/96 e com vigência em todo o país a partir de 1998.

O FUNDEF foi criado como um fundo de natureza contábil em cada unidade da federação, com vigência de dez anos (1996 – 2006). Através desse mecanismo, 60% dos recursos da educação passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental. Noutras palavras, Estados e Municípios passaram a aplicar 60% dos 25% da receita proveniente de impostos (ou seja, 15% dos impostos e transferências) nesta Etapa da Educação Básica, tendo por base de cálculo o número de alunos matriculados em cada rede de ensino público.

O objetivo do FUNDEF foi “assegurar a universalização” do Ensino Fundamental “e a remuneração condigna do magistério”. Introduzido em todo país a partir de 1998, alterou substancialmente a fisionomia do sistema educacional brasileiro. Para os municípios sua criação significou grande injeção de recursos para educação, representando cerca de 40% das receitas advindas de transferências voluntárias a estes repassadas.

O FUNDEF não apenas contribuiu para uma significativa expansão desta etapa de escolaridade, como também para explicitar disparidades entre os estados da federação e entre as redes estaduais e municipais. Poucos anos após sua aprovação, já se discutia a necessidade de subvincular recursos para outras etapas da Educação Básica, de modo especial o Ensino Médio e a Educação Infantil.

Depois de alguns anos de embates entre protagonistas das diferentes instâncias do Poder Público e de segmentos ligados à defesa do ensino público, o Congresso Nacional aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), através da Emenda Constitucional N° 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória N° 339, de 28 de dezembro do mesmo ano.

Entrando em vigor em 1° de janeiro de 2007, o novo Fundo substituiu o FUNDEF, tendo sido sancionado pela Lei N° 11.494, de 20 de junho de 2007. Com a aprovação da Emenda

Constitucional N° 53/2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passará gradativamente para 20%, sendo ampliada para toda a Educação Básica.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da Educação Básica pública (creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos). Tal procedimento tem por base de cálculo dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (CF, Art. 211). Isto quer dizer que, tal como ocorria com o FUNDEF, os recursos do FUNDEB são distribuídos aos Municípios e Estados, com base na quantidade de matrículas nas respectivas redes.

O Fundo terá vigência de 14 anos (até 2021) e sua implantação tem sido gradual, atingindo todos os estudantes da Educação Básica pública presencial em 2009. Os percentuais de receitas que o compõem, por sua vez, alcançam um patamar de 20% de contribuição. Em princípio, o governo federal exerce ação supletiva no financiamento da Educação Básica, com vistas à garantia de uma distribuição mais equitativa de recursos e um padrão mínimo de qualidade, considerando, para tanto, o esforço fiscal e a capacidade de atendimento de cada instância administrativa (LDB, Art. 75, §1º e 2º). Esta ação supletiva e redistributiva é também condicionada à aplicação, pelos demais níveis de governo, dos mínimos definidos constitucionalmente (LDB, Art. 76), sem prejuízo do disposto em outras leis que tratam da intervenção no Estado (CF, Art. 34) e no Município (CF, Art. 35), além do crime de responsabilidade (VERAS & VIEIRA, 1997).

A partir do que se viu em relação aos temas abordados até aqui, pode-se afirmar que o financiamento da educação pública é uma tarefa de responsabilidade das três esferas do Poder Público. A emenda N° 53/06 representa também um avanço na ação supletiva da União quando dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, conforme texto a seguir:

- V. a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;
- VI. até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;
- VII. a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:
 - a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
 - b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
 - c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
 - d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

- VIII. a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;
- IX. os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União (BRASIL, 2006)

Essa ação supletiva teve grande impacto no financiamento da educação especialmente sobre os 9 do Nordeste. A tabela 1 mostra os valores os recursos financeiros transferidos vida FUNDEF/FUNDEB para as redes estadual e municipais do Ceará, no período 1998 - 2009.

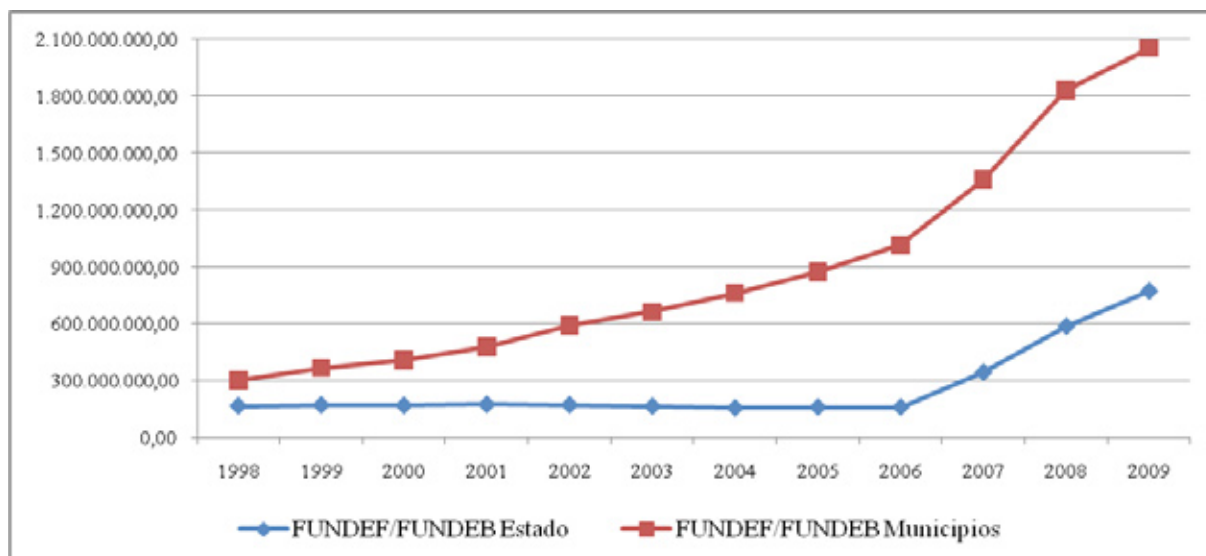
Tabela 1: Recursos provenientes dos Fundos para o estado e municípios do Ceará período 1998 - 2009

Ano	FUNDEF/FUNDEB	FUNDEF/FUNDEB	% crescimento	% crescimento
	Estado	Municípios	Estado	Municípios
1998	167.057.485,86	300.992.140,55		
1999	171.922.167,58	366.843.164,40	2,9%	21,9%
2000	169.581.574,33	409.499.574,38	-1,4%	11,6%
2001	174.819.742,99	478.928.700,90	3,1%	17,0%
2002	172.783.533,96	588.961.445,74	-1,2%	23,0%
2003	165.348.647,15	662.623.337,12	-4,3%	12,5%
2004	156.527.203,73	761.399.184,67	-5,3%	14,9%
2005	160.954.141,76	871.219.562,47	2,8%	14,4%
2006	160.962.736,73	1.013.764.600,12	0,0%	16,4%
2007	343.758.612,76	1.360.938.933,32	113,6%	34,2%
2008	585.715.572,99	1.828.570.517,92	70,4%	34,4%
2009	770.471.329,73	2.051.425.344,31	31,5%	12,2%

Considerando o último ano do FUNDEF (2006) e o primeiro do FUNDEB (2007), constata-se que os recursos financeiros para o Estado teve um aumento de 113,6%. Há que se destacar também que os três primeiros anos de implantação do FUNDEB representaram crescimentos sucessivos para os municípios de 34,2%, 34,4% e 12,2% respectivamente.

O gráfico 1 permite visualizar a curva ascendente de recursos que o Estado e os municípios tiveram com o advento do FUNDEB.

Gráfico 1: Evolução dos recursos do FUNDEF/FUNDEB - Ceará 1998 - 2009



DESPESAS COM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Este trabalho procura analisar o financiamento da educação nos municípios que foram selecionados para compor a amostra do Projeto Observatório da Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP - Edital N° 001/2008), uma pesquisa realizada por grupos vinculados a programas de pós-graduação *stricto-sensu* em educação. A iniciativa denominada **Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos** agrega pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), responsável pela coordenação geral do projeto; Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD); e Universidade Estadual do Ceará (UECE) e tem duração de 24 meses.

O estudo pretende identificar fatores associados à melhoria do desempenho de estudantes do ensino fundamental de rede municipais medidos através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará. Em cada estado foram analisados dados quantitativos e qualitativos relativos a 10 (dez) municípios, subdividindo-se a amostra entre 5 (cinco) municípios com melhor desempenho absoluto e 5 (cinco) municípios com maior avanço nos resultados obtidos. No caso do Ceará, a pesquisa foi realizada nos municípios de: São Gonçalo do Amarante, Sobral, Catunda, Jijoca de Jericoacoara, Boa Viagem, General Sampaio, Martinópolis, Ipu e Aratuba.

Todos os países do mundo que optaram pela descentralização da oferta educacional, delegando competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica a sub-sistemas que atendem um determinado recorte geográfico, criaram mecanismos de avaliação e construíram padrões curriculares nacionais, como forma de definir parâmetros de qualidade e estabelecer metas a serem atingidas pelo sistema como um todo.

Em 2006, o Ministério da Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, “um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de

ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) - com informações sobre rendimento escolar (aprovação)” (INEP, 2007). A criação deste índice tem como objetivo construir um padrão cujas variáveis possam ser monitoradas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação em curso consiga dispor de mecanismos de avaliação consistentes.

Conforme dados divulgados pelo Ministério da Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) cresceu em todas as etapas do ensino entre 2005 e 2009, superando as expectativas inicialmente definidas. Para além de conhecer o movimento do IDEB, o que certamente está a demandar estudos técnicos pertinentes, seja nas etapas ou redes de ensino, o propósito do Projeto Observatório da Educação é identificar iniciativas de políticas educacionais de municípios nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará às quais possam ser atribuídas contribuições para alterar positivamente o indicador.

O estudo em questão procura investigar se existe algum tipo de relação entre o crescimento dos recursos financeiros aplicados nos municípios no segmento educacional e os resultados do IDEB. Para tanto, se utiliza das bases de dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM)¹, além das informações do INEP relacionadas a matrículas e IDEB.

A tabela 2 mostra os recursos financeiros recebidos pelos municípios que tiveram maior evolução do IDEB (2005 – 2007) relativos ao FUNDEF/FUNDEB no período 2002 - 2009, as despesas realizadas por ano no segmento educacional e o percentual entre as despesas totais registradas e os valores recebidos por meio dos fundos.

Tabela 2: Relação entre recursos provenientes dos Fundos e despesas totais com educação nos municípios que apresentaram maior evolução do IDEB 2005 - 2007

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A R A T U B A (FUNDOS)	1.687.462,87	1.707.769,79	1.931.153,76	2.150.136,38	2.481.238,16	3.266.843,86	4.414.046,92	4.881.731,37
A R A T U B A (TOTAL)	3.357.766,78	2.888.698,58	4.620.053,25	5.725.605,82	4.946.286,31	4.681.104,05	5.860.678,43	6.415.009,79
% despesas além dos FUNDOS	99,0%	69,2%	139,2%	166,3%	99,3%	43,3%	32,8%	31,4%
BOA VIAGEM (FUNDOS)	5.420.714,99	6.088.328,47	6.806.997,03	7.535.771,75	8.580.264,10	11.328.934,36	15.065.368,14	15.785.138,14
BOA VIAGEM (TOTAL)	9.066.433,16	9.371.950,74	9.858.088,71	10.735.877,43	12.450.858,67	15.502.850,87	18.954.049,98	19.949.394,33
% despesas além dos FUNDOS	67,3%	53,9%	44,8%	42,5%	45,1%	36,8%	25,8%	26,4%
GEN SAMPAIO (FUNDOS)	759.680,84	817.797,19	882.969,78	1.078.654,08	1.251.759,03	1.769.461,21	2.566.579,11	3.013.235,11
GEN SAMPAIO (TOTAL)	0,00 ¹	1.569.618,19	1.760.967,57	1.966.890,30	2.113.252,58	2.782.973,69	3.311.093,87	3.821.239,57
% despesas além dos FUNDOS		91,9%	99,4%	82,3%	68,8%	57,3%	29,0%	26,8%
IPU (FUNDOS)	3.125.059,79	3.410.484,82	3.794.978,97	4.412.763,35	4.835.866,01	6.579.818,32	9.522.284,98	11.043.873,26
IPU (TOTAL)	0,0 ²	1.795.085,18	6.218.328,59	7.790.388,59	8.284.689,34	10.179.948,23	13.924.545,89	13.453.670,70
% despesas além dos FUNDOS		-47,4% ³	63,9%	76,5%	71,3%	54,7%	46,2%	21,8%
MARTINOPOLE (FUNDOS)	1.111.645,28	1.270.340,83	1.485.171,11	1.797.341,93	1.960.894,17	2.731.973,77	3.705.730,65	4.163.776,85
MARTINOPOLE (TOTAL)	1.642.171,58	2.501.757,53	2.835.062,75	3.078.505,63	3.787.446,66	4.069.582,23	5.309.848,02	5.983.588,05
% despesas além dos FUNDOS	47,7%	96,9%	90,9%	71,3%	93,1%	49,0%	43,3%	43,7%

1 O Tribunal de Contas do Estado do Ceará possui uma valiosa base de dados sobre finanças municipais, para consulta livre, com série histórica de 2002 até os dias atuais. Informações podem ser obtidas no site www.tcm.ce.gov.br.

Pode-se perceber, em todos os municípios, bastante irregularidade nos percentuais de investimentos extra-fundos de um ano para outro, fato que pode estar associado a um conjunto de medidas como:

- Descontinuidade de programas e projetos educacionais, por restrição financeira ou mudança de foco da política educacional.
- Não obtenção de recursos de outras fontes federais ou estaduais, como projetos junto ao FNDE² e outros órgãos públicos.
- Mudança de gestão municipal e desestruturação da equipe da Secretaria Municipal de Educação, com prejuízos das fontes de captação em função de troca de equipes.
- Gestão política do prefeito ou deputados que conseguem recursos para apoiar iniciativas educacionais, com emenda parlamentar ou projetos aprovados em ministérios ou outros órgãos públicos.
- Inclusão do município em algum programa/projeto federal que aporta recursos específicos para fins determinados.

Importante destacar, no entanto, que a partir da implantação do FUNDEB, os percentuais de recursos extra-fundos aplicados pelos municípios apresentam redução percentual significativa em relação aos anos anteriores, o que nos leva a inferir que o crescimento de recursos do FUNDEB caminha numa velocidade maior que a capacidade de investimento dos municípios no segmento educacional ou que os municípios já atingiram o limite de investimento possível, restando agora manter-se no que estabelece a Constituição Federal de 1988 que é de 25%.

A tabela 3 apresenta os valores provenientes dos Fundos recebidos ano a ano pelos cinco municípios que apresentaram melhores resultados no IDEB em 2007.

Tabela 3: Relação entre recursos provenientes dos Fundos e despesas totais com educação nos municípios que apresentaram maiores IDEB no período 2005 - 2007

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
M U C A M B O								
(FUNDOS)	1.694.599,34	1.907.113,72	2.205.895,13	2.604.410,43	2.683.971,58	3.570.666,32	4.517.035,73	4.856.588,83
M U C A M B O								
(TOTAL)	1.619.275,20	1.060.707,56	3.155.359,78	4.125.941,17	4.509.656,22	5.443.140,47	6.440.736,13	7.033.487,22
% despesas além dos FUNDOS	-4,4% ⁴	-44,4% ⁵	43,0%	58,4%	68,0%	52,4%	42,6%	44,8%
S O B R A L								
(FUNDOS)	11.421.393,24	12.955.376,80	13.889.486,63	15.995.903,75	18.971.208,35	25.096.675,93	35.557.052,37	43.501.069,98
S O B R A L								
(TOTAL)	0,0 ⁶	23.175.507,51	28.458.242,44	35.692.988,05	34.964.034,31	44.278.921,51	55.772.006,02	61.144.135,97
% despesas além dos FUNDOS		78,9%	104,9%	123,1%	84,3%	76,4%	56,9%	40,6%

2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é “**uma autarquia do Ministério da Educação que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros**”. Os recursos do FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e organizações não-governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica. (Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-missao-e-objetivos>)

SÃO GONÇALO (FUNDOS)	3.083.075,10	3.670.697,49	4.476.622,32	4.872.617,98	5.640.727,18	8.009.756,95	10.938.697,30	12.756.840,72
SÃO GONÇALO (TOTAL)	4.709.545,76	5.481.760,86	6.121.472,39	7.266.407,11	8.720.866,60	10.754.854,03	13.547.819,81	15.602.033,77
% despesas além dos FUNDOS	52,8%	49,3%	36,7%	49,1%	54,6%	34,3%	23,9%	22,3%
C A T U N D A (FUNDOS)	1.262.450,55	1.365.101,74	1.450.281,75	1.617.512,21	1.896.905,13	2.705.272,97	3.891.757,25	4.329.697,99
C A T U N D A (TOTAL)	1.935.148,30	1.024.598,45	2.191.109,38	2.700.058,48	3.712.680,29	3.066.216,18	4.935.525,43	5.442.540,61
% despesas além dos FUNDOS	53,3%	-24,9% ⁷	51,1%	66,9%	95,7%	13,3%	26,8%	25,7%
J I J O C A (FUNDOS)	1.447.549,19	1.704.124,91	2.009.392,05	2.414.204,64	2.767.740,59	3.592.640,34	4.754.323,65	5.150.955,60
JIOCA (TOTAL)	2.683.758,93	2.742.812,82	3.454.634,13	4.243.890,56	5.053.964,96	5.778.301,57	6.812.751,92	8.583.910,28
% despesas além dos FUNDOS	85,4%	61,0%	71,9%	75,8%	82,6%	60,8%	43,3%	66,6%

Os dados da tabela 3 mostram em todos os municípios bastante irregularidade nos percentuais de investimentos extra-fundos de um ano para outro, mas um fato chama a atenção: em três dos municípios, os percentuais de recursos adicionais aportados na educação municipal depois da implantação do FUNDEB continuam em patamares compatíveis com os anos anteriores. Em Catunda e São Gonçalo do Amarante, os percentuais de recursos adicionados aos valores do FUNDEB situam-se nos mesmos percentuais dos municípios da tabela 2. Essa constatação permite refutar a hipótese anteriormente levantada de que os municípios atingiram o limite de investimentos possível.

Uma nova hipótese que pode vir a explicar o comportamento dos percentuais de investimentos de recursos extra-fundos pode estar relacionada ao planejamento, priorização e continuidade da política educacional municipal.

É POSSÍVEL FALAR DE UM CUSTO-ALUNO QUALIDADE?

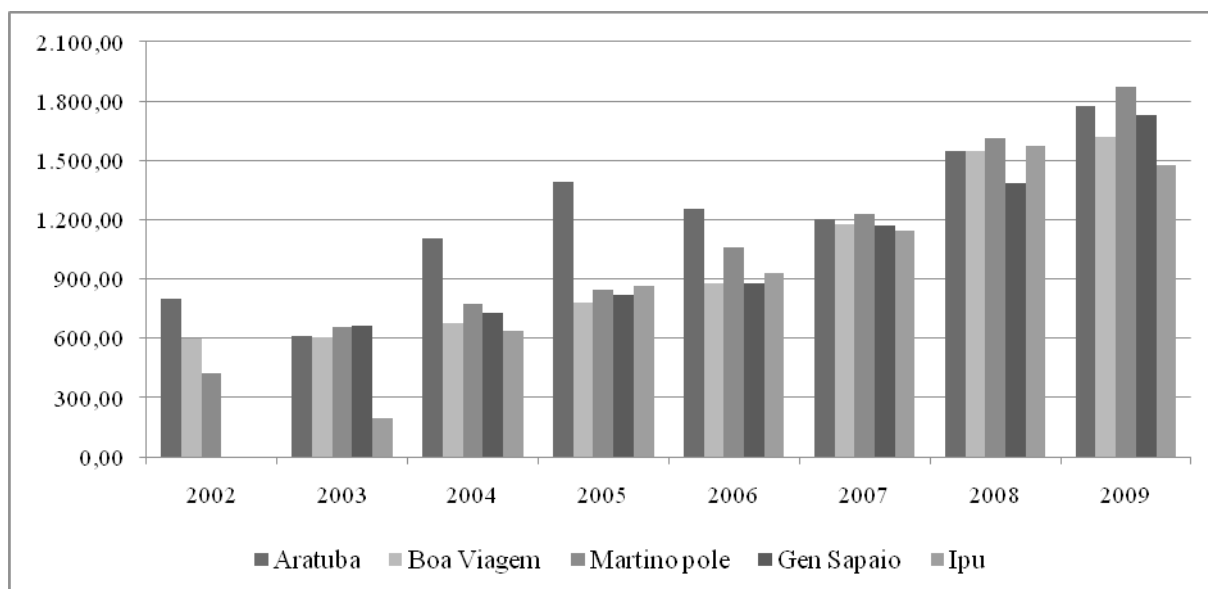
Continuando a análise dos dados financeiros relativos aos dez municípios participantes da pesquisa do Observatório da Educação, procurou-se calcular o custo-aluno por ano para cada município. Este custo-aluno foi calculado a partir das despesas totais registradas pelo município no TCM e a matrícula total do município obtida no Diário Oficial da União coletada pelo Censo Escolar aplicado pelo INEP todo ano.

Os dados apresentados na tabela 4 e gráfico 2 mostram o custo-aluno-ano para os cinco municípios que apresentaram maior evolução do IDEB séries iniciais 2005 – 2007.

Tabela 4: Custo-aluno por ano nos municípios que apresentaram maiores evolução do IDEB no período 2005 - 2007

Ano	Aratuba	Boa Viagem	Martinopole	Gen Sampaio	Ipu
2002	797,76	599,24	419,89	0,00	0,00
2003	609,56	607,62	654,91	663,69	194,67 ⁸
2004	1.105,28	678,56	772,08	727,67	635,37
2005	1.393,77	780,39	844,58	818,51	862,72
2006	1.253,49	877,87	1.059,13	875,42	929,40
2007	1.200,59	1.179,46	1.230,97	1.169,81	1.144,46
2008	1.546,35	1.547,14	1.612,96	1.387,72	1.570,38
2009	1.775,04	1.619,01	1.873,97	1.729,85	1.472,76

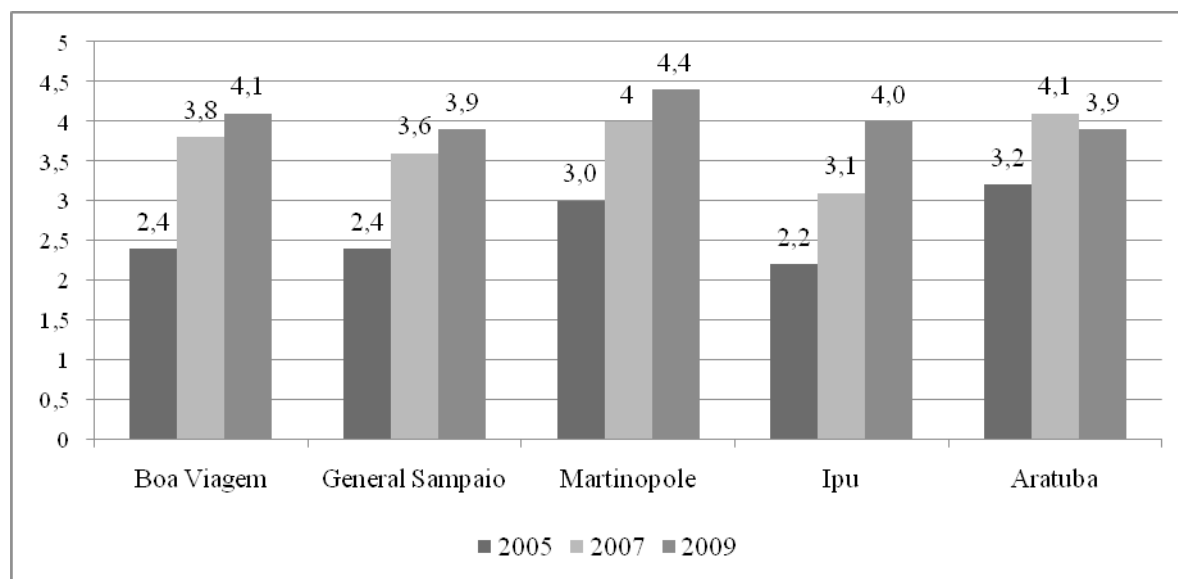
Gráfico 2: Custo-aluno nos municípios de maior evolução do IDEB (2005-2007) séries iniciais do Ensino Fundamental



Analisando os dados apresentados no gráfico 2 percebe-se que o município de Aratuba tem um custo-aluno em 3 anos sucessivos (2004, 2005 e 2006) bastante diferenciados dos demais. Observa-se também que o ano em que se registra maior equilíbrio no custo-aluno de todos os municípios é o de 2007, ano de implantação do FUNDEB.

Em seguida buscou-se na base de dados do INEP, os resultados do IDEB obtidos por estes municípios nas séries iniciais do Ensino Fundamental, no período 2005 – 2009, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3: IDEB séries iniciais dos municípios que apresentaram maiores evolução do IDEB no período 2005 – 2009



Importante destacar que os resultados do IDEB séries iniciais de três municípios em 2005 – Boa Viagem, General Sampaio e Ipu – colocou-os entre os 36 piores do Ceará e entre os 1.000 piores do Brasil, o que levou o MEC a elegê-los como municípios prioritários para o desenvolvimento de ações focalizadas na melhoria do IDEB. Estes municípios receberam recursos financeiros adicionais provenientes do FNDE e consultoria técnica especializada para realização de um Plano de Ações Articuladas (PAR)³ com vistas a melhorar o IDEB.

Chama a atenção o município de Aratuba, que tendo apresentado uma redução no custo-aluno no ano 2007, volta a crescer os investimentos, embora seu IDEB em 2009, tenha apresentado redução em relação a medida anterior.

Os resultados do IDEB nos demais municípios apresentam comportamento crescente, fato que pode estar associado à evolução do custo-aluno, especialmente a partir de 2007, com a criação do FUNDEB. Embora seja possível uma associação imediata, ela sozinha não explica a evolução do IDEB nestes municípios. É o que veremos quando analisarmos os dados dos dez municípios juntos.

Continuando a análise dos dados financeiros relativos aos municípios participantes da pesquisa do Observatório da Educação, procurou-se calcular o custo-aluno por ano para os cinco municípios que apresentaram os melhores resultados no IDEB séries iniciais em 2007. Este custo-aluno foi calculado a partir das despesas totais registradas pelo município no TCM e a matrícula total do município obtida no Diário Oficial da União coletada pelo Censo Escolar aplicado pelo INEP todo ano, como se encontra apresentado na tabela 5.

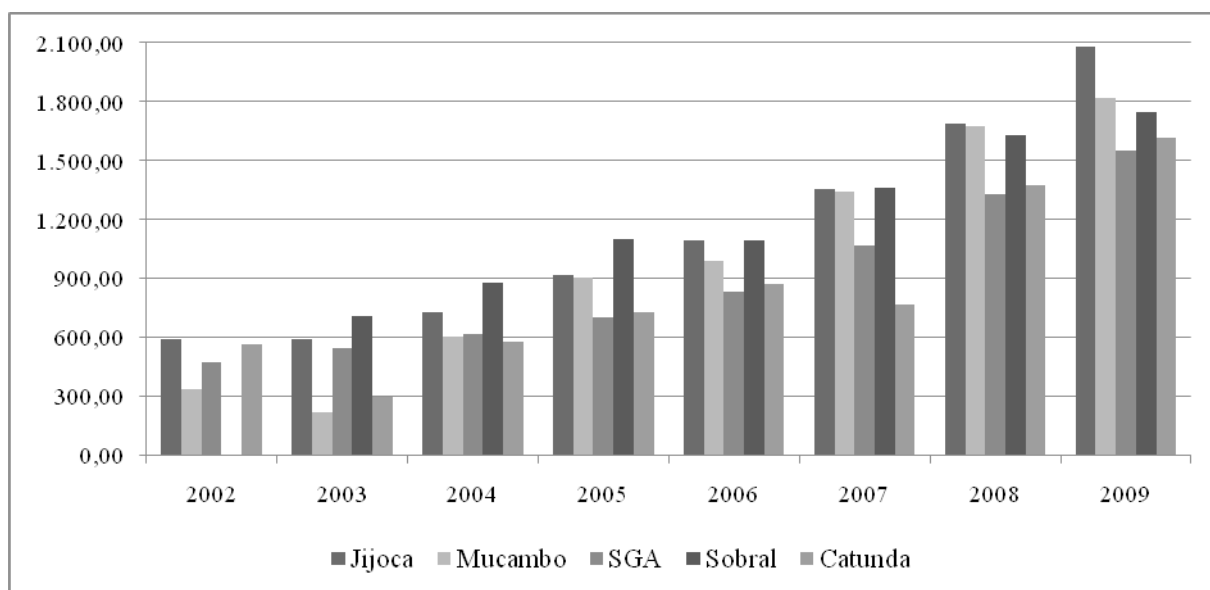
³ A ideia do Plano de Ações Articuladas (PAR) no seu nascedouro contemplava apenas os municípios considerados prioritários pelo MEC em função do IDEB alcançado em 2005. Essa ação contou com a participação de um grupo de consultores contratados pelo MEC que visitava cada um dos municípios e junto com a equipe local da SME e outros participantes, elaborava o PAR para ser desenvolvido pela gestão municipal, acompanhada por esta consultoria. A iniciativa não deu muito certo, mas a ideia do PAR se estendeu para todos os municípios.

Tabela 5: Custo-aluno por ano nos municípios que apresentaram maiores IDEB em 2007

Ano	Jijoca	Mucambo	SGA	Sobral	Catunda
2002	588,54	334,77	473,08	0,00	567,66
2003	590,49	219,88	543,18	708,25	296,47
2004	730,83	606,80	618,52	880,92	578,28
2005	917,20	907,00	704,66	1.099,29	727,97
2006	1.092,99	992,01	832,30	1.092,93	870,30
2007	1.357,36	1.342,66	1.071,09	1.364,49	764,64
2008	1.686,74	1.675,09	1.330,44	1.626,67	1.372,89
2009	2.082,97	1.816,50	1.551,98	1.749,47	1.613,56

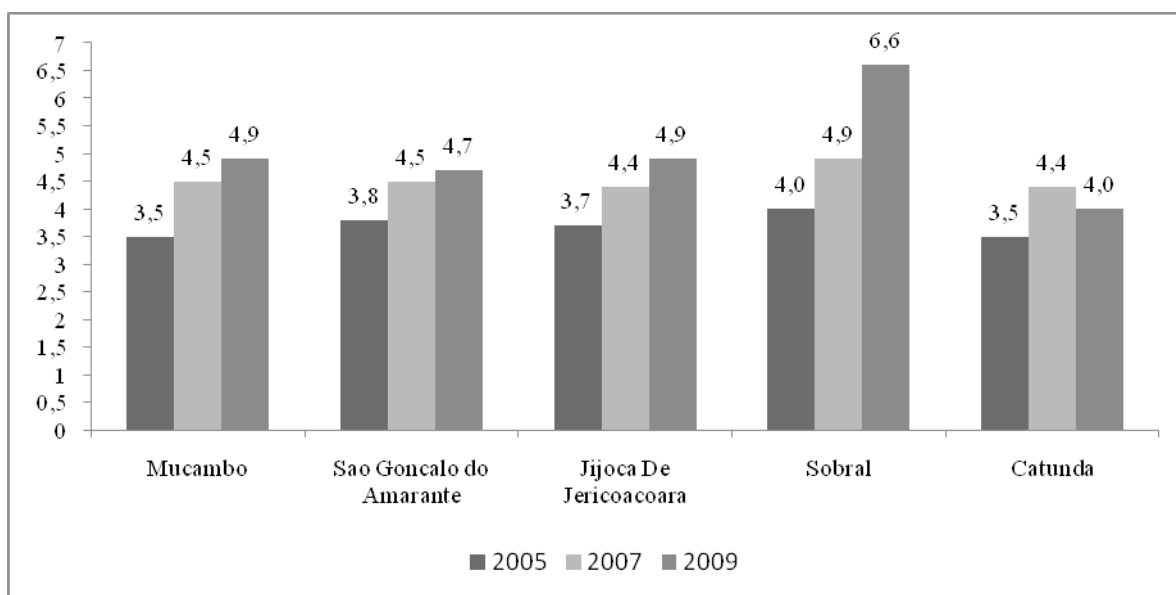
O gráfico 4 permite visualizar que em todos os municípios há crescimento sucessivo do custo-aluno-ano, com maiores percentuais deste crescimento se manifestando a partir da implantação do FUNDEB. Os dados também mostram bastante irregularidade no custo-aluno entre os municípios, com destaque para Sobral, que até 2006 apresenta um custo-aluno maior que os demais municípios. Este fato pode explicar parte dos resultados obtidos pelo município quando da aplicação do IDEB 2005.

Gráfico 4: Custo-aluno nos municípios de maior IDEB séries iniciais do Ensino Fundamental



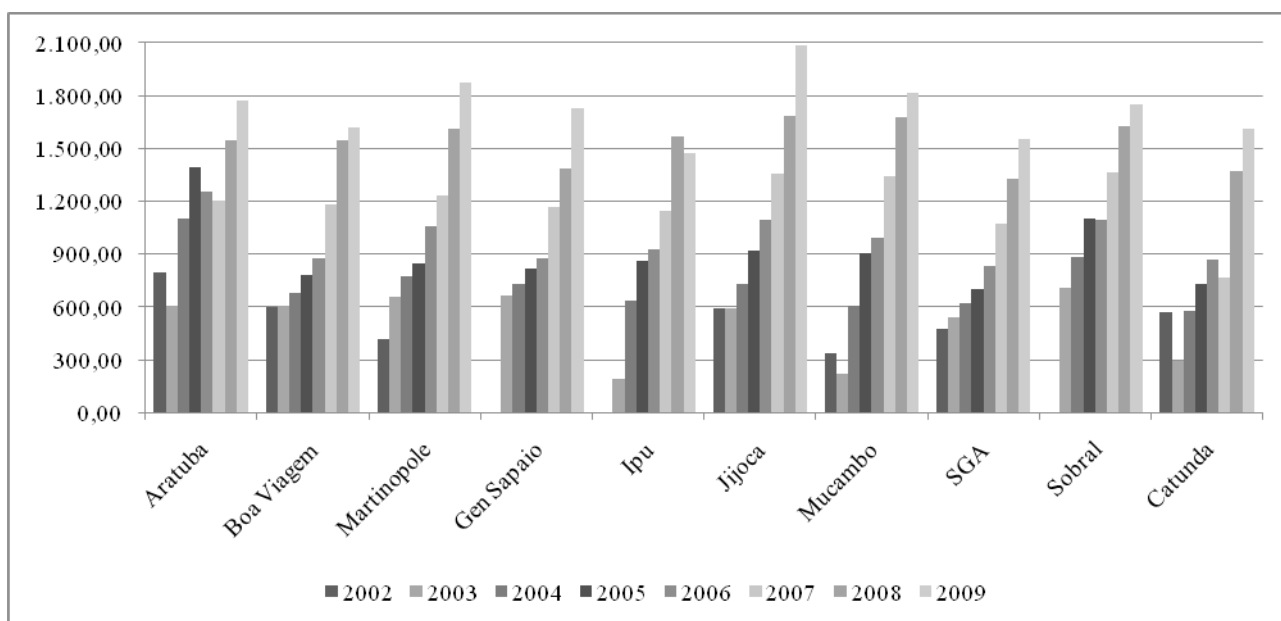
Quando observamos os dados do IDEB para esses municípios registrados no gráfico 5, percebemos que Catunda foi o único município que apresentou diminuição do IDEB em 2009, e Sobral foi o que mais cresceu no período 2005 – 2009. Os demais apresentam uma curva de crescimento progressivo, sendo Jijoca de Jericoacoara o que mais evoluiu no custo-aluno após a implantação do FUNDEB.

Gráfico 5: IDEB séries iniciais dos



Quando observado o custo-aluno dos dez municípios juntos (gráfico 6), no período 2002 – 2009 constata-se que municípios que apresentaram um padrão de crescimento do custo-aluno-ano, com valores muito similares, em anos anteriores, obtêm resultados no IDEB 2005 bastante distintos. Isso leva a crer que a relação entre o custo-aluno e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos no município está condicionada a natureza, eficiência e eficácia dos gastos realizados pela gestão municipal.

Gráfico 6: Custo-aluno por ano nos dez municípios no período 2002 – 2009



Se analisarmos as despesas educacionais considerando as diversas subfunções, percebemos o quanto a política municipal de educação sofre com a falta de planejamento. Os

registros de despesas em algumas subfunções – educação infantil, educação especial e educação de jovens e adultos – se apresentam de forma aleatória e irregular, revelando comprometimento na qualidade do gasto público associado a:

- Falta de planejamento da política educacional municipal.
- Falta de continuidade das prioridades educacionais selecionadas pelo município.
- Irregularidade na alocação das despesas realizadas.

Importante destacar que estes três fatores podem ocorrer de forma isolada ou todos ao mesmo tempo, mas em qualquer um dos casos revela problemas de competência técnica das equipes gestoras da educação municipal.

As significativas diferenças observadas nos resultados do IDEB nesses municípios podem ser explicadas considerando que a mesma quantidade de recursos pode estar sendo aplicada em atividades que não impactem diretamente a aprendizagem, enquanto outros municípios conseguiram selecionar e eleger atividades que produziram resultados relevantes na aprendizagem dos alunos.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

Ao discutir o tema financiamento da educação, nos deparamos com um conjunto de variáveis que exigem análises complexas e nem sempre muito evidentes. O que se percebeu no estudo do financiamento da educação básica nos dez municípios que compõem a amostra do projeto **Bons resultados do IDEB: estudos exploratório de fatores explicativos** no Ceará, foi que, embora o crescimento dos recursos financeiros seja evidente, existem alguns fatores que impedem o estabelecimento de uma relação positiva entre o maior aporte de recursos e a melhoria dos serviços educacionais, com destaque para:

- A falta de planejamento das políticas municipais de educação.
- O forte atrelamento da educação municipal a dimensão político partidária e a continuidade administrativa local.
- A existência de quadros profissionais sem um perfil mínimo de competência técnica atuando no âmbito municipal.

Depreende-se assim, que os aclamados conceitos de eficiência e eficácia dos gastos públicos, postulados pela Reforma do Estado brasileiro implantada na década de 1990 ainda se coloca como um horizonte a ser alcançado e no caso da política educacional, o impacto se manifesta em várias instâncias inclusive nos indicadores de desempenho da escola.

A ausência desses requisitos dificulta a implantação de uma política de *accountability* nos moldes propostos pelo MEC e penaliza de forma dramática justamente aqueles municípios mais pobres e mais frágeis.

REFERÊNCIAS

- FERNANDES, Reynaldo. **Nota Técnica** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília: INEP, 2007. 26 p. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>> Acesso em: 19/04/2009.
- OLIVEIRA, Romualdo. **Bons resultados no IDEB**: estudo exploratório de fatores explicativos. São Paulo, 2008. Projeto realizado no âmbito do Observatório da Educação. Ministério de Educação (MEC) / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) / Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
- VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. **Gestão e sucesso escolar**: decifrando enigmas. XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo. Agosto/2009.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: DF. 1989.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N° 9394/96**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília-DF.

(Footnotes)

- 1 Não há registro de despesas educacionais disponível no site do TCM.
- 2 Não há registro de despesas educacionais disponível no site do TCM.
- 3 Neste caso, o município conseguiu registrar no TCM despesas com educação inferiores aos valores recebidos do FUNDEF, o que deve ter levado a não aprovação da prestação de contas pelo órgão.
- 4 Neste caso, o município conseguiu registrar no TCM despesas com educação inferiores aos valores recebidos do FUNDEF, o que deve ter levado a não aprovação da prestação de contas pelo órgão.
- 5 Neste caso, o município conseguiu registrar no TCM despesas com educação inferiores aos valores recebidos do FUNDEF, o que deve ter levado a não aprovação da prestação de contas pelo órgão.
- 6 Não há registro de despesas educacionais disponível no site do TCM.
- 7 Neste caso, o município conseguiu registrar no TCM despesas com educação inferiores aos valores recebidos do FUNDEF, o que deve ter levado a abertura de processo de improbidade administrativa contra o prefeito à época.
- 8 Este resultado está associado a nota 4, da tabela 2.