

Financiamento da Educação Básica: Análise da Situação do Município de Joinville-SC

Por

Rosanete Luci de Souza Dumke

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Pós-Graduação em Administração Pública
Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização

Abril/2010

Pagina de Aprovação

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Curso de Pós-Graduação em Administração Pública

Trabalho de Conclusão de Curso

Financiamento da Educação Básica: Análise da Situação do Município de Joinville-SC

Elaborado por: Rosanete Luci de Souza Dumke

E aprovado pela Coordenação Acadêmica do **Curso de Pós-Graduação em Administração Pública**, foi aceito como requisito parcial para a obtenção do certificado do curso de pós-graduação, nível de especialização.

Joinville, 30 de Abril de 2010

Dr.Armando Santos Moreira da Cunha
Coordenador Acadêmico

Professor

Termo de Compromisso

A aluna Rosante Luci de Souza Dumke, abaixo-assinada, do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, realizado nas dependências da SOCIESC – Sociedade Educacional de Santa Catarina, no período de março de 2009 a abril de 2010, declara que o conteúdo do trabalho de conclusão de curso intitulado: Financiamento da Educação Básica: Análise da Situação de Joinville-SC, é autêntico, original, e de sua autoria exclusiva.

Joinville, 30 de abril de 2010

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho primeiramente a Deus,
pois sem Ele, nada seria possível.*

*Aos meus pais, Osmar e Janete, pelo esforço, dedicação e
compreensão, em todos os momentos desta caminhada.*

*Em especial ao meu marido, Alecir Dumke, e ao nosso filho,
Gabriel de Souza Dumke, por compreenderem a minha ausência
durante a realização deste trabalho.*

*À todos aqueles que, direta ou indireta-
mente, colaboraram para que este trabalho atinja aos objetivos prop*

Resumo: Este trabalho tem como objetivo identificar os recursos municipais referentes aos 25% constitucionais para o financiamento da educação no município de Joinville-SC, e recursos estaduais e federais que compõe esse percentual e em que despesas estas verbas públicas podem ser investidas e os programas existentes para esse fim. A pesquisa teve como base documentos legais como a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº. 9.394/1996. Estas informações contribuem para que a comunidade possa exercer a cidadania, cobrando dos governos o cumprimento das leis de forma eficaz, e a correta aplicação dos recursos públicos. Este trabalho não esgota o assunto, sendo relevante o desenvolvimento de novos trabalhos em torno desta problemática, contribuindo, assim, para gerar informações e, conseqüentemente, uma melhor aplicação dos recursos.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Básica, Fontes de Recursos Financeiros, Joinville-SC.

Abstract: This work aims to identify the municipal resources (money) that add up to the constitutional 25% that finance basic educational system in the city of Joinville, State of Santa Catarina, Brazil, as well as to identify where these public resources can be invested and the existing federal programs that receive this money. State and federal resources also compose the percentage invested in Brazilian Education. This research was based on official documents such as the Brazilian Federal Constitution and the Law that Guides the Education in Brazil, Law nº. 9.394/1996. The information raised help the community to practice their citizenship, demanding that the governments fulfill the laws in an efficient way and spend the public money correctly. This work does not end the discussion of the subject. It is relevant that new discussions about the theme evolve, contributing, thus, to generate more information and, consequently, a better investment of the public budget.

Keywords: Financing of the Basic Education, Public Resources, Joinville, Santa Catarina, Brazil

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 01: Orçamento da Secretaria de Educação 2009 – p.26

QUADRO 02: Custo Per Capita Aluno 2009 – p.27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	09
1.1 Histórico sobre financiamento da educação no Brasil	09
1.2 25% constitucionais dos municípios	11
1.2.1 Os impostos que compõem os 25%	11
1.2.2 Impostos transferidos pelo Estado	12
1.2.3 Impostos transferidos pela União	12
2 APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONSTITUCIONAIS, PROGRAMAS E FUNDOS	14
2.1 Implicações da não aplicação dos recursos constitucionais	16
2.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	17
2.3 Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	19
2.3.1 Salário-Educação	19
2.3.2 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar	20
2.3.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	21
3 REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JOINVILLE: ANÁLISE DA SITUAÇÃO	24
3.1 Histórico de Joinville	24
3.2 Rede Municipal de Ensino	25
3.3 Propostas para socialização do financiamento da educação em Joinville	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS	30

INTRODUÇÃO

O tema financiamento da educação pública tem sido cenário de constantes discussões. Tal financiamento se dá com base em recursos provenientes das três esferas de governo municipal, estadual e federal: na educação infantil, tanto a oferta quanto o financiamento são responsabilidades dos municípios. Já do ensino médio, cabem aos estados e ao Distrito Federal. No ensino fundamental, oferta e financiamento são responsabilidades das duas esferas: a municipal e a estadual, incluindo o Distrito Federal. À União compete apenas no que se refere ao financiamento, com papel redistributivo e supletivo.

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo identificar os recursos municipais referentes aos 25% constitucionais para o financiamento da educação no município, e recursos estaduais e federais que compõe esse percentual e em que despesas estas verbas públicas podem ser investidas e os programas existentes para esse fim.

Para tanto, tem início com um breve histórico sobre o financiamento da educação no Brasil, em seguida identifica os impostos que fazem parte dos 25% constitucionais para educação, em que despesas podem ser aplicadas esses recursos, as implicações da sua não aplicação (dos recursos) e o FUNDEB.

A pesquisa teve como base documentos legais como a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996.

Estas informações contribuem para que a comunidade possa exercer a cidadania, cobrando dos governos o cumprimento das leis de forma eficaz, e a correta aplicação dos recursos públicos.

1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação é fator de desenvolvimento de um país, a importância da qualidade no ensino gera melhores condições de vida para os indivíduos que se tornam cidadãos, que cobram ações e melhorias que causam as transformações na sociedade.

O financiamento da Educação no Brasil tem base na vinculação de recursos dos impostos para a manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

1.1 Histórico sobre financiamento da educação no Brasil

A educação, no contexto histórico do Brasil, modificou-se de benefício de poucos, no período colonial, para direito da elite na primeira constituição brasileira, de 1824, até ser reconhecida como direito de todos pela Constituição de 1988.

Na fase entre o descobrimento do Brasil até a chegada dos Jesuítas na expedição de Tomé de Sousa, primeiro governador-geral do Brasil, a Educação fez-se “sem escolas e sem despesas”, com “financiamento zero” (MONLEVADE, 2001, p. 19).

No período de 1549 a 1759, a Educação no Brasil era de responsabilidade da ordem religiosa denominada Companhia de Jesus, conhecida como Jesuítas. Segundo Pinto (2000, p.47), “O Financiamento era garantido a partir das rendas da Igreja, que teve concessões de terras e privilégios de comércio”.

Em 1772, foram instituídas as aulas régias, sistema no qual os professores eram nomeados pelo rei, para um cargo vitalício. Elitizou-se mais a clientela, uma vez que perderam acesso à educação as populações indígenas ou das regiões suburbanas que estudavam nas missões. (MONLEVADE, 2001, p.29). As Câmaras Municipais procuravam financiar a educação através do recolhimento de taxa sobre produtos como a carne, o sal e a aguardente. No mesmo ano Pombal cria o subsídio literário, primeiro imposto a financiar a educação.

Em 15 de outubro de 1827 é editada a Lei da Instrução Pública que previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos. Segundo

Azevedo (1976, p. 72), “A única lei que em mais de um século se promulgou sobre o assunto”.

Esta lei havia sido prometida pelo então príncipe regente D. Pedro, às vésperas da Independência, em manifesto ao povo, cuja redação é de José Bonifácio. A lei fazia referência ao método Lancaster, que utilizava a divisão da turma em grupos dirigidos por um dos alunos. A crítica sobre o método era “Muito depressa e sem custo: o ideal para o Brasil” (AZEVEDO, 1976, p. 72)

Com a edição do Ato Adicional de 1834, as províncias passaram a ser responsáveis pela Educação e muito pouco poderia-se esperar de sua capacidade financeira, com apenas o recolhimento de um imposto, o qual antecede o atual ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias. A tributação somente prosperava onde havia mercado interno.

A Constituição de 1934 foi a primeira que contou com capítulo específico referente à Educação e a Cultura, influenciados pelo programa dos pioneiros da Escola Nova. Pela primeira vez é prevista a vinculação de um percentual mínimo de todos os impostos para a Educação. Conforme seu artigo 156, a União e os Municípios aplicariam nunca menos de dez por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Na Constituição de 1946 aumenta a responsabilidade dos municípios com a elevação de dez para vinte por cento do percentual vinculado à educação.

Com o regime militar, a vinculação de recursos perdeu o status constitucional e ficou limitada aos municípios tal medida foi desastrosa para a educação.

A luta pela volta da vinculação constitucional teve como seu principal articulador o senador João Calmon que, enfrentando resistências, conseguiu aprovação, do atual artigo 212 da Constituição Federal, em 20 de maio de mil e novecentos e oitenta e oito, a partir dessa data a educação passa a ser um direito de todos os brasileiros, o que fundamenta a obrigação do Poder Público oferecê-la.

Conforme o art. 212, da Constituição Federal: “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 transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”(CONSTITUIÇÃO FEDERAL,1988, p.140)

Com o percentual de 25% estabelecido na Constituição Federal as responsabilidades do município para o financiamento da educação são garantidas por força da lei. Cabe à população acompanhar e cobrar as ações nas escolas municipais.

1.2. 25% constitucionais dos municípios

A Constituição Federal, em seu art. 212, preconiza o percentual de impostos para manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Este trabalho tem como principal objetivo identificar os impostos que formam este percentual de financiamento da educação nos municípios, segundo o Art. 211 da Constituição Federal, os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL,1988, p.58)

1.2.1 Os impostos que compõem os 25%

Os impostos próprios municipais são receitas tributárias utilizadas para realização de serviços essenciais, neste caso, na área da educação básica sua função própria de atuação conforme o que preconiza a Constituição Federal em seu artigo 211, parágrafo segundo: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL,1988, p.58)

Para composição dos 25% constitucionais são utilizados os seguintes impostos:

- a) *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU* – é um imposto brasileiro instituído pela Constituição Federal em seu artigo 156. Sua finalidade é a obtenção de recursos financeiros para os municípios.
- b) *Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS* – tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar 116/2003, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.
- c) *Imposto sobre a transmissão de bens imóveis – ITBI* – imposto brasileiro, de competência municipal, instituído pela Constituição Federal em seu artigo 156.
- d) *Multas e Juros da Dívida Ativa – Impostos – DA* - são arrecadações dos impostos, multas e juros não pagos em exercícios anteriores.

1.2.2 Impostos transferidos pelo Estado

Estes tributos são fontes de receitas denominadas, conforme Gonçalves (2005), nas receitas partilhadas o que ocorre é a participação do Município, por determinação, no produto da arrecadação de tributos de competência exclusiva do Estado, a distribuição desses recursos é feita através de critérios próprios, estabelecidos na Constituição Federal ou em leis específicas, por mandamento da mesma constituição.

Os impostos transferidos pelo Estado são:

- a) *Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS* – imposto estadual sobre as Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Conforme artigo 158, inciso IV da Constituição Federal.
- b) *Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI* – imposto federal cobrado das indústrias sobre o total das vendas de seus produtos e das pessoas jurídicas responsáveis pela importação de produtos em geral, conforme artigo 159, da Constituição Federal.
- c) *Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA* - é um imposto estadual, cobrado anualmente, cuja alíquota varia a cada Estado (de 1 a 6%). Esse é o imposto mais conhecido, já que atinge todas as pessoas que possuem um carro ou moto. O recolhimento do IPVA é anual e 50% do valor arrecadado é destinado ao município onde o veículo foi licenciado.

1.2.3 Impostos transferidos pela União

A União repassa, através de receitas partilhadas para os municípios, os seguintes tributos:

- a) *Fundo de Participação dos Municípios – FPM* – A Constituição Federal de 1988, de acordo com o artigo 159, inciso I, alínea “b”, determina que 22,5% da receita arrecadada com IR (Imposto de Renda e provento de qualquer natureza e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sejam repassados pela União aos municípios. A distribuição dos recursos do FPM deve ser proporcional ao coeficiente individual de participação resultante do produto do

fator representativo da população de cada município. Os créditos do FPM são feitos a cada dez dias.

b) *Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcionais às Exportações – IPI Exportação* – É um imposto federal cobrado das indústrias sobre o total das vendas de seus produtos e das pessoas jurídicas responsáveis pela importação de produtos em geral. Sua alíquota é variável.

c) *Imposto Territorial Rural - ITR* – Equivalente ao IPTU (Municipal), cobrado dos proprietários dos imóveis territoriais rurais.

d) *Desoneração de Exportações – Lei Candir nº 87/96* – Prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos Estados e Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários.

e) *Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF* – Imposto de Renda da Pessoa Física que é retido no ato do pagamento do salário, pro labore, férias, 13º salário e outras vantagens pessoais. Esse imposto não isenta o contribuinte do pagamento do Imposto de Renda remanescente apurado quando da apresentação de sua Declaração de Rendimentos no ano seguinte.

O FPM é a transferência mais expressiva da União para o Município. A receita proveniente do FPM é depositada no município em prazo determinado, ou seja, a cada dez dias.

2. APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONSTITUCIONAIS, PROGRAMAS E FUNDOS

Com base na Constituição Federal, os impostos arrecadados elencados no item anterior devem ser aplicados na educação, especificamente na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” MDE, tem um sentido técnico-jurídico preciso. Não se confunde com educação “lato senso”, como usualmente se entende.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá conceito normativo das despesas admitidas e não admitidas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 70 Considerar-se-ão 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;

Entende-se remuneração o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função.

Formação continuada de trabalhadores da educação básica para atualização, aprofundamento dos conhecimentos promovidos pelos municípios.

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

Aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios destinados às escolas.

Ampliação, reformas e manutenção de prédios escolares.

Aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, computadores, televisores e outros)

Manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos e outros)

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

Aluguel de imóveis e de equipamentos, manutenção de bens e equipamentos, conservação das instalações físicas utilizadas na educação básica, despesas fixas como energia elétrica, água e esgoto e outros.

IV – levantamento estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e á expansão do ensino;

Levantamento estatísticos relacionados ao sistema de ensino, realização de estudos e pesquisas para elaboração de programas, planos e projetos para á educação básica.

V – realização de atividades- meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

Despesas com as atividades diversas (vigilância, limpeza e conservação) relacionadas ao funcionamento das unidades escolares.

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

Esta forma de concessão prevista na LDB é apenas para alunos de curso superior, como FUNDEB contempla apenas a educação básica garantida na constituição sua gratuidade e acesso a todos os cidadãos.

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

Quitação de empréstimo destinado a investimentos em educação básica pública.

VII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Aquisição de materiais didático-escolares (material esportivo, acervo da biblioteca escolar, lápis, borracha e outros).

Aquisição de veículos escolares para o transporte escolar ou contratação de empresa prestadora de serviços de transporte escolar e aquisição de peças e serviços para manutenção de veículos do transporte escolar.

Art. 71 Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculada ás instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou á expansão;

Pesquisas realizadas no município para levantamento de dados que não sejam apenas com objetivo específico para qualidade da educação escolar.

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

Mesmo que as instituições tenham uma estrutura de atendimento pedagógico

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;

Exemplo: pontes, ruas, calçadas, asfaltamento.

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

Profissionais da educação trabalhando em fundações ou outras secretarias da administração pública ou em instituição comunitária, filantrópica conveniada com o poder público.

A Lei de Diretrizes e Bases, em seus artigos 70 e 71, norteiam os municípios para aplicação correta nas despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa aplicação deve ser divulgada, inclusive para as outras secretarias da administração pública, evitando-se, com isso, o pensamento errôneo que tudo sai do mesmo bolso e, portanto, não importa onde seja aplicado.

2.1 – Implicações da não aplicação dos recursos constitucionais

A não aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o município pode sofrer as seguintes sanções:

- a) Na intervenção do Estado conforme o art. 35, Inciso III da Constituição Federal: “III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.35).
- b) A indicação de rejeição das contas pelo parecer prévio do Tribunal de Contas e rejeição pelo Poder Legislativo.
- c) Impossibilidade de celebração de convênios com órgão da administração estadual e federal, que exigem certidão negativa do Tribunal de Contas.
- d) Impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras.
- e) A perda da assistência financeira da União e dos estados (art. 76, LDB).

O Prefeito Municipal estará sujeito a processos por crime de responsabilidade, de improbidade administrativa, pelo crime previsto no art. 315 do Código Penal, ou com base na legislação eleitoral, podendo tornar-se inelegível.

2.2 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

Os recursos financeiros destinados à educação têm sido reforçados com as mudanças realizadas pelo Governo Federal que controlou e reformou a Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 14, que fundamentou a Lei 9424/96 – FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que teve vigência de Janeiro de 1996 a dezembro de 2006.

Com o final da vigência do FUNDEF foi criado, através da Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O FUNDEB é um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete Fundos).

Contempla todas as etapas e modalidades da educação básica e os recursos poderão ser utilizados indistintamente entre as etapas e modalidades e aplicados exclusivamente nas áreas de atuação prioritária.

A ampliação no atendimento para educação básica penaliza os municípios com a diminuição de recursos para atendimento do Ensino Fundamental.

Composição do FUNDEB subvincula 20% de impostos e transferências, com implantação gradativa em 3 anos.

Receitas de Impostos que faziam parte do FUNDEF e continuam com o FUNDEB:

- a) ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.
- b) FPE –Fundo de Participação dos Estados.
- c) FPM – Fundo de Participação dos Municípios.
- d) IPI-exp – Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
- e) Lei Candir 87/96.

Receitas de Impostos novos que compõe o FUNDEB:

- a) ITR – Imposto Territorial Rural.
- b) IPVA – Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores
- c) ITCMD - Imposto s/ Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos.

Com a criação do FUNDEB houve uma ampliação das fontes financeiras para atender todas as etapas e modalidades da educação básica.

Estão fora do FUNDEB:

- a) IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.
- b) ITBI – Imposto sobre a transmissão de Bens Imóveis.
- c) ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.
- d) IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte.

Os recursos do FUNDEB destinam-se à educação básica pública em ações consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 70, Lei de Diretrizes e Bases da Educação), o termo MDE propiciou avanços significativos no que diz respeito á despesas com educação, definindo e detalhando a destinação dos recursos para atender exclusivamente as necessidades da educação escolar, promovendo o investimento focado, o que não dá margem para burlar a lei. Como exemplo: era comum que os gastos com a construção de estradas e pontes próximas as escolas fossem justificadas como investimentos em educação.

Os recursos apurados como ganho do FUNDEB, que é o caso do município de Joinville respectivamente, não pode ser incluído para justificar a aplicação dos 25%, porque não é receita resultante de impostos. Denominamos “ganho” como o resultado da diferença entre o valor repassado ao município a título de transferências de recursos do FUNDEB, e o valor retido para formação do FUNDO, quando o valor é superior ao valor retido, haverá ganho.

Em Joinville, os recursos recebidos pelo FUNDEB foram aplicados percentualmente no exercício de 2009: aproximadamente 73% em remuneração dos profissionais do magistério e os 27% restantes em despesas fixas, manutenção, aquisição de material de expediente e pedagógico, construção, aquisição de equipamentos, etc.

O acompanhamento e o controle social sobre a comprovação e fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos no âmbito municipal pelo conselho instituído especificamente para esse fim.

Para município o FUNDEB é um aporte financeiro que possibilitou um desenvolvimento qualitativo e quantitativo nas ações da Secretaria de Educação que estavam prejudicadas apenas com os recursos próprios municipais.

2.3 – Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, foi criado por intermédio da Lei n ° 5.537, de 21 de novembro de 1968 e Decreto-Lei n ° 872, de 15 de setembro de 1969.

Tem como principal função captar e distribuir recursos financeiros a vários programas e projetos do Ensino Fundamental.

Os principais programas financiados e executados pelo FNDE são: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Saúde do Escolar e Programa Nacional de Apoio Transporte do Escolar.

Os recursos são canalizados para Governos Estaduais, Distrito Federal, Prefeituras Municipais e Organizações Não-Governamentais (ONGs), para atendimento às escolas públicas do Ensino Fundamental, de acordo com a estratégia educacional definida pelo Ministério da Educação.

As informações sobre o FUNDEB e os Programas que repassam recursos financeiros ao município de Joinville foram retiradas do site do FNDE (www.fnde.gov.br)

2.3.1 – Salário-Educação

O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. Essa contribuição é a principal fonte de recursos para a educação básica.

A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. Calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

Compete ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a função redistributiva da contribuição social do salário-educação. Do montante arrecadado é deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de

administração. O restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma:

- **Cota Federal** – correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros.
- **Cota Estadual e Municipal** – correspondente a 2/3 do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

A Cota Estadual e Municipal da Contribuição Social do salário-educação é integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição.

Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

Em Joinville, os recursos referentes aos 25% constitucionais vinculados são insuficientes para a execução das ações da educação na Rede Municipal. Este índice é alcançado com a folha de pagamento dos funcionários da Secretaria de Educação.

Em razão desta situação, os recursos do Salário Educação têm sido utilizados na manutenção, obras novas, reformas e ampliações das Unidades Escolares. Isto permitiu dar mais qualidade nos prédios escolares e ampliar a capacidade de atendimento ao Ensino Fundamental e Educação Infantil.

2.3.2 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural

que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

Com a publicação da Medida Provisória 455/2009 – transformada na Lei no 11.947, de 16 de junho do mesmo ano – o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais.

O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, de acordo com número de alunos extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse. Para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustíveis e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em áreas rurais. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

O município de Joinville transportou, em 2009, 348 alunos da Rede Municipal e 1.079 alunos da Rede Estadual de Ensino, e recebeu do PNATE o valor per capita de R\$ 89,44 por aluno, totalizando o valor anual de R\$ 127.628,91.

Este valor repassado pelo PNATE não é o suficiente para suprir a demanda do transporte do escolar das áreas rurais do Município de Joinville, pois os custos com o transporte vão além do valor repassado pelo programa.

No exercício de 2009 os custos, com o transporte realizado, para atender os 4.076 alunos (sendo 2.260 da área rural e 1.816 da área urbana) das redes estadual e municipal de ensino foi de R\$ 2.794.153,90.

O número de alunos atendidos com o transporte escolar na área urbana é reflexo da expansão geográfica com baixa densidade demográfica nas regiões leste e oeste da cidade.

O transporte escolar urbano neste caso é uma medida estratégica tendo em vista o alto investimento necessário após a implantação de unidades escolares nessas regiões.

2.3.3 - Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a

educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando coloca que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII).

O município de Joinville, no exercício de 2009, atendeu na Rede Municipal de alunos 2.878 alunos de creche, 7.713 alunos da pré-escola, 47.194 alunos do Ensino Fundamental, 205 alunos do ensino médio e 2.274 alunos da Educação de Jovens e Adultos.

Os recursos transferidos pelo FNDE para entidade executora foram no valor de R\$ R\$ 2.764.990,80, utilizados para aquisição gêneros alimentícios. A participação do município com recursos próprios não considerados nos 25% constitucionais em alimentação escolar e outras despesas necessárias ao atendimento do programa foi o valor de R\$ 2.168.559,49, perfazendo um valor total de R\$ 4.933.550,29.

Considerando estes valores percebemos que o município vai para além dos limites constitucionais com gastos na Secretaria de Educação.

Foram servidas durante os 200 dias letivos 12.052.800 refeições de qualidade o que contribui para que os alunos tenham suas necessidades nutricionais atendidas durante o período que ficam nas unidades escolares.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE, tem como diretrizes:

- a) Suprir a necessidade nutricional dos alunos no período em que se encontram na escola;
- b) Ofertar um cardápio saudável, adequado e equilibrado;
- c) Respeitar os hábitos alimentares da região;
- d) Respeitar a vocação agrícola da região;
- e) Fomentar o desenvolvimento da economia local

Em função dos dois últimos itens é que em 2009, através da Medida Provisória nº 455 de 28/01/2009, definiu-se que, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE deveriam ser destinados a aquisição de produtos da agricultura familiar, do empreendedor familiar, dos assentamentos dos sem terra e remanescentes de quilombolas.

Em Joinville, como cumprimento da lei nº. 6.459, de 04/06/09, a aquisição dos produtos da agricultura familiar aconteceu no valor de R\$ 500.000,00. Foram beneficiadas, de forma direta, 70 famílias de agricultores locais, além de alguns grupos formais como empreendedores familiares e assentamento de Sem Terra,

3 - REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JOINVILLE: ANALISE DA SITUAÇÃO

O município de Joinville está situado ao extremo norte de Estado de Santa Catarina, com população estimada pelo IBGE de 497.331 habitantes para 2009 e crescimento de 1,05%. É o terceiro pólo industrial da região sul é responsável por 20% das exportações catarinenses e figura entre os quinze maiores arrecadadores de tributos e taxas municipais, estaduais e federais.

3.1 – Histórico de Joinville

No dia 1º de maio de 1843, no Palácio de São Cristóvão, no Rio de Janeiro, casaram-se a princesa Dona Francisca, filha do imperador D. Pedro I, e o príncipe de Joinville, filho do rei Luís Felipe, da França. Como presente de casamento, a princesa recebeu de seu pai 25 léguas de terra na Província de Santa Catarina.

Em 1848, o rei Luís Felipe perdeu o trono e a fortuna. O príncipe de Joinville, para vencer as dificuldades, começa a negociar as terras. No ano de 1849, em Londres, é firmado um Contrato de Colonização de Hamburgo, Alemanha.

Estava decidida a fundação de Joinville, que ocorreu em 09 de março de 1851, com a chegada da barca Colon com os primeiros imigrantes alemães, suíços e noruegueses que deixaram marcas na cultura, costumes, arquitetura e no estilo de vida.

Joinville sempre foi destaque pelo acelerado processo de urbanização, desde início do século XX, tornando-se a principal cidade industrial de Santa Catarina. Concentra grande parte da atividade econômica na indústria com destaque para os setores metalmeccânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. O Produto Interno Bruto per capita de Joinville é um dos maiores do país, em torno de US\$ 8.456 ANO.

Com 10.998 funcionários na administração direta, a PMJ é a maior instituição empregadora do norte catarinense. Segundo dados do mês de agosto de 2009, fornecidos pela Secretaria de Gestão de Pessoas, este numero é distribuído em: 352 cargos comissionados, 7.813 de funcionários efetivos, 165 estagiários com vinculo de um ano, 15 funcionários

eletivos no conselho tutelar, 1.966 estatutários temporários e 687 funcionários especiais que atuam como agentes de saúde.

3.2 – Rede Municipal de Ensino

A missão da Rede Municipal de Ensino é preparar o educando para a caminhada da vida através da busca permanente do conhecimento e de como utiliza-lo para seu desenvolvimento integral da sua humanidade e convivência na sociedade.

São princípios norteadores do programa político-pedagógico da Rede Municipal de Ensino a democratização do ensino de qualidade que transforma e forma para a cidadania, alicerçada no conhecimento, na socialização, nos valores éticos e culturais, habilidades e competências.

Tendo a escola como local privilegiado para ação educativa e este processo envolve infra-estrutura básica atrativa, equipe comprometida, programa de ensino estruturado e participação da comunidade.

A formação continuada dos professores é base importante para alcançar um bom desempenho no processo ensino-aprendizagem. Na rede municipal de ensino dos profissionais que atuam na educação 92% possuem curso superior conforme dados do Núcleo de Recursos Humanos da SEC.

A rede municipal de ensino de Joinville atende as seguintes modalidades de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA. Conforme dados do censo escolar de maio de 2009, o total de alunos é de 62.789, sendo 9.976 na Educação Infantil, 46.095 no Ensino Fundamental e 6.718 na Educação de Jovens e Adultos.

Na Secretaria de Educação estão lotados 4.233 funcionários, sendo 3.581 efetivos e 652 contratados com percentual de 38,48% em relação ao total de funcionários da prefeitura.

Os funcionários lotados na Secretaria de Educação estão classificados dentro da estrutura administrativa da seguinte forma: 2.634 professores, 108 orientadores, 49 supervisores e 57 de outros cargos de apoio a secretaria, 483 auxiliar de educadores, 191 auxiliar escolar e auxiliar administrativo, 152 educadores, 332 cozinheiros e 227 agentes operacionais e serviços gerais.

A Secretaria de Educação administra 159 prédios públicos, mais de 80% dos prédios públicos municipais, sendo 59 deles destinados a atender a Educação Infantil, 89 prédios para atender o Ensino Fundamental, 06 prédios para atender o apoio pedagógico de alunos com necessidades especiais, os CEAPE's – Centro de Apoio Pedagógico, 02 bibliotecas públicas e

01 prédio sede da Secretaria de Educação, 01 depósito para merenda escolar e 01 depósito geral, totalizando 237.553,00 m² de área construída.

No exercício de 2009, o valor do orçamento executado conforme balancete da despesa é de R\$ 195.696.760,61, distribuídos nas seguintes receitas: R\$ 126.214.645,28 de receitas dos 25% constitucionais e contribuição do FUNDEB, receitas com o ganho do FUNDEB no valor de R\$ 47.820.226,53, saldo financeiro do FUNDEB de R\$ 3.015.931,10 e R\$ 685.957,70 de restos a pagar, com recursos próprios municipais com despesas da educação não caracterizadas como manutenção e desenvolvimento do ensino o valor de R\$ 4.192.000,00, do Salário Educação receita no valor de R\$ 9.127.000,00 e com convênios diversos com a União e Estado receitas no valor de R\$ 4.641.000,00.

Os dados acima mencionados estão demonstrados em um quadro didaticamente elaborado pela equipe da Secretaria de Educação para melhor visualização do orçamento da Secretaria de Educação:

ORÇAMENTO SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 2009					
Fora dos 25% PMJ 4.192mi	Mínimo Legal 177.737.030,00		Recursos com destino específico 13.768mi		
	FUNDEB 112.049.690,00				
4.192 mi	65.687.340,00 PMJ	60.527.305,28 Retido FUNDEB	47.820.226,53ganho FUNDEB (Saldo 2008 R\$ 3.702.157,72)	9.127. mi Salário Educ. Saldo 2008 R\$ 991.365,06	4.641 mi Convênios Diver-sos (Federal)
	PMJ 25% 126.214.645,28		Recursos Federais 60.649.384,72		
TOTAL PMJ			TOTAL DE FUNDOS (LÍQUIDO)		DIVER SOS
130.406.645,28			60.649.384,72		4.641 mi Diver-sos
TOTAL DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA 2009 R\$ 195.697.030.00					

Quadro1: Orçamento da Secretaria de Educação 2009

Fonte: Coordenação de Gestão e Controle da Secretaria de Educação, 2009.

Esta estrutura complexa de recursos financeiros não é de conhecimento comum para os que trabalham com a educação nem para os demais níveis da administração pública municipal.

O Quadro do Per Capita aluno da Rede Municipal de Joinville elaborado pelos funcionários da Gerência da Unidade Administrativa – Coordenação de Gestão e Controle demonstra o custo médio de aluno com educação.

O custo médio de um aluno da rede municipal equivale ao valor das escolas particulares quando retirado o lucro e que não servem merenda, material escolar e uniforme gratuitamente.

QUADRO PER CAPITA ALUNO REDE MUNICIPAL 2009

ANO	2009		
EDUCAÇÃO BÁSICA	Nº ALUNOS	VALOR/ANO	VALOR/MÊS
EDUCAÇÃO INFANTIL PARCIAL	6.593	2.555,00	213,00
EDUCAÇÃO INFANTIL INTEGRAL	3.383	5.110,00	426,00
SUBTOTAL Nº DE ALUNOS	9.976		
ENSINO FUNDAMENTAL	46.095	2.652,00	221,00
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	6.718		
SUBTOTAL Nº DE ALUNOS	52.813		
TOTAL DE ALUNOS	62.789		

Quadro 2: Custo Per Capita Aluno 2009

Fonte: Coordenação de Gestão e Controle da Secretaria de Educação, 2009.

Quanto custa a educação no município é uma estratégia eficiente para conscientização dos profissionais da educação e a comunidade escolar para eliminar o pensamento coletivo que serviços públicos como educação e saúde não são “de graça” por serem oferecidos pelo Estado.

A conscientização gera transformações positivas para administração pública e para toda a sociedade. O exercício da cidadania tem um elo direto com o acesso a informação.

3.3 Propostas para socialização do financiamento da educação em Joinville.

Sugerimos que as informações elencadas nesse trabalho sejam repassadas para os funcionários da Rede Municipal de Ensino, Administração Pública em todos os níveis e para a comunidade em geral como forma de conscientização dos volumes de recursos e a estrutura necessária para manter uma educação de qualidade no município.

A princípio este trabalho deverá ser apresentado em seminários organizados pela Secretaria de Gestão de Pessoas, com a finalidade de apresentar os trabalhos de conclusão de curso da Pós-Graduação MBA em Administração Pública: A Dimensão Estratégica da Gestão.

Também será elaborada uma apresentação para os supervisores e demais funcionários do prédio da Secretaria de Educação para que conheçam a origem dos recursos e aplicação correta gerando uma rede de troca de informações.

A internet será uma ferramenta que também pode ser utilizada para divulgação das informações no site da prefeitura.

Nas unidades escolares a estratégia é de atingir grupos menores para que se tenha a possibilidade de discussão do tema e esclarecimento de dúvidas dos profissionais da educação incentivando assim o repasse desses conhecimentos para os alunos.

Com relação a isso, deverá ser encaminhado a todas as unidades escolares o Quadro Per Capita para que a comunidade escolar tenha acesso às informações. Os professores podem utilizar as informações de forma pedagógica para conscientização dos alunos que a escola não é de graça e o que os pais pagam de impostos municipais é menor do que o custo que o município.

Propomos o incentivo as profissionais da educação na elaboração de artigos científicos com o tema financiamento da educação para produção de material para pesquisa tendo em vista a pouca produção científica nesta área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento da educação no Brasil é um tema que merecia mais estudos e discussões tendo em vista sua importância e complexidade. São várias as fontes de recursos destinados à educação. Este trabalho, no entanto, foca os 25% constitucionais que os municípios devem aplicar na área em questão.

Os 25% são compostos por Impostos Próprios Municipais, Impostos Transferidos pelo Estado e Impostos Transferidos pela União, sendo que os que têm maior índice de contribuição são o IPTU e o ISS.

Com base na Constituição Federal, os impostos arrecadados elencados devem ser aplicados na educação, especificamente na manutenção e desenvolvimento do ensino. A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” MDE tem um sentido técnico-jurídico preciso estabelecido pela Lei nº. 9.394/1996, em seu art. 70.

A não aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o município sofrerá sanções e o prefeito pode sujeitar-se a processo por crime de responsabilidade fiscal, de improbidade administrativa e, com base na legislação eleitoral tornar-se inelegível.

Este trabalho não esgota o assunto, sendo relevante o desenvolvimento de novos trabalhos em torno desta problemática, contribuindo, assim, para gerar informações e, conseqüentemente, uma melhor aplicação dos recursos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando. **A Transmissão da Cultura, Melhoramentos/MEC**, 1976.

BRASIL, **Constituição: República Federativa do Brasil**, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**, nº 9394 de 20 de dez. 1996.

BRASIL, **Lei FUNDEB**, nº 11.494 de 20 de jun. 2007.

GONÇALVES, Marcos. **Manual do Prefeito**, 12. ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos**. 2. ed., Brasília: Ed. Plano, 2001.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.

Secretaria da Fazenda. Disponível em:

[www.stn.fazenda.gov.br/municipios_estados/transferênciasconstituicionais](http://www.stn.fazenda.gov.br/municipios_estados/transferenciasconstituicionais) Acesso em: 29 ago. 2009.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em:

www.fnde.gov.br Acesso em: 01 fev. 2010.