

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**TÍTULO: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO  
CONTINUADA DE PROFESSORES: O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE  
CAMPINAS**

**AUTORA: Cristiane Cusin Pupo**

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Vicente Rodriguez**

Dissertação de Mestrado apresentada à Comissão de Pós – Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração de

**Ciências Sociais na Educação**



**Prof. Dr. Dario Fiorentini**  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação  
Faculdade de Educação - Unicamp  
Matrícula: 21552-0

Campinas  
2012

i

**UNICAMP - FF - BIBLIOTECA**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE  
PROFESSORES: O FUNDEF NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

AUTORA: Cristiane Cusin Pupo

ORIENTADOR: Prof. Dr. Vicente Rodriguez

Este exemplar corresponde à redação final da  
Dissertação de Mestrado defendida por Cristiane  
Cusin Pupo e aprovada pela Comissão Julgadora.  
Data: 27/02/2012

Orientador: \_\_\_\_\_



COMISSÃO JULGADORA:

\_\_\_\_\_  


\_\_\_\_\_  


2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP  
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

P969	<p>Pupo, Cristiane Cusin, 1981- Financiamento da Educação e Formação Continuada de Professores: O FUNDEF no município de Campinas / Cristiane Cusin Pupo. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.</p> <p>Orientador: Vicente Rodriguez. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p>1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 2. Educação – Financiamento. 3. Formação continuada de professores. 4. Políticas públicas. I. Rodriguez, Vicente. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p>12-030/BFE</p>
------	---

Informações para a Biblioteca Digital

**Título em inglês** Financing for the education and the continuing education for teachers: the FUNDEF in the town of Campinas.

**Palavras-chave em inglês:**

Fund for the Development of Education Fundamental and Valuation of Magistério Education – Financing

Continuing education of teachers

Public policies.

**Área de concentração:** Ciências Sociais na Educação

**Titulação:** Mestre em Educação

**Banca examinadora:**

Vicente Rodriguez (Orientador)

Marta Leandro da Silva

Marcia de Paula Leite

Denise Krahenbuhl Padula Furgeri

Julio Antonio Moreto.

**Data da defesa:** 27/02/2012

**Programa de pós-graduação:** Educação

**e-mail:** [cristianepupo@hotmail.com](mailto:cristianepupo@hotmail.com)

A Elvira e Fabiano  
Sem palavras para explicar o que vocês  
significam em minha vida

## AGRADECIMENTOS

O ser humano não nasceu para viver só, e também não desenvolve nada sozinho. Pensando nisso, o presente trabalho só foi possível graças às pessoas que, das mais diferentes formas, estiveram ao meu lado e me ajudaram nesta caminhada. Neste sentido, agradeço:

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vicente Rodriguez, pela ajuda e compreensão, sem precisar de muitas palavras para isso;

A Luciana Litardi de Lima, Rosana Correa de Moura e a equipe da Biblioteca Jurídica, todos da Prefeitura Municipal de Campinas, pela paciência e disponibilidade em me auxiliarem nas pesquisas;

Aos membros da minha banca, tanto de qualificação quanto de defesa, Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marta Leandro da Silva e Prof. Dr. Julio Antonio Moreto, pela leitura cuidadosa e contribuições valiosas que fizeram ao meu trabalho.

Aos meus pais, por compreenderem minhas ausências e incentivarem quando a motivação me faltava;

Ao meu irmão Hamilton, que mesmo na distância acompanhou e auxiliou algumas etapas deste trabalho, além de enriquecer nossas vidas com a pequena Elenice;

Ao meu irmão Samuel, pelas contribuições intelectuais e por me atender em qualquer solicitação;

Ao meu marido, por ser paciente, amigo e a pessoa mais compreensiva e companheira que poderia estar ao meu lado;

A todos os colegas da Faculdade de Educação da Unicamp, pelas discussões e trocas de ideias, que foram fundamentais para este trabalho, e a todas as pessoas que de uma forma ou outra contribuíram para o desenvolvimento desta dissertação e não foram citadas nominalmente, meus mais sinceros agradecimentos.

## RESUMO

Entre as recentes políticas públicas de financiamento da educação, esteve em vigor, até o ano de 2007, o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, sendo substituído, em 2008, pelo FUNDEB, que ampliava os mecanismos para toda a educação básica. Como princípios, o FUNDEF pressupunha a ênfase no ensino fundamental (principalmente por parte dos municípios), a busca por corrigir distorções regionais no financiamento da educação pública e a valorização dos profissionais do Magistério. Entretanto, apesar da grande importância da formação de professores dentro do contexto educacional e de valorização dos profissionais do magistério, a legislação do FUNDEF não previu verbas e políticas específicas para esta finalidade, relegando a cada município o modo como à formação iria acontecer. Neste sentido, o objetivo do presente trabalho é estudar, no município de Campinas, a composição dos investimentos vinculados ao FUNDEF e a forma como esta política influenciou (ou não) a formação continuada de professores no município. Através da análise de diferentes fontes como legislação específica, publicações no Diário Oficial do Município, entrevistas, questionários, balanços e balancetes, a conclusão obtida é a de que o advento do fundo não provocou o aumento de matrículas, pois o município não optou pela municipalização, a maior parte dos recursos foram usados para pagamento de professores, mas não houve uma valorização maior dos professores de Ensino Fundamental em relação aos outros, a modalidade de ensino mais penalizada foi o EJA, e a manutenção dos investimentos no Ensino Fundamental prejudicaram o investimento nas creches e pré-escolas. Em relação às políticas de formação de professores, constatou-se que, desde a década de 1980 existem ações de formação continuada na Rede Municipal de Educação de Campinas e o FUNDEF praticamente não contribuiu com o desenvolvimento destas. No período em questão houve uma série de mudanças significativas nas políticas de formação de professores, mas estas se deram mais em função de ações da própria Prefeitura do que pelo advento do Fundo.

## **ABSTRACT**

Among the most recent policies for the financing of education, there was until 2007, the FUNDEF - Fund for the Maintenance and Development of basic education and improvement of Teaching, being replaced in 2008, by the FUNDEB, which expanded the program for the entire basic education system. In its core, the FUNDEF, assumed a great influence in the basic education (mainly for the municipalities), the correction on regional distortions on public educational financing and the improvement of education professionals. It can be noted that, albeit the great importance of teachers' education and valorization in the educational context, the FUNDEF's legislature lacked specific policies and specific distribution of verbs on the subject, allowing each municipality to decide how to make this happen. Based on this, the present work proposes to study how the FUNDEF influenced (or not) the continuing education of teachers in the city of Campinas. Using different sources such as specific legislature, the city's Official Publication, interviews, series of questions, mensal and annual balance sheets, we are able to conclude the Fund did not raise the number of children in schools, because the city did not option for the municipalization; the largest part of the resources were used to pay teachers, but there was no improvement on the education of teachers for the basic education in relation with other types; the modality that suffered the most was the youth and adults; investments on pre-schools suffered because of the maintenance of investments on basic education. For the formation of teachers, we can verify that since the 1980's, there have been actions to improve the continuing education of teachers of the municipal network for the city of Campinas, and that the FUNDEF practically did not contribute with the development of such actions. During this time, there have been significant changes on the policies for the education of teachers, but they were most due to actions of the city's own government than due to the FUNDEF.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: QUANTIDADE DE ESTADOS ATENDIDOS PELA COMPLEMENTAÇÃO E SUAS REGIÕES	42
QUADRO 2: CARGOS, JORNADA E FORMAÇÃO DE PROFESSORES	76
QUADRO 3: CARGO, FORMAS DE PROVIMENTO E REQUISITOS PARA O INGRESSO	78
QUADRO 4: COMPOSIÇÃO DA JORNADA E PERCENTUAIS DA HORA-ATIVIDADE	79
QUADRO 5: COMPOSIÇÃO DA JORNADA SEGUNDO A RESOLUÇÃO Nº 03/2003	80
QUADRO 6: CARGOS E REQUISITOS MÍNIMOS NA INVESTIDURA	82
QUADRO 7: MATRIZ HIERÁRQUICA DO CARGO DE PROFESSOR	83
QUADRO 8: DISTRIBUIÇÃO DA JORNADA DOCENTE SEGUNDO A LEI Nº12.012/2004	84
QUADRO 9: CARGO, QUALIFICAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS DOCENTES	87
QUADRO 10: SALÁRIO DOS PROFESSORES E ESPECIALISTAS ENTRE OS ANOS DE 1996 E 2004	93
QUADRO 11: SALÁRIO DOS PROFESSORES E ESPECIALISTAS NOS ANOS DE 2005 E 2007	93
QUADRO 12: SALÁRIO DOS PROFESSORES E ESPECIALISTAS ENTRE NO ANO DE 2008	94
QUADRO 13: PUBLICAÇÃO DOS CURSOS NO DIÁRIO OFICIAL	132
QUADRO 14: DIVISÃO DAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO	133
QUADRO 15: PERIODICIDADE DOS ENCONTROS	133
QUADRO 16: PÚBLICO ALVO DOS MOMENTOS DE FORMAÇÃO	134
QUADRO 17: DIVISÃO DOS CURSOS CONFORME OS ASSUNTOS	135
QUADRO 18: DEPARTAMENTOS/ SECRETARIAS RESPONSÁVEIS PELA FORMAÇÃO	136
QUADRO 19: DURAÇÃO DAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO	137
QUADRO 20: LOCAIS DE FORMAÇÃO	137
QUADRO 21: MESES DE PUBLICAÇÃO DOS CURSOS NO DIÁRIO OFICIAL	140
QUADRO 22: PERIODICIDADE DOS MOMENTOS DE FORMAÇÃO	141
QUADRO 23: DURAÇÃO DOS CURSOS	141
QUADRO 24: ATIVIDADES DE FORMAÇÃO	143
QUADRO 25: PÚBLICO ALVO DOS MOMENTOS DE FORMAÇÃO	144
QUADRO 26: ASSUNTOS DOS MOMENTOS DE FORMAÇÃO	145
QUADRO 27: LOCAIS DE FORMAÇÃO	148
QUADRO 28: DEPARTAMENTO/ COORDENADORIA RESPONSÁVEL PELA FORMAÇÃO	148

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPINAS DE 1995/1996.	101
FIGURA 2: NOVO ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (1999).	102
FIGURA 3: ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SOMENTE O GABINETE DO SECRETÁRIO, AS ASSESSORIAS E OS DEPARTAMENTOS).	103
FIGURA 4: ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO DEPARTAMENTO PEDAGÓGICO.	104
FIGURA 5: ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO DEPARTAMENTO FINANCEIRO.	104
FIGURA 6: ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO DEPARTAMENTO DE APOIO À ESCOLA.	105

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL POR REDE DE ENSINO, PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NO TOTAL DA REDE PÚBLICA E VARIAÇÃO NO PERÍODO ESTADOS DA FEDERAÇÃO E BRASIL (1996 – 2006)	38
TABELA 2: NUMERO DE MATRÍCULAS POR LOCALIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA E A UNIDADE DA FEDERAÇÃO – ANOS 1998, 2002 E 2006	41
QUADRO 1: QUANTIDADE DE ESTADOS ATENDIDOS PELA COMPLEMENTAÇÃO E SUAS REGIÕES	42
TABELA 3: VALORES E PERCENTUAIS DA COMPLEMENTAÇÃO DADA PELA UNIÃO E DO ICMS	44
TABELA 4: VALOR MÍNIMO APLICADO VERSUS VALOR LEGAL	45
TABELA 5: VALORES DOS SALÁRIOS DOS PROFESSORES DIVIDIDOS POR MODALIDADE DE ENSINO E REGIÃO	47
TABELA 6: ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO PÚBLICO DIRETO EM EDUCAÇÃO POR ESTUDANTE, POR NÍVEL DE ENSINO, E PERCENTUAIS DOS INVESTIMENTOS EM CADA SEGMENTO 2000 – 2009	49
TABELA 7: TEMPO X PERCENTUAL DE INVESTIMENTO	50
TABELA 8: RECEITA VINCULADA A MDE (25%) E FUNDEF (15%)	59
TABELA 09: MATRÍCULAS ADICIONAIS X DIFERENÇA DE CUSTO-ALUNO	61
TABELA 10: PERCENTUAL DE MATRÍCULAS INICIAIS NA CIDADE DE CAMPINAS DIVIDIDA POR NÍVEL DE ENSINO E TIPO DE REDE	63
TABELA 11: VALORES DA VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS PARA O FUNDEF	66
TABELA 12: VALORES APLICADOS, RETIDOS E TRANSFERIDOS	66
TABELA 13: DESPESAS COM PALESTRANTES NO ENSINO - 2000 A MAIO/2006	69
TABELA 14: APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF	70
TABELA 15: VALORES APLICADOS EM CADA NÍVEL DE ENSINO E O PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DE RECURSOS DESTES SEGMENTOS	71
TABELA 16: DISTRIBUIÇÃO DA JORNADA DOCENTE SEGUNDO A LEI Nº12.987/2007	88
TABELA 17: NÚMERO DE VAGAS E MÉDIA POR CURSO	142

## LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
AL - Alagoas  
AMAPAGE - Academia Municipal de Aperfeiçoamento Pedagógico e Administrativo  
ARO – Antecipação da Receita Orçamentária  
ATP - Assistente Técnico-Pedagógico  
BA – Bahia  
CAIC - Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente  
CE - Ceará  
CEFORMA - Centro de Formação Continuada da Educação Municipal  
CEFORTEPE - Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional “Prof. Dr. Milton Santos”  
CEMEI - Centro Municipal de Educação Infantil  
CEPROCAMP – Centro de Educação Profissional de Campinas  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CHP – Carga Horária Pedagógica  
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CPFL – Companhia Paulista de Força e Luz  
CRTCA – Centro de Referência e Tratamento da Criança e do Adolescente  
CSLLPJ - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica  
CTN - Código Tributário Nacional  
DOM - Diário Oficial do Município  
DRU – Desvinculação da Receitas da União  
EC – Emenda Constitucional  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental  
EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil  
FE/UNICAMP - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FSE – Fundo Social de Emergência  
FUMEC – Fundação Municipal para a Educação Comunitária  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola  
Geral  
HP – Hora - Projeto  
ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias  
IE - Imposto sobre Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados

IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas  
II – Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros  
INDEP - Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU - Imposto sobre Propriedade predial e Territorial Urbana  
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
IR - Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza  
ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MA - Maranhão  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC – Ministério da Educação  
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
NAED - Núcleo de Ação Educativa Descentralizada  
NTE – Núcleo de Tecnologia Educacional  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PA – Pará  
PB – Paraíba  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PE – Pernambuco  
PEB – Professor de Educação Básica  
PI - Piauí  
PMC - Prefeitura Municipal de Campinas  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
QSE – Quota Salário Educação  
SANASA – Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A  
SME - Secretaria Municipal de Educação  
TCC – Trabalho de conclusão de Curso  
TDC - Trabalho Docente Coletivo  
TDI - Trabalho Docente Individual  
TDPR - Trabalho Docente em Projetos  
UE - Unidade Educacional

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE (1996 A 2008)</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Legislação vigente e Mecanismos de Financiamento</b>	<b>13</b>
1.1.1. Artigo 68: Esclarece as principais fontes de recursos	15
1.1.2. Artigo 69: Relaciona a vinculação de recursos	17
1.1.3. Artigos 70 e 71: Referem-se ao conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino	20
1.1.4. Artigos 74 a 76: Referem-se ao padrão de qualidade em educação	22
1.1.5. Artigo 77: Aponta a possibilidade de transferência de recursos públicos para a escola privada	22
<b>1.2. O Salário – Educação</b>	<b>26</b>
<b>1.3. Recursos provenientes da seguridade social</b>	<b>29</b>
<b>1.4. Desvinculação de receitas</b>	<b>30</b>
<b>1.5. Recursos de Operações de Crédito</b>	<b>32</b>
<b>1.6. O FUNDEF</b>	<b>33</b>
<b>1.7. O FUNDEB</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 2: O FUNDEF EM CAMPINAS</b>	<b>55</b>
<b>2.1. Análise dos dados financeiros</b>	<b>56</b>
<b>2.2. A vinculação constitucional entre os anos de 1996 e 2008</b>	<b>58</b>
<b>2.3. A municipalização e a questão da matrícula</b>	<b>60</b>
<b>2.4. A perda de recursos do FUNDEF</b>	<b>65</b>
<b>2.5. A aplicação dos recursos do FUNDEF na remuneração e formação continuada de professores</b>	<b>67</b>
<b>2.6. Investimento na Educação Infantil X Investimento do Ensino Fundamental</b>	<b>71</b>
<b>2.7. O Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério em relação ao FUNDEF e a questão da formação Continuada</b>	<b>74</b>
<b>2.8. A Remuneração de Professores</b>	<b>92</b>
<b>CAPÍTULO 3: A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPINAS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES</b>	<b>97</b>
<b>3.1. Formação da Secretaria de Educação do Município de Campinas</b>	<b>97</b>

<b>3.2. Organização Hierárquica da Secretaria Municipal de Educação e os responsáveis legais pela formação de professores</b>	<b>98</b>
<b>3.3. Os projetos políticos para a educação em Campinas e para a formação de professores</b>	<b>109</b>
<b>CAPÍTULO 4: A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E A INFLUÊNCIA DO FUNDEF NAS POLÍTICAS DE CAMPINAS</b>	<b>119</b>
<b>4.1 Formação continuada de professores: A busca por um conceito</b>	<b>119</b>
<b>4.2. Estrutura e organização das políticas de formação de professores entre os anos de 1997 e 2008 e a influência do FUNDEF</b>	<b>124</b>
4.2.1. As políticas de formação entre os anos de 1997 e 2000.	126
4.2.2. As políticas de formação no período de 2001 a 2004	128
4.2.3. As políticas de formação entre os anos de 2005 e 2008.	139
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>161</b>
<b>APÊNDICE A –QUESTIONÁRIO SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1996 – 2008)</b>	<b>169</b>

## INTRODUÇÃO

Na ciência política, existem três abordagens possíveis para os problemas investigados. A primeira abordagem procura entender se existe e qual é a ordem política considerada correta ou verdadeira; a segunda abordagem analisa as forças políticas envolvidas no processo decisório, e a terceira questiona os resultados que um dado sistema político vem produzindo, no sentido de avaliar as contribuições deste sistema. Esta última abordagem é o campo específico de investigação das políticas públicas, não somente no sentido de conhecer os planos, os objetivos e os resultados, mas de entender determinados aspectos das relações que envolvem os agentes políticos, como as instituições, o processo e os conteúdos de política (FREY, 2000).

Por políticas públicas, de forma genérica, podem-se entender as intervenções planejadas do poder público que envolvem diferentes grupos, mas sempre partem de um modelo de Estado. Segundo Hofling<sup>1</sup>:

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada

Dentro das políticas públicas, pode-se situar também as políticas sociais (entre elas a educação), que podem ser definidas da seguinte forma<sup>2</sup>:

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo

Pensando na sociedade capitalista, baseada no lucro, concentração de renda e na exploração do trabalho, pode-se afirmar que as políticas sociais criadas neste contexto são fruto das mudanças nas relações de produção, principalmente aquelas estruturadas no final do século XX (NEVES, 2005), e na atuação do Estado como mediador entre os interesses da elite burguesa e dos trabalhadores, adotando a mediação política como instrumento de dominação e controle das massas.

---

<sup>1</sup> 2001, p. 31

<sup>2</sup> Idem.

Para que o Estado consiga o controle sobre os trabalhadores, e ao mesmo tempo atenda aos interesses do capital, é necessário que ele crie o consenso<sup>3</sup>, ou seja, que crie mecanismos de bem-estar aos trabalhadores, que atendam as necessidades deste grupo, e que haja a valorização do capital. A ação do Estado na elaboração de políticas públicas e sociais, portanto, possibilita tanto a infraestrutura para a realização do projeto capitalista, através da transferência de recursos de impostos, quanto à reprodução da força de trabalho, utilizando para este fim a educação escolar.

No Brasil, quando se analisam as políticas públicas em educação, principalmente sob o aspecto econômico, o que se percebe é que existe por parte do governo federal, dos empresários e do Banco Mundial, um esforço muito maior no sentido de adequar a educação a critérios de eficiência e racionalidade, aproximando-a da lógica da empresa e das necessidades do capitalismo, do que pensá-la do ponto de vista do atendimento (obrigatório por lei) das necessidades de aprendizado dos indivíduos. Neste sentido, houve reformas educacionais no período que seguiram esta lógica, embora esta não seja a única possível de ser seguida.

Nos setores da educação e formação, segundo Martin Carnoy (2002), podem existir três tipos de reformas, as fundadas na competitividade, na equidade e nos imperativos financeiros. Sobre aquelas fundadas na competitividade, são realizadas reformas na educação para melhorar a qualidade, sendo esta entendida como o sucesso do aluno e do uso, no mundo do trabalho, que o aluno faz daquilo que ele aprendeu. As reformas fundadas na equidade são focadas na produtividade, melhorando a produtividade da mão de obra, realizadas mesmo que aumentem os gastos educacionais. Por último, as reformas fundadas nos imperativos financeiros preconizam que a conjuntura econômica determina que os países sejam estáveis para receber investimentos, tendo os organismos internacionais, como o FMI, um importante papel de fornecer os parâmetros para que os países alcancem estabilidade e se desenvolvam.

Pensando no caso brasileiro, pode-se perceber que as reformas que aconteceram na educação a partir da década de 1990 tiveram estreita ligação com imperativos financeiros, estabelecidos principalmente pelo Banco Mundial. De acordo com Rosa Maria Torres (2000), a partir de um documento base, publicado em 1995, chamado de *Priorities and strategies for education: a World Bank setor review*, o Banco Mundial propõe um pacote de reformas para os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, que inclui vários itens. O primeiro elemento

---

<sup>3</sup> Idem

focado pelo Banco Mundial é a prioridade dada à educação básica (explicando-se desta forma o aumento dos investimentos neste setor), acreditando que esta modalidade de educação deve preparar o indivíduo para a continuidade dos estudos e o desenvolvimento de outras competências, voltadas também para o mercado de trabalho. Outro elemento importante, segundo Torres, é a melhoria da qualidade e da eficiência da educação, pois se os resultados estão de acordo com o esperado pelo Banco Mundial, a educação é considerada eficiente, e há a garantia de que os recursos financeiros estão sendo bem empregados.

Com relação à eficiência econômica, o Banco Mundial credita grande prioridade a esta questão, enfatizando aspectos financeiros e administrativos das reformas. Neste sentido, o que se observa, é que, para o Banco Mundial, os recursos existem, mas eles são mal administrados, e devem ser aplicados nas instituições mais eficientes. Além disso, para garantir a eficiência econômica, o Banco Mundial aconselha os países a investirem em descentralização na educação, transferindo a responsabilidade pela educação para outros setores, como os municípios. Com a descentralização inclusive, as instituições escolares autônomas são responsáveis pelos resultados, e o Estado age apenas como avaliador, retirando dele a responsabilidade financeira e mantendo apenas o aspecto avaliatório. Para o Banco Mundial, qualquer insumo considerado caro, como é o caso dos profissionais da educação, deve ser bem utilizado e se tornar eficiente, tendo uma formação exclusivamente técnica, voltada para o como ensinar. Entretanto, deve-se encontrar meios para o barateamento deste profissional, criando programas de formação de professores eficientes, que visam à adequação do profissional às necessidades da educação com um baixo custo.

Não por acaso, e em vários aspectos atendendo as reformas previstas no documento emitido pelo Banco Mundial, em dezembro de 1996, foi promulgada no Brasil uma legislação específica ao financiamento da educação, ou melhor, uma subvinculação de recursos. Segundo esta legislação, do valor destinado à educação<sup>4</sup>, 60% do valor de alguns impostos deveriam ser utilizados especificamente para o ensino fundamental. Chamada de FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – este mecanismo de financiamento produziu características e consequências consonantes com as determinações dos organismos internacionais.

---

<sup>4</sup> 25% do total dos impostos

A origem do FUNDEF remonta a uma emenda na Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Aprovada esta emenda, foi promulgada a Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Dentre as características do FUNDEF, a primeira que salta aos olhos é o fato desta legislação não ter criado recurso novo para a educação, apenas remanejado aqueles já existentes, fortalecendo a ideia de que os recursos existem, e por isso devem ser bem aproveitados. A única previsão de aporte de recursos seria via governo federal, mas este criou mecanismos, contrariando a legislação, para que os recursos investidos fossem cada vez menores. Além disso, por conta da criação do Fundo, houve em vários estados e municípios brasileiros um processo de municipalização do ensino, muitas vezes pouco planejado e precipitado, onde os municípios passaram a cuidar do ensino fundamental, em várias situações sem dispor de verbas para isso, e o governo federal principalmente, e os estados em menor escala, deixaram de se responsabilizar por este setor. Neste sentido, para a educação fundamental, houve a progressiva substituição do Estado de provedor para avaliador (DOURADO, 2005), considerando que os municípios passaram a exercer toda a atividade pedagógica e a se responsabilizarem pela maioria dos gastos, e o governo, no final do processo avalia o resultado, apontando se estes estão de acordo com o esperado. Desta forma, os recursos despendidos pelo governo são utilizados de forma mais racional e eficiente (CASTRO, 2007) e atendem o proposto pelos organismos internacionais.

Ainda relacionado ao FUNDEF está à questão da valorização do magistério, que era um dos objetivos iniciais a que se propunha o Fundo. Na legislação, a valorização estava entendida como aumento salarial, tanto que na lei, dos recursos disponíveis para o fundo, no mínimo 60% deveria ser empregado na remuneração de docentes em exercício. Entretanto, além da questão salarial, a valorização do professor também remete a formação adequada, independente dos parâmetros usados para estabelecer o que é adequado ou não, pois o professor deve ter consciência da finalidade do seu trabalho e de sua formação. Considerando esta premissa, e o fato de que o FUNDEF não previu política ou verba específica para a formação de professores, como se caracterizou esta formação no período de vigência do Fundo? A criação do FUNDEF influenciou uma melhoria nas políticas de formação de professores? Ou a melhoria se deu apenas no aspecto da remuneração?

É a partir deste tipo de questionamento que se estruturou o presente trabalho, cujo objetivo é estudar, em relação aos anos de vigência do FUNDEF, a composição dos investimentos deste fundo no município de Campinas, além de entender se a política do FUNDEF influenciou a formação continuada de professores no município.

Embora este seja o objetivo geral, para alcançá-lo é necessário o desenvolvimento de outros objetivos específicos sendo estes estudar os principais mecanismos de financiamento da educação brasileira, analisar, como um todo, os impactos do FUNDEF no Brasil, estudar a aplicação do FUNDEF em Campinas - conhecer os valores do fundo repassados ao município, saber em que áreas estes valores foram aplicados e se Campinas atendeu as determinações previstas na legislação – e saber como se estruturou no período a Secretaria Municipal de Campinas e a formação continuada de professores - quais eram os projetos para esta modalidade de formação e de que forma estes projetos foram influenciados pelo FUNDEF.

Por ser considerada uma cidade grande<sup>5</sup>, e possuir informações possíveis de serem analisadas, Campinas foi escolhida como o *locus* da pesquisa. Além disso, para ser possível ter uma base comparativa, o período estudado centrou-se entre os anos de 1996 e 2008, ou seja, a somatória dos dois anos anteriores, do período de vigência efetiva do fundo, e dos dois anos posteriores, de forma a ser possível algumas pequenas comparações. O período de vigência efetiva, se relaciona ao fato de que, embora a legislação do FUNDEF tenha entrado em vigor em 1996, somente no ano de 1998 é que se tornou obrigatória a organização do Fundo. Entretanto, dentro do período estudado, dependendo do assunto tratado, podem haver variações de um ou dois anos para mais ou menos, de acordo com o que se pretende discutir.

Para cumprir o objetivo proposto, foram usadas diferentes ferramentas, dependendo da etapa que se pretendia desenvolver. No primeiro capítulo, cujo objetivo é fazer um levantamento geral dos principais mecanismos atuais de financiamento da educação, entre eles o FUNDEF e o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Lei Federal nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que mantém o mesmo princípio do FUNDEF, mas se estende a toda a educação básica - relacionando-os com uma visão geral das políticas brasileiras de financiamento, foi feito um levantamento bibliográfico sobre o assunto, de forma a conseguir entender o conceito de tributo,

---

<sup>5</sup> Este termo é usado em Urbanismo para designar cidades que possuem mais de 500 mil habitantes, como é o caso de Campinas.

como ele se relaciona à educação e a legislação vigente sobre o assunto. Além disso, foram lidos e apresentados no texto autores críticos desta questão de forma a formular algumas opiniões.

No segundo capítulo, buscou-se apresentar a configuração do FUNDEF em Campinas, verificando se o montante investido cumpriu a legislação e se houve aumento real na média salarial dos professores. Também foi verificada a criação do Plano de Carreira para o magistério municipal e, na existência deste, se houve alguma alteração em relação aos anos anteriores e a restrição deste aos professores de ensino fundamental ou se os outros segmentos da educação de prioridade da prefeitura (educação infantil, educação de jovens e adultos) também foram contemplados com aumentos salariais. Além disso, foi analisado também se o município “perdeu” recursos para o fundo e se sofreu o processo de municipalização. Para isso, primeiro foram buscadas na Prefeitura Municipal de Campinas cópias de Balanços, Balancetes e Demonstrativos das Receitas e Despesas da Educação do período, para que pudessem ser levantados dados como o cumprimento da vinculação constitucional, a aplicação dos recursos em MDE<sup>6</sup> e a aplicação dos recursos do FUNDEF (valores enviados e recebidos do Fundo).

Além destas fontes, foram usados neste capítulo dados referentes a matrículas, encontrados principalmente nos Censos da Educação Básica, portais como o FNDE e INEP<sup>7</sup>. Para entender o Plano de Carreira da Prefeitura Municipal de Campinas, qual a relação deste com a formação continuada de professores e como esta formação estava prevista no plano foi feito, via Biblioteca Jurídica da Prefeitura Municipal de Campinas<sup>8</sup>, um levantamento da legislação sobre o assunto. Como fonte adicional de informações, foram usadas também algumas dissertações e teses que direta ou indiretamente se referem ao objetivo do trabalho. Todas as fontes foram lidas e os resultados relevantes foram apresentados em formato de texto.

Na medida do possível, neste capítulo também foi feita uma tentativa de apresentar o montante investido na formação continuada de professores na Secretaria Municipal de Campinas e se este investimento teve relação com o FUNDEF. Entretanto, foi considerado uma tentativa

---

<sup>6</sup>Recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que são especificados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

<sup>7</sup>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, ambos ligados ao Ministério da Educação.

<sup>8</sup>A Biblioteca Jurídica possui um site ([www.campinas.sp.gov.br/bibjuri](http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri)) onde foram encontradas várias das legislações necessárias, principalmente as mais recentes. Entretanto, como algumas não constavam no site, tiveram que ser pesquisadas in loco.

por que os dados a respeito do assunto são escassos e se referem somente a um período específico.

No capítulo 3, buscou-se fornecer subsídios para entender o espaço em que as políticas de formação se organizaram, ou seja, a Secretaria Municipal de Campinas, sua estrutura organizacional e os projetos políticos para a educação e a formação de professores. Neste sentido, foi feito um levantamento histórico da Secretaria Municipal da Educação e a organização dos Departamentos desta, e os principais responsáveis, nestes Departamentos, pela formação de professores. Como fonte de dados foram usadas tanto algumas legislações quanto dissertações e teses e, por ser um levantamento histórico, extrapolou o período compreendido entre 1998 e 2006, remontando brevemente até a década de 1970. Também neste capítulo estudaram-se quais foram os Prefeitos Municipais do período e suas respectivas propostas para a cidade e em especial para a educação e a formação de professores. Todavia, como neste item buscou-se apresentar mandatos completos dos prefeitos municipais da época, o período analisado iniciou em 1997, início do primeiro mandato. Na verdade, os dados do capítulo 3 servem de base entender a dinâmica da formação de professores no município, apresentada e discutida no capítulo 4.

Da mesma forma que o capítulo 2 apresenta os dados financeiros relativos ao FUNDEF, o capítulo 4 busca entender como se deu a formação continuada de professores no período, e se esta sofreu influência do FUNDEF, usando também o período a partir de 1997, pelo mesmo motivo citado acima, já que a formação continuada de professores esteve intrinsecamente ligada à concepção política da época. Neste capítulo, além das fontes de pesquisa já citadas – levantamento bibliográfico, análise de teses e dissertações e pesquisa da legislação – foram utilizadas três novas fontes adicionais de informação, sendo 1 questionário, 4 entrevistas semi-estruturadas, ambos destinados a alguns dos coordenadores de formação continuada de professores do período, e a análise da publicação dos cursos de formação continuada de professores no Diário Oficial do Município. Com exceção do Diário Oficial, onde somente a partir de 2002 os momentos de formação passaram a ser publicados com alguma regularidade, as outras fontes abarcam o período a partir de 1997, pelo mesmo motivo citado quando da explicação do capítulo 2.

Tanto as entrevistas quanto o questionário com profissionais ligados a formação continuada de professores versavam sobre o acesso e importância dos dados financeiros para a formulação das políticas de formação e a influência do FUNDEF neste contexto.

Em relação aos Diários Oficiais, todas as informações a respeito dos cursos de formação continuada foram tabuladas (data de publicação, público alvo, departamento responsável, assunto, frequência e finalidade) e os seus resultados, em conjunto com as entrevistas, foram usados para inferir a respeito da interferência ou não do FUNDEF no sentido destes cursos serem exclusivos para o ensino fundamental, ou se para eles foram usados recursos do fundo. Também neste capítulo, através de levantamento bibliográfico, foram apresentados aspectos conceituais sobre a formação continuada de professores.

Para finalizar, foram feitas considerações finais, baseadas em todo o conteúdo apresentado no decorrer do trabalho. Espera-se que, da forma como a presente dissertação foi organizada, tenha sido possível dar conta dos objetivos a que ela se propõe, e que esta seja uma contribuição para o entendimento do complexo universo das políticas públicas educacionais, dos mecanismos de financiamento da educação e das propostas de formação continuada de professores.

## **CAPÍTULO 1: AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE (1996 A 2008)**

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar e discutir as políticas de financiamento da educação brasileira vigentes entre 1996 e 2008 de forma a entender a origem dos recursos destinados à educação. Para esta finalidade, primeiramente são discutidos os artigos da LDB que se referem a este assunto e em seguida, através de uma retomada histórica que remonta ao período em que cada uma delas foi criada, serão estudadas as outras fontes adicionais de recursos. No final do capítulo é dada ênfase ao FUNDEF, objeto do presente estudo, e uma breve explicação do FUNDEB, que veio a substituir aquele. Todas as análises referentes ao FUNDEF compreendem o período de vigência efetiva do fundo, ou seja, entre 1998 e 2006, mas em alguns casos, de forma a possuir uma base comparativa, foi usado o período de 1996 a 2008.

Antes de passarmos para a legislação propriamente dita, é interessante fazer alguns apontamentos sobre o período, para que se possa situar o leitor sobre a origem e o objetivo dos mecanismos de financiamento da educação. Neste sentido, é necessário observar que as leis, em geral, além da necessidade, são fruto das características do período histórico em que são criadas, refletindo os anseios e políticas da época, não só do país em que elas estão inseridas, mas da sociedade como um todo.

Considerando a afirmação acima, pode-se entender que, no Brasil são duas as principais legislações que regem as políticas de financiamento da educação, sendo elas a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996<sup>9</sup>. Como não pode deixar de ser, ambas são resultado de discussões que levaram em consideração várias características do período<sup>10</sup>.

No período de elaboração de ambas as leis, o Brasil (e o mundo) passavam por transformações, pois o modelo de organização de políticas baseado no estado providência, que

---

<sup>9</sup> Lei nº. 9394, publicada em 20 de dezembro de 1996. Para evitar repetição, a Constituição Federal será tratada no texto também como CF/88 e a Lei de diretrizes e Bases como LDB.

<sup>10</sup> Embora entre promulgação de uma e outra exista um intervalo de 8 anos, entre o início das discussões a respeito da LDB e a promulgação desta, passaram-se aproximadamente 10 anos. Desta forma, pode-se afirmar que ambas são fruto do mesmo período.

garantia amplos direitos sociais<sup>11</sup>, caracterizado pela presença de um Estado forte, centralizador das decisões, vinha sendo questionado, principalmente em função de um novo modelo de organização, chamado de neoliberal, caracterizado pela diminuição das funções do Estado. Este modelo apresentava como uma das características a descentralização, ou seja, o deslocamento dos recursos, competências ou poder decisório do centro, no caso os Estados Nacionais, para entidades específicas, podendo ser estes municípios, estados ou até instituições privadas (ARRETICHE, 1996).

Grosso modo, pode-se definir o conceito de neoliberalismo como a mudança da atuação do Estado de provedor para avaliador (KRAWCZYK, 2005), ou seja, a diminuição da atuação do Estado em vários setores. Entre as principais ideias neoliberais, começam a ser defendidas crenças de que as administrações públicas deveriam ser mais racionais, seguir a lógica capitalista de lucro e eficiência e, para isso, deveriam ser adotadas práticas descentralizadoras, de transferência de responsabilidades dos organismos centrais para outras instâncias. Segundo Menezes (2001, p.60), alguns apologistas começam a difundir a ideia de que os recursos e projetos poderiam ser utilizados de forma mais eficiente se fossem administrados por aqueles que realmente irão aplicá-los, ou seja “a ponta do sistema”. Segundo ele:

A argumentação dos seus apologistas fundamenta-se na hipótese de que ao se transferir para a ponta do sistema a responsabilidade pela execução dos programas estar-se-ia criando as condições para uma maior eficiência e, conseqüentemente, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos.

No mesmo período, na América Latina, vários governos ditatoriais e centralizadores entram em colapso e os novos governos surgidos, de cunho democrático, passam a associar democracia à descentralização, principalmente por influência de organismos internacionais. Neste sentido, a descentralização é difundida como um instrumento de fortalecimento da vida cívica, e portanto pressuposto para a democracia. Segundo Arretche (1996, p.04):

Nesta perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latinoamericanas. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, esta concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado.

---

<sup>11</sup> Não que o Brasil tenha vivido plenamente este modelo, sendo mais característico de países europeus, mas sofreu, através de 20 anos de Ditadura Militar, amplo processo de centralização das decisões políticas nas mãos do Governo Central (SOUZA; FARIA, 2004)

Este também é o caso do Brasil. A partir da sua redemocratização, na segunda metade da década de 1980, a centralização do governo ditatorial passa a ser taxada de ineficiente, já que produziu um severo abismo entre ricos e pobres e criou organizações caracterizadas pela morosidade e burocracia. Na educação, não atendia a totalidade das crianças em idade escolar, e produziu altos índices de analfabetismo, repetência e evasão escolar<sup>12</sup>. Por estes motivos, com a possibilidade de reforma do Estado, adotaram-se no Brasil medidas de cunho democrático e descentralizadoras.

Em relação ao cunho democrático, além dos direito de voto e a escolha dos representantes pelo povo, pode-se citar a organização do país através do Pacto Federativo, onde, a partir da CF/88, os municípios também passaram a ser considerados entes federados, com autonomia para legislar assuntos do próprio interesse, arrecadar impostos, e em relação à educação, criar sistemas municipais de ensino, dotados de autonomia relativa na formulação de políticas educacionais. Segundo Souza e Faria (2004, p.30):

Assim, com aquela CF(1988), foi facultado aos municípios o direito de emitir normas e a estabelecer políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de Colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios), pelo menos no âmbito da lei.

Com a organização da União, estados e municípios como entes federados, tanto a CF/88 quanto a LDB<sup>13</sup>, possibilitaram o crescimento de práticas descentralizadoras. Em relação ao financiamento das políticas públicas, a partir da década de 1980 iniciou-se um processo de descentralização fiscal e financeira que ampliou os recursos dos estados e municípios (RODRIGUEZ, 2001), ou seja, se anteriormente ao período os recursos financeiros eram concentrados nas mãos da administração pública Federal, e a União organizava as políticas e o financiamento destas, com a descentralização fiscal os recursos foram repassados aos estados e municípios, e estes tiveram condições de iniciar e gerir políticas próprias, principalmente sociais, que anteriormente eram impossíveis sem autonomia financeira. Para o financiamento da educação, através da legislação, e com a descentralização fiscal, os estados e municípios ampliaram as verbas e possibilitaram a garantia de recursos destinados a esta finalidade, podendo investir nos sistemas estaduais e municipais de ensino.

---

<sup>12</sup> Segundo dados do IBGE, durante a década de 1980, a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais girava em torno de 20%, enquanto as taxas de repetência e evasão eram de aproximadamente 36% e 6.5% respectivamente. Em termos de comparação, no ano de 2008, a taxa de analfabetismo para a mesma categoria era de 9.92%, e as de repetência e evasão de 11.8% e 4.4%.

<sup>13</sup> No caso da LDB, somente em relação à educação.

Contudo, se a descentralização iniciada neste período coincide com a busca por um governo democrático, e isto é positivo, por outro lado, duas observações e críticas devem ser feitas a este processo, principalmente em relação à educação. A primeira delas se refere à questão da ampliação e garantia dos recursos para esta finalidade, pois ampliação não quer dizer abundância. Quando é apontado no presente trabalho que aumentou e fixou o recurso financeiro para a educação, é necessário deixar claro que, durante o período da ditadura militar, não havia um valor fixo possível de ser investido, pois este era alterado em função das decisões do governo central. Sem este valor, era impossível fazer previsões em longo prazo e investir o necessário em educação. No entanto, isso não quer dizer que, com a reforma financeira o investimento em educação passou a ser suficiente para cobrir as demandas, até porque nem era essa a diretriz dos organismos internacionais para os países da América Latina<sup>14</sup>, mas apenas que passou de mínimo para insuficiente<sup>15</sup>.

Além da questão dos recursos, a própria forma como ocorreu à descentralização também merece uma análise mais detalhada. Embora tenham ocorrido medidas descentralizadoras, como a reforma fiscal, isso não quer dizer que a atuação do estado diminuiu, muito pelo contrário, pois ele descentralizou os recursos financeiros, mas não descentralizou as decisões, configurando-se em um paradoxo (ARRETCHE, 1996).

Entretanto, quando se fala em descentralização, uma das exigências básicas para que esta prática seja efetivamente realizada é a questão da redistribuição de poderes. É difícil pensar uma descentralização real se o poder de decisão não for transferido para os órgãos executores, ou seja, que estes últimos possam ter a capacidade de transformar escolhas em ações (MENEZES, 2001). Esta é justamente uma das severas críticas que se faz ao modelo brasileiro de descentralização, pois segundo Azevedo (2000), as práticas descentralizadoras implantadas pelos órgãos governamentais brasileiros, na verdade, acabaram sendo desconcentradoras, à medida que, no lugar de transferir as instâncias decisórias, transferiram apenas as unidades executoras, ou seja mudou “quem faria”, mas não se alterou “quem decidia”.

Neste sentido, podem ser apontadas algumas políticas da década de 1990 que apresentam este paradoxo, como é o caso da própria política do FUNDEF, ou ainda do FUNDESCOLA, um

---

<sup>14</sup> Segundo o discursos de instituições como FMI e OCDE, o ideal é que os governos cortassem gastos sociais, sendo este um dos motivos que levaram a descentralização.

<sup>15</sup> Para ilustrar esta ideia, o Brasil, em 2010, segundo dados do INEP, investiu 5,1% do PIB, e este índice já significa um avanço em relação ao que era aplicado na época da Ditadura Militar.

programa do Governo Federal com financiamento do Banco Mundial voltado para ações de melhoria da qualidade das escolas públicas de ensino fundamental das regiões norte, nordeste e centro-oeste. Em ambos os casos, que coincidem com o momento em que o governo federal incentivou a municipalização do ensino fundamental, ou seja, a transferência da responsabilidade desta modalidade de ensino para os municípios, continuou sendo organizador de políticas, transferindo assim a unidade executora, mas não o mecanismo decisório.

Contudo, em várias situações, o Governo Federal não apenas descentralizou, ele transferiu a responsabilidade. Pensando novamente na política do FUNDEF, embora a criação do Fundo tenha sido uma iniciativa federal, o que houve foi a desresponsabilização do Estado em relação às ações do Ensino Fundamental, á medida que a União realizou vários mecanismos contábeis que diminuíram a participação financeira deste em relação a esta modalidade de ensino. Este tipo de prática, além de não ser descentralizadora de fato, ainda contraria o Pacto Federativo, principalmente no que se refere à questão da cooperação.

É neste contexto que foram criadas e estão inseridas as leis e os mecanismos que se referem ao financiamento da educação. No limite, muitos deles acabam por refletir estas características, conforme veremos abaixo.

### **1.1. Legislação vigente e Mecanismos de Financiamento**

A CF/88 e a LDB, determinam que, no setor público, são responsáveis pela educação no Brasil, em regime de colaboração, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, existindo três sistemas de ensino público (municipal, estadual e federal). Cada ente federado possui um sistema educacional para gerir e, desta forma, necessita de recursos financeiros para a expansão e administração deles<sup>16</sup>.

Em relação à divisão dos recursos, a União redistribuiu o montante destinado à educação aos estados e municípios, e a parcela que lhe cabe é aplicada no sistema federal de educação e na transferência aos estados, Distrito Federal e municípios. Seguindo a mesma lógica, Os estados recebem recursos da União e, somados aos recursos próprios, mantém os sistemas estaduais de educação e realizam transferências constitucionais para os municípios. Os municípios, por sua vez, recebem recursos da União, do estado e, junto com seus próprios recursos, financiam o

---

<sup>16</sup> CASTRO, 2001.

sistema municipal de educação. Desta forma, organiza-se o regime de divisão de recursos baseado no sistema de colaboração, e a ação supletiva e redistributiva da União e estados está relacionada à capacidade de atendimento e esforço fiscal destes entes. Além disso, a estrutura de financiamento é rígida e complexa, pois, entre outras coisas, possui vinculações, que não podem ser alteradas, e justamente por isso dão segurança ao sistema e permitem um planejamento em longo prazo - e variáveis, que são irregulares e complicados de se contar<sup>17</sup>.

As principais fontes de recursos da educação são provenientes do aparato fiscal (receita de impostos), contribuições sociais (seguridade social e salário-educação), outras fontes de recursos previstas em lei e operações de crédito com agências internacionais. Enquanto as três primeiras constam na LDB e na CF/88, a última é entendida também como fonte adicional de recursos, não estando explícita na legislação.

É interessante salientar que todas as instituições mantidas com recursos públicos devem ser gratuitas, com exceção daquelas consideradas confessionais, filantrópicas e comunitárias, ou ainda aquelas que não são totalmente mantidas com recursos públicos.

Na CF/88, os principais artigos relacionados ao financiamento da educação são o Artigo 212, que prevê a vinculação de recursos para a educação, o Artigo 213, que se relaciona a transferência para as escolas privadas e o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se relaciona ao comprometimento financeiro das diferentes esferas de governo (União, Estados e Municípios) com o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, sendo modificado pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996.

Na LDB, o título “Dos recursos financeiros”, é composto por 10 artigos, que vão do 68 ao 77. Por, de certa forma complementarem as informações da Constituição, e explicarem os artigos desta citados acima, os artigos da LDB serão tratados com maior riqueza de detalhes. Além disso, alguns aspectos da legislação também serão salientados, como é o caso do salário-educação, dos recursos da seguridade social, da desvinculação de receitas, do FUNDEF e do FUNDEB.

Entretanto, antes de partir para a legislação, é conveniente explicar a diferença entre tributo, imposto, taxa e contribuição de melhoria, pois estes termos aparecerão de forma corrente no texto. Segundo Romualdo Portela de Oliveira (2001), para se entender os mecanismos de financiamento da educação, é necessário entender as principais fontes deste financiamento. Neste sentido, é interessante diferenciar alguns conceitos, como o de “tributo”, “imposto”, “taxa” e

---

<sup>17</sup> Idem.

“contribuição de melhoria”. De acordo com o autor, baseado no Código Tributário Nacional, tributo é todo pagamento obrigatório, realizado em moeda, que não se refira a uma punição por algum ato ilícito (como por exemplo, multas) e “cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (apud CTN, lei 5172/66, pág. 90)”. Entretanto, sob a categoria tributo, podem-se diferenciar três formas, que são o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria.

- Taxa: Tributo relacionado principalmente a algum benefício recebido pelo indivíduo pagante, e não necessariamente relacionado à utilidade pública, como é o caso de um registro de escritura. É o pagamento por uma prestação de serviços realizada especificamente pelo Estado.

- Contribuição de melhoria: Refere-se a um tributo pago para auxiliar no custeio de uma obra pública que irá valorizar a propriedade do contribuinte, cobrado exclusivamente de proprietários de imóveis que foram beneficiados por uma melhoria, como é o caso da cobrança pelo asfaltamento de uma rua. Também é paga por um serviço prestado pelo Estado

- Imposto: Contribuição exclusivamente destinada às necessidades gerais da União, Estados e Municípios, ou seja, a administração pública. Não corresponde a nenhuma prestação de serviço específica do Estado (OLIVEIRA, 2001).

No caso da educação, como já foi explicitado, os principais recursos são provenientes de impostos.

### **1.1.1. Artigo 68: Esclarece as principais fontes de recursos**

Este artigo, além de apontar quais são as principais fontes de recurso da educação, aponta também para o fato de que os recursos para a educação são provenientes de impostos, transferências constitucionais e contribuições sociais. Estes impostos podem ser próprios da União, dos Estados e dos Municípios. São impostos arrecadados pela União, apresentados no artigo 153 da CF/88:

- Importação de produtos estrangeiros (II);
- Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE);
- Renda e proventos de qualquer natureza (IR);
- Produtos industrializados (IPI);
- Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF);
- Propriedade territorial rural (ITR);
- Grandes fortunas (IGF).

São impostos arrecadados pelos Estados (CF/88, art. 155):

- Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- Operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS) e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
- Propriedade de veículos automotores (IPVA).
- Sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, assim como sobre o serviço prestado no exterior,

São impostos arrecadados pelos municípios (CF/88, art.156):

- Propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- Serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155 da CF/88 definidos em lei complementar.

Além dos impostos próprios da União, Estados e Municípios, a renda destinada à educação também pode ser proveniente de transferências constitucionais, que são transferências realizadas de uma esfera para a outra (da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios). O objetivo destas transferências é possibilitar a prestação de serviços educacionais pelas três esferas da administração pública, já que a arrecadação dos Estados e Municípios é inferior a da União (OLIVEIRA, 2001). As transferências são constituídas da seguinte forma (nem todas elas se destinam a educação):

- Transferências da União aos Estados e Distrito Federal (CF/ 88, art. 157 e 159):
  - o Fundo de Participação dos Estados (FPE): Composto por 21,5% da arrecadação sobre os Impostos de Renda (IR) e o sobre Produtos Industrializados (IPI);
  - o Imposto de renda de autarquias e fundações estaduais;
  - o 10% do IPI ao Estado e Distrito Federal, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados;
  - o 29% do produto da arrecadação e contribuição de intervenção no domínio econômico referente à importação ou comercialização de combustíveis líquidos e gasosos<sup>18</sup>, que podem ser utilizados apenas para o pagamento de subsídios a combustíveis, financiamento de

---

<sup>18</sup> Este domínio econômico está previsto no artigo 77, § 4º da CF/88.

projetos ambientais ligados às indústrias de petróleo e gás e financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

- Transferências da União e dos Estados aos Municípios (CF/ 88, art. 158 e 159):

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM): Composto por 23,5% da receita arrecadada com os Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados;
- 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) dos imóveis situados no município;
- 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) do município (dos veículos licenciados);
- 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
- Imposto de renda devido pelas autarquias e fundações municipais.

Outra fonte de recursos que financia a educação é a contribuição social, contribuição esta ligada a seguridade social, principalmente relacionada à previdência social, saúde e assistência social. A contribuição social possui por objetivo financiar os direitos sociais entre os indivíduos. Todas as contribuições sociais são instituídas pela União, e a contribuição social diretamente ligada à garantia do direito a educação é o salário – educação, que será analisada posteriormente.

Há ainda, como fonte de financiamento, a receita de incentivos fiscais, ou seja, isenções e reduções de impostos dadas pelos governos com o objetivo de conseguir um determinado comportamento por parte dos agentes econômicos. O governo, em dado momento, pode conceder incentivos fiscais, desde que, por exemplo, os órgãos econômicos invistam em educação.

Como última fonte de recurso citada pelo artigo 68 da LDB, estão os “outros recursos previstos em lei”, sendo estes novos recursos que podem ser criados, desde que sejam autorizados através de uma legislação<sup>19</sup>.

### **1.1.2. Artigo 69: Relaciona a vinculação de recursos**

No artigo supracitado na LDB, pode-se entender a vinculação de recursos como uma alíquota mínima prevista em lei, destinada exclusivamente para algo, como é o caso da educação<sup>20</sup>. Na Constituição Federal de 1988 (artigo 212), e na LDB de 1996 (artigo 69) estão

---

<sup>19</sup> OLIVEIRA, 2001

<sup>20</sup> Idem

vinculados os recursos da seguinte forma: a União deve aplicar nunca menos de 18%, os Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca menos de 25% da receita de *impostos*<sup>21</sup> (inclusive resultantes de transferências constitucionais), na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Os Estados, Distrito Federal ou Municípios ainda podem aumentar a própria vinculação através de suas Leis Orgânicas, no caso dos municípios e estados, e da Constituição, no caso do Governo Federal. Juntamente com a ampliação dos recursos, esta vinculação garantiu um montante destinado especificamente à educação, além de estipular um mínimo a ser investido e demonstrar a prioridade da educação para a União (CASTRO, 2001), pois com exceção desta, apenas a saúde possui recursos vinculados.

A primeira vez que aparece a vinculação de recursos em uma Constituição, é em 1934, quando se vinculou 10% da receita de impostos para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Após 1937, esta vinculação aparece em algumas Constituições e desaparece em outras, até que é efetivada na Constituição vigente, de 1988. Na Constituição de 1937 ela desaparece, em 1946 ela reaparece, com as mesmas alíquotas de 10% e 20%, e posteriormente a alíquota da União é ampliada em 12%, através da Lei de Diretrizes e Bases 4.024<sup>22</sup>.

Em 1967, novamente a vinculação fica de fora da Constituição, valendo a partir de 1969, através da Emenda Constitucional nº. 01, apenas para os municípios (se os municípios não aplicassem no ensino primário 20% da receita tributária<sup>23</sup> municipal sofreriam intervenções), e em 1971, com a redação da LDB 5692, a vinculação é mantida<sup>24</sup>.

Para os três entes federados, é somente em 1983 que retorna a vinculação, através da Emenda Constitucional (EC) nº. 24, conhecida como Emenda João Calmon, regulamentada pela lei nº. 7348, de 24 de julho de 1985, que introduz alíquotas (da receita de impostos) de 13% para a União, e 25% para os Estados, Distrito Federal de municípios. A justificativa da Emenda se baseava na constatação de que, com o fim da vinculação na Constituição de 1967, o investimento em educação havia diminuído, principalmente na década de 1970. Entretanto, houve grande dificuldade de instituição desta Emenda, e uma das principais desculpas era o fato de que não

---

<sup>21</sup> Não inclui taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais

<sup>22</sup> OLIVEIRA, 2001

<sup>23</sup> Quando o texto se refere a receita tributária, está se referindo, além dos impostos, as taxas e contribuições de melhoria

<sup>24</sup> Idem.

havia uma regulamentação (enquanto a Emenda foi aprovada em 1983, a lei saiu apenas em 1985, passando a valer a partir de 1986).

Segundo Jacques Velloso (1990), quando a lei foi promulgada, deveria ter havido vontade política do Congresso e do Executivo de colocá-la em prática já em 1984, mas estes preferiram burlar o texto constitucional. No ano de 1985, mesmo com um crescimento no orçamento do Ministério da Educação, menos de 5% dos impostos estavam previstos para serem utilizados em educação, ou na manutenção e desenvolvimento do ensino. Na verdade, diante dos orçamentos da União, ficava complicado cumprir a Constituição, mesmo após a regulamentação e, embora o discurso oficial seja de que, entre os anos de 1986 e 1988 a União tenha cumprido a vinculação de 13%, de acordo com Velloso, durante estes anos, a União teve gastos superiores a 13% em educação, mas não necessariamente em manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>25</sup>, que era o proposto na legislação.

Com a criação da nova Constituição de 1988, a alíquota da União elevou-se de 13% para 18% mas, neste mesmo documento, com a reforma tributária proposta (gradual, devendo completar-se após cinco anos da promulgação da Constituição), a União perde 20% de suas receitas, que passam a pertencer aos estados e municípios e, na prática, o aumento da vinculação da União não é real<sup>26</sup>.

Ainda no artigo 69 da LDB é feita uma regulamentação desta vinculação, que procura sanar qualquer possível distorção ou erro de interpretação. Entre estas regulamentações estão:

- A explicação de que as parcelas resultantes de transferências serão contabilizadas apenas por quem recebe, de forma a evitar que haja duplicidade. Desta forma, é impossível que o ente federado que transferiu também inclua o valor de sua transferência como cumprimento de sua própria vinculação;

- Existe uma operação de crédito chamada de antecipação de receita orçamentária (ARO), que equivale a um “empréstimo” que será pago com recursos dos orçamentos dos anos posteriores. Se, para a educação, for realizada uma ARO, esta não será contabilizada como recurso aplicado em educação (OLIVEIRA, 2001);

- Se houver uma arrecadação superior à prevista, o valor correspondente ao que não estava previsto deve ser transferido ao ente federado que por direito deveria recebê-lo logo no

---

<sup>25</sup> A questão da manutenção e desenvolvimento do ensino será tratada juntamente com os artigos 70 e 71

<sup>26</sup> VELLOSO, 1990.

trimestre seguinte a constatação da arrecadação, e o valor deve ser corrigido de acordo com a inflação. Esta diferença, por parte de quem recebeu, deve ser aplicada a mais no trimestre seguinte;

- São estabelecidos prazos para a transferência de recursos e, se estes prazos não são seguidos, as autoridades que não realizaram esta transferência são responsabilizadas e, a partir do décimo dia depois do prazo estipulado, a transferência deve ser realizada com correção monetária.

### **1.1.3. Artigos 70 e 71: Referem-se ao conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino**

As discussões em torno do que seria abarcado pela ideia de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) permeou todo o período de tramitação da LDB, e até o período anterior a ela, referente à vinculação de recursos para a educação. Tanto a Emenda Calmon quanto a LDB deixam claro que as despesas vinculadas deveriam se relacionar a *manutenção e desenvolvimento do ensino*, e embora, no senso comum, gastos com educação e MDE sejam sinônimos, existe uma diferença entre elas.

No orçamento destinado a educação, podem existir dois tipos de investimentos: os diretamente associados à escola, que realmente fazem parte da área educacional (e podem ser entendidos como MDE), como é o caso dos recursos destinados a formação continuada de professores, e os gastos que especialistas em orçamento atribuem à educação, sendo inclusos os gastos com educação física e desporto, não somente a educação física da escola, e sim o financiamento do desporto amador (VELLOSO, 1990).

Durante muitos anos, inclusive na vigência da Emenda Calmon, na discriminação dos recursos vinculados a educação, os orçamentos apresentavam os investimentos em educação e cultura, mas não especificamente com MDE. Com a promulgação da lei nº 7348, de 24 de julho de 1985, ficou discriminado que os gastos com MDE deveriam vir *apenas* da receita de impostos, custear o ensino regular ou supletivo, incluindo a pré-escola e a educação especial e custear as atividades de gestão da educação, desde que abrangidas na legislação nacional específica à educação. Desta forma, na lei de 1985 (e posteriormente na LDB de 1996), ficam excluídos do conceito de MDE gastos com merenda escolar, hospitais universitários e escolas militares ou de diplomatas - formação de mão de obra para a administração pública (MELCHIOR, 1997).

Na LDB, apesar das polêmicas em torno do conceito, os constituintes seguiram a tendência da lei nº 7348/85, de não confundir os gastos com educação com as funções de cultura e desportos, pois dependendo da forma como seria exposto, os recursos adicionais poderiam ser reduzidos (CASTRO, 2001). Na verdade, houve realmente uma redução da arrecadação da União, pois a base de cálculo havia mudado. Neste sentido, as despesas com MDE foram expostas no artigo 70 da seguinte forma:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996. n. p.)

E o que não será considerado despesa com MDE refere-se a (art. 71):

- 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 infraestrutura, 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 à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996. n. p.).

A ideia destes artigos é procurar um consenso sobre o que pode ser considerado MDE, pois durante anos, recursos destinados à educação foram utilizados para a merenda escolar, asfaltamento de ruas, entre outras coisas. Entretanto, o conceito ainda não ficou bem definido e, na redação destes artigos, alguns pontos não ficaram claros ou foram omitidos, como é o caso do pagamento de aposentadorias a profissionais do magistério, que não está explícito nos art. 70 e 71 se é ou não é considerado despesa com MDE. Como a LDB não deixa claro este ponto e o INSS sofre carência de recursos, as aposentadorias continuam sendo consideradas como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outro ponto equívocado se refere aos hospitais universitários, que também não são apontados nos artigos 70 e 71, mas é fato consumado que estes transcendem a função de hospital-escola, e acabam fazendo parte do sistema público de saúde e, desta forma, o Ministério e as Secretarias de Educação não devem arcar com os custos destes hospitais. Há ainda o desvio de função, que omitido na LDB, pode dar margem ao não cumprimento da lei, já que não fica claro o uso dos recursos das vinculações para a remuneração de profissionais que não são da educação, mas estão à disposição desta, não necessariamente exercendo atividades relacionadas ao ensino<sup>27</sup>.

#### **1.1.4. Artigos 74 a 76: Referem-se ao padrão de qualidade em educação**

Além CF/88, no artigo 206 inciso VII, a LDB, em seus artigos 74 a 76, também trata da questão da qualidade em educação. Nestes artigos da LDB está posto, sinteticamente, que a União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e municípios, devem garantir um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseados no custo aluno, calculado pela União, que deverá realizar uma ação supletiva e redistributiva de recursos no sentido de garantir em todos os lugares do Brasil um padrão mínimo de qualidade de ensino.

A grande questão na redação destes artigos é definir o que seria o custo-aluno, pois este tanto pode ser o custo mínimo necessário para garantir um padrão de qualidade, quanto o gasto possível de ser realizado pela União, Estados e municípios, ou seja, a divisão do montante que estas unidades podem dispor para a educação pelo número de alunos matriculados, o que parece ser o caso, de acordo com a lei do FUNDEF<sup>28</sup>.

#### **1.1.5. Artigo 77: Aponta a possibilidade de transferência de recursos públicos para a escola privada**

Também tratada pela CF, no artigo 213, a LDB deixa claro que apenas algumas instituições privadas estão aptas para receber recursos públicos. Somente as escolas que forem consideradas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que não tenham fins lucrativos e usem seus excedentes em educação e, no caso de encerramento de atividades, doem o seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional são consideradas passíveis do recebimento.

---

<sup>27</sup> OLIVEIRA, 2001

<sup>28</sup> Idem. O caso do FUNDEF será tratado posteriormente.

Embora este artigo gere polêmica, pois os recursos públicos deveriam ser aplicados exclusivamente em escolas públicas, esta LDB é a primeira que institui um dispositivo regulamentador, já que anteriormente os recursos eram destinados às escolas particulares sem critério algum. Além disso, é a primeira vez também que uma legislação reconhece que existem empresas de educação que visam apenas o lucro, e não a qualidade (OLIVEIRA, 2001).

Porém, isto não quer dizer que não existam “brechas” na legislação, pois quem garante que, recebida à verba, as escolas particulares, quando encerrarem as suas atividades, irão realmente doar o seu patrimônio?

A partir da apresentação destes artigos, dois importantes apontamentos precisam ser feitos. O primeiro deles se relaciona a importância do entendimento da legislação para o presente trabalho. Considerando que o FUNDEF faz parte dos mecanismos de financiamento da educação, é de suma importância entender a origem do montante destinado ao fundo, além da legislação que garante a disponibilidade dos recursos. É somente a partir deste conhecimento que é possível discutir se os recursos são suficientes, conferir se a aplicação destas verbas foi realizada de acordo com a legislação vigente e em último caso, observar se a aplicação dos recursos prevista em lei apresenta alguma ênfase na formação continuada de professores.

Contudo, além do entendimento da legislação, é interessante que seja feita a análise da mesma e é nisto que reside o segundo apontamento. De forma geral, ao estudarmos os artigos da LDB que se referem ao financiamento, existem pontos positivos, mas também existem os negativos. Por aspecto positivo reside o fato de a LDB garantir recursos para a educação, e em percentuais maiores do que as legislações anteriores, possibilitando planejamento e ação constantes, já que os recursos virão. Além disso, quanto se define o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, já está explicitado que este abarca também a formação de professores, à medida que apresenta como item a remuneração e o aperfeiçoamento do pessoal docente. Desta forma, pode-se apontar que existe uma preocupação em garantir a educação, embora não seja possível afirmar que esta preocupação seja suficiente.

Aliás, se partirmos deste ponto, é possível perceber os aspectos negativos, ou ainda, perceber como a teoria difere da prática, e a legislação não possui recursos para abrandar esta dicotomia, e como exemplos podemos citar o investimento feito em educação, que embora garantido não é suficiente, e a questão do custo-aluno.

A partir de informações publicadas pelo INEP, observou-se que, entre os anos de 2000 e 2010, os investimentos em educação no Brasil deram um salto de 3.9% para 5.1%<sup>29</sup> do PIB, ou seja, uma ampliação de 1.2 pontos percentuais. Além disso, em uma publicação da ODCE, chamada *Education at a Glance: OECD Indicators (2010)*, foi registrado que o Brasil teve o maior aumento no investimento por aluno em educação básica, e que o país está muito perto de alcançar a média dos países pertencentes a esta Organização, que é de 5.9% do PIB.

Considerando estas informações, à primeira vista pode-se dizer que cada vez mais o país está priorizando a educação, que seus índices estão muito próximos do que sugerem os organismos internacionais, e que, em último caso, vincular no mínimo 25% da receita de impostos estaduais e municipais e 18% dos impostos federais é suficiente para atender as necessidades da educação brasileira. Entretanto, após uma observação mais atenta, embora seja possível dizer que realmente os investimentos em educação estão aumentando, torna-se complicado afirmar que exista a prioridade.

Pensando na questão do investimento, Nelson Cardoso do Amaral, em seu artigo intitulado “O Novo PNE e o Financiamento da educação no Brasil: os recursos como percentual do PIB”, de 2011, aponta para o fato de que somente o aumento ou a diminuição do índice do PIB não é ilustrativo no sentido de indicar quais países investem mais em educação, já que a quantidade de cidadãos em idade escolar e o valor bruto do PIB também precisam ser levados em consideração. Neste artigo, o autor demonstra que, se o PIB de um país for pequeno e existirem muitas pessoas em idade escolar, fatalmente o valor por pessoa será mais baixo que outro país em situação contrária. No caso do Brasil, dividindo-se o valor do percentual do PIB pela população em idade escolar, o autor chegou ao o valor por aluno de US\$ 959,00, enquanto que a média dos países que fazem parte da OCDE é de US\$ 4.456,00, e da Noruega, país que investe 7,2% do seu PIB em educação e possui o maior valor per capita, é de US\$ 7.953,00.

Após esta observação, o autor apresenta que, se for tomado como parâmetro o segundo Plano Nacional de Educação<sup>30</sup>, onde o objetivo é investir 7% do PIB nesta área, e este índice se mantiver, somente em 2050 o Brasil investirá a média atual dos países da OCDE, e ainda faltarão vários anos para alcançar o índice da Noruega. Contudo, a meta do Plano é chegar aos 7% apenas em 2020, atrasando ainda mais o processo.

---

<sup>29</sup> Percentual de Investimento Público Direto em Educação, disponível *World wide web in:* [http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores\\_financeiros-p.t.d.\\_nivel\\_ensino.htm](http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.d._nivel_ensino.htm)

<sup>30</sup> Projeto de Lei nº8.035, de dezembro de 2010

Ao observar os dados contidos no artigo mencionado acima, pode-se concluir que, mesmo ampliando os valores, realmente o investimento em educação no Brasil ainda é muito baixo, se comparado a países que apresentam bons indicadores educacionais e, embora os recursos sejam garantidos por lei, nada nesta garantia indica que o montante aplicado em educação seja suficiente, apenas que é o mínimo. Além disso, toda a propaganda que se faz em relação ao percentual do PIB investido, na prática significa muito pouco como um indicador de prioridades, porque na verdade o Governo Federal não demonstra exatamente o que este percentual representa em ampliação efetiva dos investimentos em educação.

Todavia, mesmo o percentual do PIB investido em educação estando dentro das expectativas de organismos como a OCDE, isso não quer dizer que a questão do custo-aluno está sendo levada seriamente em consideração, ou ainda, que a determinação do que é custo aluno esteja sendo adequada.

José Carlos de Araújo Melchior (1997) aponta que existem duas diferentes concepções para o custo mínimo por aluno. A primeira delas, chamada por ele de “gasto-aluno”, define o custo a partir da arrecadação de tributos e da possibilidade orçamentária, dividindo-se o valor previsto pelo número de alunos. A segunda concepção, chamada de “custo-aluno-qualidade”, leva em consideração a questão da qualidade em educação e da avaliação<sup>31</sup>, de forma a avaliar se o investimento em educação é suficiente para elevar a qualidade do ensino. Através do levantamento do valor real de um aluno no sistema de ensino, esta última concepção propõe que padrões de elevação da qualidade podem ser estabelecidos, da seguinte forma: estima-se um valor por aluno, aplica-se este valor e avalia se o mesmo é suficiente e, em caso negativo, acrescentam-se recursos sobre o montante já aplicado. O custo-aluno-qualidade parte de critérios de qualidade para chegar a questões econômicas, enquanto o gasto-aluno parte da disponibilidade de renda para se investir em educação. Neste sentido, embora a LDB faça referência à questão da garantia de um padrão mínimo de investimento por aluno, não fica claro se este padrão se refere ao gasto-aluno ou ao custo-aluno-qualidade, o que pode gerar situações em que se privilegia o investimento possível e não o necessário, como ocorreu no caso do FUNDEF, apresentado posteriormente.

---

<sup>31</sup> A questão da qualidade na educação não será tratada no presente trabalho. No caso em questão, foi citada apenas para mostrar que existem diferentes concepções para se determinar o investimento possível em um aluno.

Desta forma, embora não possa ser esvaziada a importância da promulgação da LDB, até porque suas regulamentações dizem respeito não apenas a questão do financiamento, não se pode deixar de observar que, em relação a este último, a redação não é abrangente a ponto de garantir que os recursos atendam as necessidades reais do ensino, e muito menos que o montante investido seja suficiente.

## **1.2. O Salário – Educação**

O salário-educação, com o objetivo de combater o analfabetismo no Brasil, foi criado como uma contribuição social devida pelas empresas, destinada à educação inicial de empregados e filhos de empregados, sendo recolhida via INSS para os cofres públicos, ou utilizado pelas empresas para custearem escolas próprias e bolsas de estudo em escolas particulares. É interessante notar que o salário-educação é uma forma de responsabilizar as empresas pela formação de sua futura mão de obra (OLIVEIRA, 2001) e, desta forma, todas as empresas que possuem funcionários registrados são obrigadas a pagá-lo, com exceção da União, estados e municípios e suas autarquias, a rede pública de ensino, entidades comunitárias confessionais e filantrópicas, organizações de fins culturais e algumas instituições hospitalares e de assistência social.

Embora de certa forma apareçam nas Constituições de 1934 e 1937 dispositivos referentes à responsabilização das empresas pelo ensino primário de seus funcionários e filhos de funcionários, a criação efetiva do salário-educação se deu com a aprovação da lei nº4.440, de 27 de outubro de 1964, que veio garantir o cumprimento do artigo 168, inciso III da Constituição de 1946<sup>32</sup>. A primeira regulamentação do salário-educação, criada através do Decreto-Lei nº. 55.551, de 12 de janeiro de 1965, estipulava inicialmente uma alíquota de 7% do salário mínimo regional, mas como nem todos os trabalhadores tinham filhos ou eram analfabetos (a média era de, para cada 100 trabalhadores, 30 crianças em idade escolar) a contribuição das empresas se fixou em 2% do salário mínimo de um adulto (respeitados os valores regionais de salário), e este

---

<sup>32</sup> Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

valor poderia ser utilizado apenas no ensino primário<sup>33</sup>, estando excluída a educação de jovens e adultos.

Com a redação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1971<sup>34</sup>, o ensino primário da Constituição passou a fazer parte da educação de primeiro grau, que era de oito anos, composta além deste pelo ginásio, e o salário educação pode ser utilizados para todas as séries desta modalidade de ensino. Isto significa dizer que o mesmo recurso que antes era utilizado em quatro anos de estudo, deveria, a partir do momento, ser dividido por oito anos, o que demandava um aumento deste.

Em 1975, através do Decreto 76. 923, de 26 de setembro 1975, veio o aumento necessário, mas não significativo: a alíquota passou para 2,5%, e este pagamento passou a ser usado para todos os tipos de ensino regulares de 1º grau, inclusive o supletivo. Além disso, os recursos da contribuição, que antes eram depositados no Banco do Brasil, em nome do Fundo Nacional de Ensino Primário, passaram a ser depositados em nome do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDEP), posteriormente denominado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ligado ao Ministério da Educação<sup>35</sup>.

Das verbas recebidas pelo salário educação, na época recolhidas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), 0,5% ficava para o Instituto, como taxa administrativa, e dos 99,5 restantes, metade pertencia a União, e a outra metade aos Estados que recolhiam a contribuição. Os 49,75% da União eram repassados aos Estados através de dois critérios: um inversamente proporcional à renda, ganhando mais quem recolhia menos, e outro diretamente proporcional aos Estados que se esforçavam pela educação. Porém, ainda em 1975, a distribuição dos recursos é alterada pelo Decreto nº 1.422 e, descontada a taxa de administração (que subiu para 1%), 1/3 do total ia para a União, e os 2/3 restantes iam para o Estado arrecadador, diminuindo a tentativa de corrigir desigualdades regionais<sup>36</sup>.

A partir do ano de 1978, com a aprovação da Resolução nº. 38, de 23 de agosto, há a regulamentação da possibilidade das empresas que desejam aplicar diretamente os recursos do salário educação, podendo portanto o pagamento ser realizado de três formas: Pagando o tributo

---

<sup>33</sup> Na época o ensino primário, que era de quatro anos, correspondia aos cinco primeiros anos do atual ensino fundamental.

<sup>34</sup> Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa as diretrizes e bases para os ensinos de 1º e 2º graus, semelhantes aos atuais ensino fundamental e médio, respectivamente.

<sup>35</sup> MELCHIOR, 1987

<sup>36</sup> Idem.

diretamente ao governo federal, e o valor seria utilizado nas escolas públicas, transferindo este recursos em formato de bolsas de estudo em escolas particulares, ou criando novas escolas. Regulamenta-se neste momento, a utilização do salário-educação em escolas particulares, embora estes mecanismos já estivessem sendo usados anteriormente.

Entre 1978 e 1988, outros decretos versam a respeito do salário educação, mas não se constituem em alterações na alíquota e no recolhimento e repasse da verba. Na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, o salário educação continua existindo, destinado exclusivamente ao ensino fundamental, com a mesma alíquota de 2,5% incidindo na folha de pagamento dos funcionários registrados, e as empresas podem optar por recolher a contribuição junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) ou participarem do Sistema de Manutenção do Ensino (SME), contribuindo através das escolas particulares. A taxa administrativa do INSS continua sendo de 1% e o repasse também permanece de 1/3 para a União e 2/3 para o Estado arrecadador. Em 1998 e 1999, a Lei nº. 9.766/98 e o Decreto 3.142/99, seguindo regulamentações anteriores, determinam que, para a quota estadual, o montante recebido deveria ser distribuído entre os governos estaduais e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados em suas respectivas redes.

É interessante salientar que, desde 1983 o FNDE vinha constatando uma série de irregularidades nas escolas que recebiam os recursos, pois muitas delas nem sequer existiam, ou ainda as empresas ou os alunos eram fantasmas e, em 1996, a Emenda Constitucional 14 alterou as regras do salário-educação. A partir deste período, a verba do salário educação deveria unicamente ser recolhida aos cofres públicos, através do INSS, excluindo a participação do SME neste processo. Porém, segundo a Emenda, os alunos beneficiários do SME poderiam continuar recebendo o auxílio até completarem o ensino fundamental.

Em 2006, o salário-educação sofreu novas modificações, através do decreto 6003, de 28 de dezembro. A partir deste texto, os recursos desta contribuição são destinados ao educação básica (composta pelo ensino fundamental e médio), e a alíquota passa a ser dividida da seguinte forma: o INSS repassa 99% do valor da contribuição para o FNDE e, destes 99%, o FNDE fica com 10% mais 1/3 do restante para utilizar em programas da educação básica, e repassa para os estados 2/3 proporcionais aos valores arrecadados. Os Estados dividem sua quota do salário-educação com os municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes.

Nos últimos anos, a arrecadação do salário educação vem diminuindo, principalmente porque muitas empresas se negaram a pagar por um período, alegando inconstitucionalidade e houve o crescimento do desemprego e do trabalho informal (CASTRO, 2001).

Um aspecto negativo que pode ser notado em relação ao salário-educação é o fato de, por estar vinculado à folha de pagamento, as empresas grandes, com grande tecnologia e uma menor quantidade de funcionários, pagam menos que empresas pequenas, que por falta de tecnologia empregam mais mão de obra. Além disso, devido a todos os encargos e contribuições, o custo do empregado fica bastante alto, gerando as empresas a necessidade de diminuírem o seu quadro de funcionários.

### **1.3. Recursos provenientes da seguridade social**

A LDB aponta em seus artigos 70 e 71 o que pode e o que não pode ser financiado por recursos da vinculação, ou seja, o que faz e o que não faz parte do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Entretanto, várias necessidades dos alunos, que não se referem diretamente ao ensino e sim a assistência social não foram abarcadas, como é o caso da alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psiquiátrica. Para financiar estas necessidades de assistência social, foram destinados recursos da seguridade social, através do parágrafo 4º do artigo 212 da CF/88, permitindo que os recursos para a alimentação enquanto o educando estiver na escola, para a saúde em geral e a assistência odontológica e oftalmológica sejam provenientes da seguridade social.

Neste sentido, as principais contribuições sociais destinadas ao auxílio ao educando são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (CSLLPJ), a Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos e os recursos da Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea. O COFINS é o sucessor do antigo Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL -, criado através do Decreto Lei nº. 1940, de 25 de maio de 1982. O FINSOCIAL era destinado a custear investimentos assistenciais nas áreas de alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor, e os recursos eram provenientes de, 5% da receita bruta das empresas públicas e privadas que realizassem venda de mercadoria, além de instituições financeiras e sociedades seguradoras, 5% do Imposto de Renda devido das empresas que realizam exclusivamente venda

de serviços, dotações orçamentárias da União e outros repasses financeiros. A arrecadação era realizada pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal e a administração era realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social. A parcela destinada à educação girava em torno de 12,96% do fundo.

Em 1991, com a Lei Complementar nº. 70, é criado o COFINS, que institui uma alíquota de 2% que incidia sobre o faturamento mensal (receita bruta das vendas de mercadoria, de mercadorias e serviços e serviços de qualquer natureza) das empresas, com exceção das vendas ao exterior e o IPI já pago, e se destinava a seguridade social. Atualmente, a alíquota é de 3% para as empresas em geral, 4% para as instituições financeiras e 7,6% para as empresas que recolhem a contribuição com base no valor agregado. A COFINS é a mais importante fonte de recursos destinada à assistência ao educando.

A CSLLPJ, instituída pela lei nº. 7689, de 15 de dezembro de 1988, e a segunda maior fonte de renda da seguridade social ao educando, era cobrada a partir do lucro líquido do exercício de pessoas jurídicas, sendo a alíquota, a princípio, de 15% para as instituições financeiras e 9% no caso das demais empresas. Embora estas alíquotas tenham sofrido alterações, atualmente os valores das alíquotas retornaram ao inicial.

Os recursos da Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos são provenientes de todos os sorteios de números, loterias, apostas, inclusive em hípcas, realizadas no âmbito federal, estadual e municipal. Os recursos são divididos entre a seguridade social (22,4%), entre o crédito educativo (9,6%), o Fundo Penitenciário Nacional (3%) e o pagamento de premiações e despesas operacionais (a quantia restante). Por último, a Loteria Federal do Brasil, conhecida como Loteria Instantânea, foi instituída em 1991, e atende a Seguridade Social (15,40%), o crédito educativo (6,60%) e o Fundo Penitenciário Nacional (3%). Os 75% restantes são divididos em despesas com manutenção (30%) e o prêmio (45%). Os contribuintes são os próprios apostadores, e os recursos destinados à seguridade social financiam principalmente programas nas áreas de alfabetização, saúde, alimentação, esporte e lazer (CASTRO, 2001).

#### **1.4. Desvinculação de receitas**

Embora a vinculação de receitas seja uma garantia de recursos para a área da educação em momentos de crise, segundo alguns especialistas no assunto ela é considerada um “incômodo”,

pois engessa o orçamento, não havendo flexibilidade para fazer adaptações. Com as vinculações, grande parte da receita da federação ficou comprometida, restringindo espaço para o atendimento de novas prioridades, e podendo gerar diminuição do esforço na fiscalização, considerando que os recursos possuíam destino certo (CASTRO, 2001).

Para haver uma maior “flexibilidade” – equilíbrio orçamentário e ajuste fiscal – foram criadas fontes de desvinculação, cuja justificativa dada era a estabilização da economia (CASTRO, 2001). Neste sentido, para a vigência dos anos de 1994 e 1995, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de conter despesas e permitir flexibilidade operacional. O FSE foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 01, de 01 de março 1994, que altera artigos 71, 72 e 73 do Ato das Disposições Transitórias, e destinava os recursos provenientes dele para ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, e outros programas de relevante interesse econômico e social. Os recursos eram provenientes de 20% dos seguintes impostos:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória nº. 419 e pelas Leis nºs 8.847, 8.849, e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº. 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº. 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica. (EC Nº 01, 1994, n.p.)

Quando o FSE foi renovado, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e vigorou de 1996 a 1999, e posteriormente, através da Proposta de Emenda a Constituição, nº. 85-B, de 1999, foi renomeada de Desvinculação das Receitas da União (DRU), abarcando os anos de 2000 a 2007. Em 20 de dezembro de 2007, através da Emenda Constitucional nº 56, a DRU foi postergada até 31 de dezembro de 2011. Embora o FEF e o DRU

possuam regulamentações semelhantes ao FSE, o DRU, quando passou a valer, trouxe como inovação a tentativa de corrigir algumas polêmicas geradas por seus antecessores, já que não afeta a contribuição dos trabalhadores para a previdência, pois o valor retorna a eles mesmos, e não incide sobre os recursos do FPE, do FPM, dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o Fundo de Compensação sobre Produtos Industrializados e os recursos do salário educação, pois a base de cálculo destes não é reduzida.

O grande problema encontrado nesta desvinculação, principalmente relacionado ao FEF e ao FSE, é que os recursos retirados de áreas sociais, não necessariamente estavam retornando a ela através de programas. Na educação, os valores da desvinculação que retornaram ao MEC foram irregulares, apontando inclusive para irregularidades na alocação de recursos e rumores de que a utilização destes estava condicionada aos interesses dos políticos. Além disso, com a desvinculação, na educação, pode acontecer das prioridades serem invertidas, como por exemplo utilizar recursos do salário-educação para outros setores que não a educação básica (CASTRO, 2001). Na verdade, estes mecanismos de desvinculação de receitas foram manobras do Governo Federal para diminuir os recursos vinculados e aplicá-los em outras finalidades, conforme apontavam as tendências da época, de diminuição dos gastos sociais. Já que o Governo Federal não possuía autonomia para diminuir recursos constitucionalmente destinados a finalidades específicas, e entendia que estes recursos seriam mais bem aproveitados aplicados de outra forma, utilizou-se de artimanhas contábeis para esta finalidade sem, teoricamente, contrariar a legislação.

Contudo, em 2009, através da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro, foi estabelecida a redução da DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino. A partir de 2009, a alíquota que era de 20% caiu para 12.5% e em 5% em 2010. A partir de 2011, a Desvinculação não mais incidiu sobre a educação.

### **1.5. Recursos de Operações de Crédito**

Os recursos de operações de crédito são aqueles relacionados a agências externas em projetos de co-financiamento de várias áreas, entre elas a educação. Neste sentido, o Ministério da Educação aceita recursos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento

por conta das vantagens técnicas e operacionais. Entretanto, as normas a serem seguidas também pertencem a estas agências.

Segundo Lívia de Tommasi (2000), o Banco Mundial, principal investidor internacional na educação brasileira, considera a educação como um instrumento fundamental para promover o crescimento econômico e a redução da pobreza e, por isso, procura influenciar as políticas educativas dos países em desenvolvimento, impulsionando mudanças na gestão e na alocação de recursos.

Neste sentido, as principais estratégias de ação do Banco Mundial são apoiar investimentos que gerem crescimento econômico e desenvolvimento social em um contexto de estabilidade, melhorar a eficiência dos gastos públicos e escolher o alvo da população para a qual prestará serviço. Na educação, o “alvo” das décadas de 1990 e 2000 foi o ensino fundamental, pois este possui uma maior taxa de retorno dos rendimentos, que é a garantia de um ensino mínimo. O Banco Mundial sujeita a educação a critérios econômicos, baseados na eficiência e racionalidade.

Segundo a mesma autora ainda, parte da dívida externa brasileira está relacionada aos investimentos do Banco Mundial, pois como os projetos são co-financiados, o banco teoricamente arca com 50% dos recursos, a título de empréstimo, com juros, e a União com os outros 50%. Até os anos 80, o juros giravam em torno de 8% ao ano. A partir deste período, os juros foram elevados consideravelmente, variando com o valor do dinheiro no mercado internacional mais 0,5% do total do empréstimo, e havendo uma taxa de compromisso de 0,75% ao ano sobre os recursos ainda não retirados, para garantir que não haveria atrasos no programa.

Atualmente, existem vários projetos sendo financiados pelo Banco Mundial, entre eles o Bolsa Família e o PróAcre.

## **1.6. O FUNDEF**

Há ainda na Constituição outro artigo que dispõe sobre financiamento da educação, que é o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Originalmente este artigo propunha que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público utilizaria 50% dos recursos dispostos no artigo 212 da CF/88<sup>37</sup> para eliminar o analfabetismo e

---

<sup>37</sup> Que se refere as vinculações da União, Estados e Municípios para a educação

universalizar o ensino fundamental. A Constituição deixou claro, portanto, qual seria a prioridade da educação para o próximo decênio.

Entretanto, até 1996, este dispositivo não havia sido cumprido, devido a falhas de interpretação, pois alguns parlamentares entenderam que a lei referia-se a 50% da soma dos recursos vinculados entre União, Estados e município, e não a cada uma das entidades da federação em separado, o que facilitava muito o orçamento da União, já que Estados e Municípios gastavam muito com o ensino fundamental. Da forma como foi entendida, a legislação realmente estava sendo cumprida, mas de acordo com o sentido original não, e esta interpretação acabou sendo desautorizada pelo Tribunal de Contas da União (CASTRO, 2001). A aplicação da lei, tal qual fora escrita, acabou por se configurar em um problema para o governo federal pois, para conseguir arcar com os 50% dos recursos vinculados de sua responsabilidade (9% do total) com o fundamental, a União deveria retirar recursos de outros segmentos da educação, como o ensino superior federal, ou de outros setores, o que não era aconselhado pelas orientações neoliberais, já que o ideal era diminuir os gastos sociais e não aumentá-los. Por conta deste problema, a União optou por não seguir o dispositivo (OLIVEIRA, 2001).

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência, em 1995, deparou-se com 4 problemas: o artigo 60 não estava sendo cumprido, havia grandes disparidades regionais em relação ao investimento no ensino fundamental, a previsão constitucional de um piso salarial para o magistério e o fato de, após a descentralização da década de 1980, muitos municípios tinham maior arrecadação, mas não necessariamente ampliaram a oferta de vagas (RODRIGUEZ, 2001). Para resolver estes problemas, priorizar o ensino fundamental e reafirmar o papel do MEC como coordenador das políticas educacionais, em 1996, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional número 14, que alterou a redação do artigo 60 do ADCT, desresponsabilizando a União pelo ensino fundamental e responsabilizando Distrito Federal, estados e municípios por ela. No mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 9.424, de 20 de dezembro, que regulamentava a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (também conhecido como FUNDEF). Nas redações da Emenda e da Lei, o Distrito Federal, estados e municípios deveriam aplicar não menos de 60% dos recursos referentes ao artigo 212 da Constituição na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental<sup>38</sup>,

---

<sup>38</sup> Ou seja, do total da vinculação (25%), 15% deveria ser destinado ao fundamental, caracterizando uma subvinculação, que a destinação de um recurso que já está vinculado.

assegurando a universalização deste e a remuneração de profissionais do magistério (CASTRO, 2001; OLIVEIRA, 2001; MELCHIOR, 1997).

Resumidamente, no conjunto dos artigos da Emenda 14, e da Lei nº 9.424, era prevista:

- A destinação exclusiva dos recursos que compunham o Fundo para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Público e valorização do Magistério;
- A criação, em cada Estado e no Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, de natureza contábil;
- Os recursos destinados a este Fundo seriam distribuídos entre cada estado e seus municípios, de acordo com a quantidade de alunos das redes de ensino fundamental, ou seja, todo o montante arrecadado entre os municípios de cada estado (e do próprio estado) comporia o Fundo, e este valor seria redistribuído entre os mesmos entes, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, utilizando como piso um valor por aluno definido nacionalmente, através de ato do Presidente da República. A ideia era garantir equilíbrio entre os municípios dos estados, no sentido de corrigir desigualdades regionais, e um custo mínimo por aluno, de forma a buscar um padrão de qualidade na educação (COSTA, 2008);
- A União exerceria uma função supletiva, complementando os recursos daqueles Estados que o valor por aluno não alcançava o mínimo definido nacionalmente;
- De todos os recursos do Fundo, no mínimo 60% deveriam ser aplicados no pagamento de professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício (estando excluídos os inativos), e nos primeiros cinco anos parte destes recursos poderiam ser utilizados para a capacitação de professores leigos;
- Após o início da vigência da Lei, o Distrito Federal, os estados e os municípios teriam 6 meses para apresentar um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério que assegurasse as mudanças previstas, inclusive contemplar investimentos para a capacitação de professores leigos;
- O acompanhamento das transferências, repartições e aplicações de recursos nos âmbitos federal, estadual e municipal seria realizado por Conselhos de Acompanhamento;
- A União aplicaria o equivalente a 30% do que dispõe o artigo 212 na erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento do ensino fundamental;
- As fontes de financiamento do FUNDEF seriam organizadas da seguinte forma: Da União, o financiamento seria proveniente do salário-educação, de 18% das receitas de impostos devidos a União, outras fontes e o seguro-receita da lei Complementar nº. 87/96; Dos estados e Distrito

Federal os recursos viriam de 15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos estados, 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 15% da parcela do IPI devida aos Estados e Distrito Federal. Os municípios entrariam com 15% do ICMS devido aos municípios e 15% dos recursos do FPM. Percebe-se que uma parcela significativa dos recursos é proveniente das transferências constitucionais, mas convém ressaltar que a maior parte dos recursos é proveniente da arrecadação estadual do ICMS (CASTRO, 2001).

De acordo com o estabelecido pela regulamentação do FUNDEF, e retomando a questão apontada no final do item 1.1.5, percebe-se que o que se propõe é o gasto aluno, partindo da adaptação do aluno ao orçamento, pois de acordo com o Fundo a ideia era estabelecer uma média nacional de gasto por aluno, utilizando 15% da soma do total de transferências constitucionais dividida pelo número de alunos regularmente matriculados no ensino fundamental. Cada Estado também deveria realizar um processo parecido para definir o gasto possível por Estado. Aqueles Estados que não atingissem a média nacional deveriam ter seus recursos complementados pela União (OLIVEIRA, 2001). Neste sentido, a média nacional não estava sendo formulada a partir do valor necessário para oferecer uma educação que atendesse as necessidades da sociedade, independente de quais fossem estas, mas sim da disponibilidade orçamentária, ou seja, das possibilidades de investimento, principalmente dos estados e municípios, sem que o Governo Federal tivesse que realizar grandes complementações.

É interessante analisar o papel da União neste contexto, pois fica clara a diminuição da responsabilidade desta, passando de diretamente responsável para complementar, e a falta de investimentos federais no ensino fundamental. Tanto é assim que, na legislação pertinente, foram previstas sanções para os estados e municípios que não cumprissem os dispositivos legais, mas para a União esta previsão não existiu. O Governo Federal, com esta postura, transforma-se de parceiro em interventor, criando um clima de desconforto entre as esferas governamentais (RODRIGUEZ, 2001).

Além da diminuição do papel da União, dada à forma como foi redigida, a Emenda abre precedente para a utilização de outros recursos que não sejam provenientes da vinculação como é o caso do salário-educação. Com a regulamentação da Emenda, dada através da Lei nº 9.424, de 1996, o Legislativo tentou impedir que os recursos da complementação do Governo Federal fossem provenientes do salário-educação, mas o presidente da República vetou. Entretanto, utilizar o salário-educação é o mesmo que usar um recurso já destinado ao Fundamental (pois a

finalidade do salário educação é justamente esta), chegando-se a conclusão de que a União não estaria investindo mais no Ensino Fundamental, e sim destinando esta responsabilidade aos demais entes federados (OLIVEIRA, 2001).

Embora apresente alguns aspectos positivos, como a tentativa de correção de desigualdades historicamente existentes entre municípios de um mesmo estado e a garantia de investimentos no ensino fundamental e na valorização de profissionais do magistério, a criação do FUNDEF apresentou também elementos passíveis de questionamento (MELCHIOR, 1997), além daqueles já citados acima. O primeiro deles refere-se ao fato de que, embora o Fundo tenha sido criado com o objetivo de melhorar a qualidade da educação, e esta passa pela formação de professores, com exceção dos cinco primeiros anos, a legislação não previu destinação de recursos específica para esta finalidade, podendo-se entender que a ideia central era a de que, através da injeção de recursos, a melhoria se daria automaticamente, o que poderia não se configurar em realidade. Além disso, como o Fundo se referia somente ao Ensino Fundamental, os outros segmentos da educação (educação infantil, ensinos médio e técnico) ficaram desprovidos da aplicação destes recursos. A própria educação de jovens e adultos, mesmo que em nível de ensino fundamental, também não era contemplada pelos recursos do Fundo.

De acordo com a legislação, o FUNDEF, aprovado em 1996 e com a sua implantação prevista para 12 de janeiro de 1998<sup>39</sup>, teria como prazo de vigência dez anos, ou seja, até 2006. Considerando a análise deste período, é possível apontar uma consequência da aplicação deste fundo, como o aumento das matrículas na rede municipal, em detrimento da Rede Estadual. Este aumento já era previsto, uma vez os municípios não receberiam verba do Fundo se não constituíssem rede própria (já que os recursos estavam condicionados ao número de alunos). Para sanar este problema, os municípios tiveram duas alternativas: ou constituíram rede própria, ou através de convênios, assumiram ou parte ou todas as despesas das escolas estaduais, inclusive a administração, provocando um processo de municipalização da educação (PINTO, 2007).

---

<sup>39</sup> Segundo a legislação, era permitida a antecipação da implantação do FUNDEF, através de Lei Estadual, para 1997, mas a obrigatoriedade era 1998.

**Tabela 1: Matrículas no ensino Fundamental por Rede de Ensino, Participação das Matrículas Municipais no Total da Rede Pública e Variação no Período Estados da Federação e Brasil (1996 – 2006)**

Unidade Federativa	Matrículas na Rede		Matrículas na Rede		Participação na Rede	Participação na Rede	Variação
	Estadual 1996	Municipal 1996	Estadual 2006	Municipal 2006	Municipal 1996 (%)	Municipal 2006 (%)	
Acre	78.185	37.378	90.812	58.027	32,3	39,0	6,6
Alagoas	164.984	305.582	156.196	503.304	64,9	76,3	11,4
Amapá	86.102	15.386	94.926	35.351	15,2	27,1	12,0
Amazonas	330.151	176.404	317.006	436.879	34,8	58,0	23,1
Bahia	1.309.135	1.318.206	539.606	2.125.277	50,2	79,8	29,6
Ceará	526.322	807.507	188.937	1.291.480	60,5	87,2	26,7
Espírito Santo	399.670	134.547	148.015	349.687	25,2	70,3	45,1
Goiás	648.485	307.081	402.652	483.465	32,1	54,6	22,4
Maranhão	426.608	790.583	245.162	1.161.256	65,0	82,6	17,6
Mato G. do Sul	233.653	153.083	168.687	227.140	39,6	57,4	17,8
Mato Grosso	301.268	156.738	263.918	277.852	34,2	51,3	17,1
Minas Gerais	2.550.269	845.239	1.650.303	1.432.699	24,9	46,5	21,6
Pará	788.288	505.127	337.530	1.170.052	39,1	77,6	38,6
Paraíba	294.551	290.092	250.290	450.138	49,6	64,3	14,6
Paraná	877.637	762.037	760.016	761.278	46,5	50,0	3,6
Pernambuco	719.925	750.587	461.664	982.305	51,0	68,0	17,0
Piauí	243.359	295.987	138.325	474.075	54,9	77,4	22,5
Rio de Janeiro	609.344	1.096.822	515.661	1.448.184	64,3	73,7	9,5
Rio G. do Norte	266.750	230.615	182.558	328.514	46,4	64,3	17,9
Rio G. do Sul	949.399	609.336	748.501	761.960	39,1	50,4	11,4
Rondônia	174.608	89.429	148.364	144.107	33,9	49,3	15,4
Roraima	56.491	2.170	62.895	18.650	3,7	22,9	19,2
Sta. Catarina	616.843	255.350	437.682	438.543	29,3	50,0	20,8
São Paulo	5.078.539	726.704	2.945.985	2.249.262	12,5	43,3	30,8
Sergipe	194.898	158.737	125.295	231.461	44,9	64,9	20,0
Tocantins	216.291	100.310	138.093	123.597	31,7	47,2	15,5
<b>Brasil</b>	<b>18.468.772</b>	<b>10.921.037</b>	<b>11.825.112</b>	<b>17.964.543</b>	<b>37,2</b>	<b>60,3</b>	<b>23,1</b>

Exclui matrículas do Distrito Federal (não há rede municipal, apenas estadual)

Fonte: Gomes (2009)

A partir da Tabela 1, pode-se perceber que, no total do Brasil, a participação da Rede Municipal avançou de 37,2% em 1996 para 60,3% em 2006, enquanto a Rede Estadual diminuiu de uma participação de 62% para 39,7% no mesmo período. Em alguns estados, inclusive, a variação do aumento de matrículas na Rede Municipal ultrapassou a casa dos 30%, como é o caso dos estados de Espírito Santo, Pará e São Paulo. Além disso, 8 estados passaram a apresentar um número de matrículas na Rede Municipal superior a 70% do total de matrículas do Estado (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Piauí e Rio de Janeiro).

Entretanto, segundo Gomes (2009), embora o FUNDEF tenha tido influência na questão das municipalizações, houve também um interesse por parte dos estados de transferir esta

responsabilidade aos municípios, pois, se a transferência de verbas se daria em função das matrículas, nada impedia os estados de concentrarem a maior parte delas em sua própria área de atuação.

Outra consequência aparente do FUNDEF se refere à mudança do perfil educacional do país (PINTO, 2007), onde os municípios acabaram assumindo principalmente o ensino fundamental, os estados assumiram o ensino médio, e a federação o ensino superior, e os alunos passaram a transitar por diferentes redes, com várias diferenças internas. Aliás, esta não é uma característica provocada apenas pelo Fundo, mas por todo o processo de descentralização vivido pela educação durante as décadas de 1980 e 1990, que contraria o regime de colaboração entre o Governo Federal, estados e município, já que, no lugar de todos os entes pensarem em conjunto a respeito das necessidades da educação, cada um se concentra em um nível específico, esquecendo os outros. Além disso, com toda esta divisão, fica difícil pensar em um sistema nacional de ensino, ou ainda em sistemas estaduais, pois cada ente federado possui autonomia para organizar o seu próprio sistema da forma que melhor lhe aprouver, sem necessariamente se integrar ao seu ente federado imediatamente superior.

Contudo, esta questão das municipalizações é complicada, pois ao mesmo tempo em que aproxima as unidades executoras, no caso às escolas, da instância central, a Prefeitura, e isto é um aspecto positivo, em nenhum momento o aumento percentual das matrículas significou o mesmo percentual de aumento da verba recebida pelos municípios para investir no Ensino Fundamental, já que nenhum recurso novo foi criado pelo FUNDEF. Obviamente que os municípios que optaram pela municipalização receberam um aporte de verbas do FUNDEF, já que aumentou o número de matrículas, mas não se pode afirmar se este aporte foi suficiente para manter o mesmo valor de custo-aluno municipal. Se a verba adicional não foi suficiente e começaram a faltar recursos para o Ensino Fundamental, para manter as políticas muitas prefeituras tiveram que retirar verbas de outros segmentos que elas atendiam (como a educação infantil) para atender a esta modalidade de ensino.

Segundo a tabela 2, a respeito da evolução no número de matrículas em cada rede, pode-se perceber que, embora o número de matrículas nas creches, em relação ao total do Brasil, tenha aumentado nos níveis federal e municipal, foi neste último nível, em valores absolutos, que o aumento foi significativo, passando de 246.676 em 1998 para 898.945 em 2006. No caso do nível estadual, embora as matrículas nas creches tenham aumentado de 1998 para 2002, de 2002 para

2006 estas matrículas sofreram queda. Estes dados mostram que, mesmo que a prioridade dos municípios fosse o Ensino Fundamental, ainda assim houve o crescimento do número de vagas nas creches e a concentração destas no nível municipal. Contudo, talvez, sem a vigência do FUNDEF, ou com a ampliação deste a todos os níveis de ensino, os números fossem diferentes, pois muito provavelmente os municípios foram obrigados a retirar recursos, ou ainda nem chegaram a investir, de outros níveis de atendimento para dar conta do ensino fundamental.

Em relação à educação infantil, na modalidade pré-escola, o número de matrículas aumentou efetivamente somente na rede municipal, passando de 2.725.755 em 1998 para 3.921.291 em 2006. Na rede federal houve um aumento entre 1998 e 2002, mas entre este último ano e 2006 as matrículas diminuíram, e na rede estadual as matrículas apenas diminuíram. A mesma tendência ocorreu com o ensino fundamental, havendo uma queda de matrículas nas redes federal e estadual, e um aumento significativo na rede municipal. Entretanto, o ensino médio sofreu processo inverso, pois aumentou na rede estadual e diminuiu nas redes municipal e federal.

É interessante salientar, ainda através da análise da tabela 2, que em relação às modalidades de ensino acima demonstradas, a evolução da quantidade de matrículas na rede federal ou não aconteceu, ou não foi significativa, pois o atendimento se restringiu a um número pequeno de contemplados, como é o caso das creches e pré-escolas, em que o atendimento federal não ultrapassou, em nenhum ano, 1800 matrículas.

**Tabela 2: Numero de Matrículas por localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – anos 1998, 2002 e 2006**

Regiões		Centro -						Regiões		Centro -					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Oeste			Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Oeste
Creche	Federal	187	60	0	17	110	0	Creche	Federal	709	85	16	252	273	83
	Estadual	11.585	1.577	6.399	609	1.171	1.829		Estadual	17.955	2.512	9.643	1.206	1.508	3.086
	Municipal	246.676	16.560	80.550	91.997	48.938	8.631		Municipal	698.643	45.685	215.909	255.196	141.309	40.544
Ed. Infantil	Federal	1.380	549	259	219	353	0	Ed. Infantil	Federal	1.751	280	566	525	340	40
	Estadual	396.361	87.716	119.510	52.017	83.551	53.567		Estadual	302.234	43.194	68.304	58.662	84.069	48.005
	Municipal	2.725.755	161.642	789.499	1.389.755	296.373	88.486		Municipal	3.402.909	270.792	986.274	1.650.379	366.509	128.955
Ens. Fundamental	Federal	29.181	5.734	5.331	13.801	1.900	2.415	Ens. Fundamental	Federal	26.422	4.438	3.425	136.101	2.357	2.592
	Estadual	17.266.355	1.587.153	4.176.746	7.603.871	2.347.523	1.551.062		Estadual	14.236.020	1.310.937	3.474.736	5.997.726	2.088.287	1.364.334
	Municipal	15.113.669	1.466.610	6.931.223	4.106.815	1.832.796	776.225		Municipal	17.653.143	1.856.538	7.878.699	5.040.024	1.936.175	941.707
Ens. Médio	Federal	122.927	7.290	38.578	41.649	26.687	8.723	Ens. Médio	Federal	79.874	8.712	22.718	28.099	14.079	6.266
	Estadual	5.301.475	396.169	992.785	2.605.917	896.537	410.067		Estadual	7.297.179	605.087	1.842.127	3.269.136	1.046.759	534.070
	Municipal	317.488	4.500	186.400	111.803	8.010	6.535		Municipal	210.631	2.818	140.808	57.234	7.683	2.088

Ano		2006					
Regiões		Centro -					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Oeste
Creche	Federal	933	0	177	415	253	88
	Estadual	17.582	1.457	7.307	4.462	1.696	2.660
	Municipal	898.945	54.462	261.780	346.651	175.914	60.138
Ed. Infantil	Federal	1.538	238	386	605	309	0
	Estadual	225.397	28.747	39.907	27.808	74.993	53.942
	Municipal	3.921.291	390.623	1.306.795	1.680.298	380.000	163.575
Ens. Fundamental	Federal	25.031	3.964	3.117	13.246	1.906	2.798
	Estadual	11.825.112	1.189.626	2.288.033	5.259.964	1.946.199	1.141.290
	Municipal	17.964.543	1.986.663	7.547.810	5.479.832	1.961.781	988.457
Ens. Médio	Federal	67.650	7.086	21.001	24.690	9.932	4.941
	Estadual	7.584.391	693.346	2.276.044	3.022.967	1.042.022	550.012
	Municipal	186.045	2.302	116.560	57.380	7.592	2.211

Elaboração própria a partir dos Censos Escolares de 1998, 2002 e 2006.

Além disso, para os ensinos fundamental e médio, a tendência das matrículas foi de queda. Neste sentido, além dos dados da tabela demonstrarem que realmente houve uma divisão das modalidades de ensino entre União, estados e municípios, fica clara outra consequência do FUNDEF, que foi a desresponsabilização da União pelo Ensino Fundamental, ou seja, a entrega da responsabilidade deste nível de ensino para os estados e municípios.

Além da análise do número de matrículas, a falta de compromisso do Governo Federal, durante o período de vigência do FUNDEF, pode ser constatado a partir da quantidade de estados que receberam a complementação da União, já que estes oscilaram ao longo dos anos.

**Quadro 1: Quantidade de Estados atendidos pela Complementação e suas regiões**

Ano	Meses	Quantidade de Estados atendidos	Estados Atendidos pela complementação	Regiões
1998	janeiro a março	8	AL, BA , CE, MA, PA, PB, PE,	Norte/ Nordeste
	abril a agosto	6	BA , CE, MA, PA, PE, PI	
	setembro a dezembro	5	BA , CE, MA, PA, PI	
1999	janeiro a abril	8	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE,	Norte/ Nordeste
	maio	5	BA, CE, MA, PA, PI	
	junho	7	BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	
	julho a setembro	8	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE,	
	outubro e novembro	7	BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	
	dezembro	6	BA, CE, MA, PA, PE, PI	
2000	janeiro a abril	8	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE,	Norte/ Nordeste
	julho e agosto	7	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PI	
	setembro a dezembro	6	AL, BA, CE, MA, PA, PI	
2001	janeiro a maio	7	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PI	Norte/ Nordeste
	junho a agosto	6	BA, CE, MA, PA, PB, PI	
	setembro a dezembro	5	BA, MA, PA, PB, PI	
2002	janeiro a dezembro	4	BA, MA, PA, PI	Norte/ Nordeste
2003	janeiro a dezembro	4	BA, MA, PA, PI	Norte/ Nordeste
2004	janeiro a dezembro	5	AL, BA, MA, PA, PI	Norte/ Nordeste
2005	janeiro a dezembro	4	AL, MA, PA, PI	Norte/ Nordeste
2006	janeiro a dezembro	2	MA, PA	Norte/ Nordeste

Elaboração própria a partir dos Relatórios do FUNDEF.

A partir do Quadro 1, pode-se observar que, durante os anos de 1998 e 2006, de todos os estados brasileiros, somente alguns das regiões norte e nordeste receberam a complementação, e mesmo nestas regiões, a quantidade de estados foi diminuindo. Tanto é assim que, no início de 1998, oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) recebiam a complementação, passando para seis (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí) no segundo semestre de 2000, e chegando a apenas 2 (Maranhão e Pará) no final da vigência do Fundo. Estes dados, além de mostrarem a falta de compromisso do governo federal, demonstram que não houve um aumento significativo de recursos para o ensino fundamental, e os recursos que existiram, ficaram concentrados em duas regiões, ou ainda, com oscilações, em apenas oito estados.

A inexistência de aumento de recursos para o fundamental já era previsto, já que a legislação do FUNDEF previa apenas a subvinculação, ou seja, do montante já vinculado à educação, uma parte deveria ser usada somente para o ensino fundamental. Desta forma, o único aporte de recursos possível seria através da complementação da União, e este aporte, como se percebe pela tabela 3 foi limitado e concentrado nas regiões norte e nordeste, sendo os únicos dois estados que receberam a complementação por todo o período o Maranhão e o Pará.

Além da quantidade de estados atendidos, se para fins de análise da participação da União forem considerados o percentual de participação da complementação da União no montante do valor do FUNDEF, e os valores desta complementação, a percepção também será a de que os valores foram irrisórios. De acordo com a Tabela 3, pode-se perceber que, em todos os anos de vigência do Fundo, a participação da União através da complementação nunca ultrapassou o percentual de 4.18 do total dos recursos destinados ao Fundo, sendo este percentual obtido em apenas um ano (1999). Entre os outros anos, as médias variaram entre 3.18% e 0.72%, chegando à média de 2.09% no total do período, enquanto o ICMS, principal recurso do Fundo, manteve uma média de 67.6%. Em termos absolutos, os valores também variaram, e nem sempre no sentido de um acréscimo. No total do período, em valores atualizados, o Governo Federal, através da complementação, investiu aproximadamente R\$ 7,6 bilhões de reais no Fundo, e estes valores não foram aumentando gradativamente, pois o período em que o governo mais “complementou” foram os quatro primeiros anos (1998, 1999, 2000 e 2001) e, com exceção do ano de 2004, o investimento foi diminuindo ao longo dos anos, chegando ao seu valor mais baixo em 2006 (aproximadamente R\$ 294 milhões).

Dependendo da forma como se analisa a Tabela 3, e era esta a alegação do Governo Federal, pode-se inferir que a arrecadação dos estados aumentou, e por conta desta “melhora”, o Governo Federal não precisava mais complementar com recursos próprios, já que o estado conseguia alcançar o custo-aluno mínimo definido nacionalmente. Entretanto, esta concepção é errônea, porque na verdade o custo aluno nacional era baixo, estimado em valores inferiores ao que dizia a lei, como será apresentado mais adiante. Obviamente que todo estado, de um ano para outro, apresenta um aumento na arrecadação, mas isso não necessariamente significa uma melhora, podendo significar apenas uma correção nos índices de acordo com a inflação, e por conta destes ajustes, o estado deixa de receber a complementação.

**Tabela 3: Valores e percentuais da complementação dada pela União e do ICMS (valores corrigidos para 2011)**

Ano	Valor Previsto	Novo valor previsto	Valor Aplicado	Percentual da complementação da União no total dos recursos do Fundef	Percentual do ICMS no total dos recursos do Fundef
<b>1998</b>	1.016.669.390,44	..	1.040.282.256,20	3,18%	66,24%
<b>1999</b>	1.790.434.680,93	1.423.212.426,22	1.575.853.198,23	4,18%	64,93%
<b>2000</b>	1.483.301.864,99	1.050.678.252,44	1.088.581.713,15	2,83%	67,54%
<b>2001</b>	1.201.078.350,49	872.043.448,62	1.028.632.385,33	2,37%	67,94%
<b>2002</b>	788.202.018,93	..	788.201.525,61	1,81%	66,53%
<b>2003</b>	546.792.260,76	..	551.006.400,31	1,32%	68,82%
<b>2004</b>	560.217.880,72	..	715.558.584,15	1,59%	69,77%
<b>2005</b>	549.469.173,78	..	549.469.173,78	0,77%	67,71%
<b>2006</b>	356.887.764,49	..	293.734.083,08	0,72%	68,95%
<b>total</b>	<b>8.293.053.385,53</b>	..	<b>7.631.319.319,83</b>	<b>2,09%</b>	<b>67,60%</b>

**Elaboração própria a partir dos relatórios do FUNDEF**

Daniel Arias Vazquez (2005), fazendo uma análise da política nacional de equidade do FUNDEF, também aponta algumas consequências deste. Uma primeira observação feita pelo autor baseia-se no fato de que, durante os anos de vigência do Fundo, o valor mínimo nacional por aluno definido pelo governo federal foi menor do que o mínimo estipulado pela legislação. Segundo o autor, baseado no artigo 6º da Lei 9424/96 este valor mínimo, embora definido por decreto do presidente, não poderia ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a somatória das matrículas totais do ensino fundamental do ano anterior e a previsão de matrículas para o próximo ano.

**Tabela 4: Valor Mínimo Aplicado Versus Valor Legal**

Ano	Previsão inicial da receita vinculada ao Fundef (em reais)	Nº de alunos								Valor mínimo fixado pelo poder executivo (em reais)						
		1º a 4º séries	5º a 8º séries e Educação Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro séries finais zona urbana	Quatro séries finais zona urbana e rural	Quatro séries finais - rural e educação especial - zonas urbana e rural	Total	1º a 4º séries	5º a 8º séries e Educação Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro séries finais zona urbana	Quatro séries finais zona urbana e rural	
1998	30.593.539.884,00	..	-	..	..	..	..	..	30.535.072	753,62	753,62	..	..	..	..	
1999	31.638.760.661,83	..	-	..	..	..	..	..	32.380.024	735,33	735,33	..	..	..	..	
2000	32.857.871.053,67	19.212.758	13.631.918	..	..	..	..	..	32.844.676	716,91	752,76	..	..	..	..	
2001	35.551.234.605,51	18.545.196	14.046.739	..	..	..	..	..	32.591.935	742,36	779,48	..	..	..	..	
2002	37.678.303.887,06	18.048.609	14.103.461	..	..	..	..	..	32.152.070	781,09	820,15	..	..	..	..	
2003	39.075.449.848,28	17.682.141	14.298.366	..	..	..	..	..	31.980.507	752,41	790,03	..	..	..	..	
2004	41.748.311.067,84	17.186.616	14.046.986	..	..	..	..	..	31.233.602	833,05	874,70	..	..	..	..	
2005	45.457.199.440,80	..	..	12.775.922	4.340.835	12.156.876	..	1.709.597	30.983.230	..	..	862,66	879,91	905,79	923,05	
2006	47.021.797.273,27	..	..	12.389.992	4.096.003	11.797.929	..	1.937.035	30.220.959	..	..	903,31	921,37	948,47	966,54	

Ano	Estimativa de valor mínimo segundo o art. 6º da Lei 9424/96							Diferença per capta							
	1º a 4º séries	5º a 8º séries e Educação Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro séries finais zona urbana	Quatro séries finais zona urbana e rural	Quatro séries finais - rural e educação especial - zonas urbana e rural	1º a 4º séries	5º a 8º séries e Educação Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro séries finais zona urbana	Quatro séries finais zona urbana e rural	Diferença de valores (quanto o governo federal deixou de repassar para o Fundef)	
1998	1.001,91	1.001,91	..	..	..	..	..	248,29	248,29	..	..	..	..	7.581.655.670,34	
1999	977,11	977,11	..	..	..	..	..	241,78	241,78	..	..	..	..	7.828.702.341,98	
2000	980,06	1.029,07	..	..	..	..	..	263,15	276,31	..	..	..	..	8.822.443.243,37	
2001	1.067,79	1.121,18	..	..	..	..	..	325,43	341,70	..	..	..	..	10.834.806.387,13	
2002	1.146,73	1.204,06	..	..	..	..	..	365,63	383,92	..	..	..	..	12.013.734.647,62	
2003	1.195,14	1.254,89	..	..	..	..	..	442,73	464,86	..	..	..	..	14.475.130.950,51	
2004	1.307,25	1.372,61	..	..	..	..	..	474,20	497,92	..	..	..	..	15.144.157.680,23	
2005	..	..	1.429,58	1.458,17	1.501,06	1.529,65	..	..	..	566,92	578,26	595,27	606,61	18.026.746.491,69	
2006	..	..	1.515,45	1.545,75	1.591,22	1.621,53	..	..	..	612,14	624,38	642,74	654,99	18.993.622.777,17	
														Total	113.721.000.190,03

Fontes: Vazquez (2005)/ Tribunal de Contas da União/ Censo da educação/ FNDE. A partir de 2004, elaboração própria. Valores atualizados para 2011

Contudo, entre os anos de 1998 e 2003, o valor efetivamente estipulado foi inferior ao que estava determinado pela fórmula, como é demonstrado na Tabela 4, baseada nos dados de Vazquez (2005) e complementada com informações do Tribunal de Contas da União, do Censo da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo esta tabela, em todos os anos de vigência do FUNDEF, o Governo Federal estipulou um valor mínimo por aluno inferior aquele determinado pela legislação, e esta diferença, nos últimos anos do FUNDEF ultrapassou a casa dos 15 bilhões, como é o caso dos anos de 2004, 2005 e 2006, coincidentemente alguns dos anos em que a complementação da União ao FUNDEF foi menor. No total do período, a União deixou de repassar ao FUNDEF algo em torno de 113 bilhões de reais, se forem considerados os valores atualizados para 2011, e usou como justificativa para esta questão critérios orçamentários, de adequação ao orçamento possível da União<sup>40</sup>. Neste sentido, mais uma vez, fica clara a desresponsabilização da União em relação ao Ensino Fundamental, pois se houvesse uma preocupação real com a valorização desta modalidade de ensino, deveria haver aporte de recursos e, sendo o Governo Federal o único ente federado com condições dadas pela lei de fazer este aporte, o mínimo seria respeitar a legislação, e não fixar o custo aluno em um valor muito abaixo do que apresenta a letra da lei.

Entre as consequências do FUNDEF, ainda é possível fazer outra inferência, em relação ao salário dos professores, que segundo especialistas da área, poderia aumentar para professores de ensino fundamental e diminuir para os dos outros segmentos, como os professores de educação infantil e ensino médio. Neste sentido, foram analisados os dados de dois censos dos profissionais do magistério realizados pelo governo federal, apresentados nos anos de 1997 e 2003. Embora estes relatórios não contemplem o período total de vigência do Fundo, são significativos no sentido de apontar tendências, pois o primeiro censo foi publicado no ano anterior ao início da vigência do FUNDEF, e o próximo (2003) publicado quando esta estava pela metade. A partir da comparação dos dados destes dois censos, tabulados e apresentados na Tabela 5, é possível observar que o principal grupo que teve seu salário diminuído<sup>41</sup> foi o dos professores de ensino médio, pois no total do Brasil (nível municipal) e nas regiões norte (níveis estadual e municipal) e centro-oeste (nível federal), a remuneração destes docentes decresceu no período.

---

<sup>40</sup> VAZQUEZ, 2005

<sup>41</sup> A constatação de que o salário diminuiu ou aumentou foi feita através da diferença entre o salário de 2003 e o de 1997 com valores atualizados.

**Tabela 5: Valores dos salários dos professores divididos por modalidade de ensino e região**

	média do Brasil									Região Norte									Região Sul								
	Federal			Estadual			Municipal			Federal			Estadual			Municipal			Federal			Estadual			Municipal		
	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença
Pré-escola e classe de alfabetização Ensino fundamental 1º a 4ª série	2.666,26	3.082,43	416,18	1.238,51	1.483,93	245,42	911,37	1.055,86	144,49	2.588,52	3.394,23	805,70	1.133,51	1.397,14	263,63	517,63	775,46	257,83	2.183,45	834,65	-1.348,80	1.245,82	1.451,73	205,91	1.022,03	1.132,08	110,05
Ensino fundamental 5º a 8ª série	3.138,63	3.576,06	437,43	1.292,68	1.411,78	119,10	757,65	970,05	212,41	3.265,99	3.728,33	462,34	1.154,96	1.428,11	273,15	565,48	824,34	258,86	2.403,42	5.426,46	3.023,04	1.278,95	1.378,26	99,31	993,47	1.141,80	148,33
Ensino médio	3.457,05	3.896,89	439,84	1.497,05	1.546,26	49,22	1.253,28	1.171,72	-81,56	3.230,59	3.657,16	426,57	1.478,10	1.729,07	250,97	1.030,27	1.108,63	78,36	3.825,63	4.091,18	265,55	1.470,44	1.588,43	117,99	1.230,42	1.340,59	110,17
Somatória das diferenças por nível de ensino	3.864,32	4.087,60	223,28	1.594,20	1.620,12	25,92	1.259,70	1.185,99	-73,71	3.607,16	4.146,23	539,07	1.672,04	1.620,12	-51,91	1.316,02	1.185,99	-130,03	3.826,35	4.166,58	340,23	1.519,41	1.531,25	11,84	1.494,00	1.558,06	64,05
Somatória das diferenças por região			1.516,72			439,66			201,62			2.233,69			735,85		465,03		2.280,02			435,06				432,61	
									2.158,00								3.434,56									3.147,69	
	Centro - Oeste									Região Nordeste									Região Sudeste								
	Federal			Estadual			Municipal			Federal			Estadual			Municipal			Federal			Estadual			Municipal		
	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença	média do salário em 1997	média do salário em 2003	Diferença
Pré-escola e classe de alfabetização Ensino fundamental 1º a 4ª série	3.747,55	0,00		2.063,53	2.453,63	390,11	786,70	969,05	182,35	1.359,63	3.452,69	2.093,07	777,87	920,45	142,59	377,81	632,89	255,07	3.252,98	2.621,87	-631,12	1.266,44	1.454,63	188,19	1.446,22	1.499,48	53,26
Ensino fundamental 5º a 8ª série	2.835,53	0,00		1.375,30	1.751,22	375,92	751,01	1.065,29	314,29	1.925,21	2.486,21	561,00	857,67	1.090,13	232,46	409,09	673,76	264,67	3.446,74	3.515,64	68,89	1.543,55	1.514,80	-28,75	1.341,18	1.404,11	62,93
Ensino médio	2.828,56	3.341,70	513,14	1.457,13	1.618,33	161,20	1.052,53	1.234,52	181,99	2.866,91	4.572,27	1.705,36	1.022,25	1.267,73	245,47	693,29	774,66	81,36	3.711,67	3.944,28	232,61	1.733,67	1.666,86	-66,81	1.792,53	1.900,56	108,03
Somatória das diferenças por nível de ensino	3.893,73	1.742,75	-2.150,97	1.535,99	4.174,56	2.638,58	1.258,50	1.684,29	425,79	3.897,07	4.094,93	197,85	1.150,94	1.340,20	189,26	781,66	802,37	20,71	3.950,37	3.985,00	34,63	1.756,31	1.781,84	25,53	1.699,57	1.844,22	144,65
Somatória das diferenças por região			-1.637,83			3.565,80			1.104,41			4.557,28			809,78		621,82		-294,99			118,16				368,87	
									3.032,37								5.988,88									192,04	

**Elaboração Própria a partir dos Censos dos Profissionais do Magistério de 1997 e 2003/ IBGE. Valores atualizados para 2011.**

Além disso, considerando a categoria que teve os menores valores de aumento, também os professores de ensino médio se destacam, já que isto ocorreu em sete casos, tanto na média do Brasil (níveis federal e estadual), quanto nas regiões nordeste (federal e municipal), sudeste (federal) e sul (federal, estadual e municipal).

Os dados discriminados no parágrafo acima mostram, além da diminuição das remunerações dos profissionais do Ensino Médio que, mesmo com a indução às municipalizações provocadas pelo FUNDEF, ainda assim o Governo Federal e os estados dão conta de boa parte dos alunos de Ensino Fundamental no Brasil, pois, se nestes entes federados estivessem concentrados apenas os alunos do Ensino Médio, não haveria porque o FUNDEF influenciar o salário dos professores deste segmento, já que não existiria alunos de Ensino Fundamental para subvincular a verba, e por consequência “retirar” das outras modalidades de ensino.

A categoria de ensino que apresenta os maiores valores de aumento de salário realmente é o Ensino Fundamental, com os índices<sup>42</sup> da média do Brasil (níveis federal e municipal), região norte (estadual e municipal), região nordeste (municipal), região sudeste (federal) e região sul (federal e municipal). Entretanto, é interessante salientar que a categoria ensino fundamental de 5º a 8º série foi a segunda que sofreu os menores aumentos e, em dois casos, houve diminuição no salário dos professores (média do Brasil, nível municipal e na região sudeste, nível estadual). Na pré-escola, na maioria dos casos, houve um aumento dos salários dos professores, com exceção de duas situações (regiões sudeste e sul, ambas em nível federal).

Contudo, na somatória das diferenças salariais, ou seja, na variação do salário, a região que mais teve o salário dos professores aumentado no período foi a nordeste, o que já era esperado, já que esta região foi uma das que mais recebeu complementação de verbas do governo federal e, a região que teve as maiores perdas salariais foi à região sudeste, coincidentemente uma das que não recebeu complementação. Todavia, é interessante salientar o caso da região sul, que mesmo não recebendo nenhuma complementação, foi à segunda região que mais aumentou o salário de seus professores.

Considerando os dados apresentados acima, não se pode afirmar com segurança que as alterações salariais foram uma consequência do Fundo, pois as variações foram muitas. Pode-se apenas inferir que realmente o ensino fundamental teve o maior aumento em relação aos salários, mas não para todas as etapas, e outros segmentos também foram aumentados.

---

<sup>42</sup> Considerando em conjunto o Ensino Fundamental de 1º a 4º série e o de 5º a 8º série

Todavia, o que é notável, a partir da análise das tabelas 3 e 6, é a influência do FUNDEF na região Nordeste. A região conseguiu através do Fundo a ampliação dos investimentos e melhora nos salários dos professores, sendo um avanço. Entretanto, esta melhora só foi conseguida devido à imensa pobreza que cerca a região, e não porque o que já era bom foi melhorado. Neste sentido, não se pode dizer que o FUNDEF sanou os problemas do ensino fundamental nordestino, apenas que deu novo “fôlego” para região, mas ainda muita coisa deve ser feita.

Além da melhora dos salários somente no ensino fundamental, outra estimativa era a de que a concentração dos investimentos públicos também se desse neste segmento e, segundo a Tabela 6, este dado se confirma, mas com ressalvas. Segundo esta tabela, de investimento público direto em educação por estudante, pode-se perceber que, em 2000, o investimento por estudante do ensino fundamental representava 48.65% da somatória dos investimentos por aluno em cada nível de ensino, e que no ano de 2006 este percentual foi aumentado para 56.49% ao contrário da Educação Infantil e do Ensino Médio, que entre os anos de 2000 e 2006, com variações em alguns anos específicos, sofreram uma queda.

**Tabela 6: Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, por nível de ensino, e percentuais dos investimentos em cada segmento 2000 – 2009**

Anos	Total (somatória dos investimentos em cada nível de ensino)		Percentual da Educação Infantil em relação ao total	Ensino Fundamental				Investimento total no Ensino Fundamental	Percentual do Ensino Fundamental	Ensino Médio	Percentual do Ensino Médio em relação ao total
	Educação Infantil			De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	Percentual dos Anos em relação ao total	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais	Percentual dos Anos em relação ao total				
2000	6.994,90	1.958,34	28,00	1.684,40	24,08	1.718,86	24,57	3403,27	48,65	1.633,30	23,35
2001	7.201,08	1.777,48	24,68	1.673,35	23,24	1.882,26	26,14	3555,61	49,38	1.867,98	25,94
2002	6.679,04	1.654,40	24,77	1.931,46	28,92	1.793,62	26,85	3725,08	55,77	1.299,55	19,46
2003	6.874,05	1.857,98	27,03	1.825,82	26,56	1.734,56	25,23	3560,39	51,79	1.455,69	21,18
2004	7.200,69	1.959,19	27,21	1.939,72	26,94	1.960,95	27,23	3900,67	54,17	1.340,82	18,62
2005	7.601,86	1.892,86	24,90	2.215,14	29,14	2.109,42	27,75	4324,56	56,89	1.384,44	18,21
2006	9.079,86	2.052,92	22,61	2.444,58	26,92	2.684,26	29,56	5128,83	56,49	1.898,10	20,90

**Elaboração própria a partir de dados do Inep/ MEC. Valores atualizados para 2011.**

Contudo, cumpre observar que, de todas as modalidades de educação pelas quais o aluno passa, o Ensino Fundamental é a modalidade em que o aluno fica mais tempo, e por isso são

realmente necessárias mais verbas. Considerando que uma criança fica dos 0 aos 5 anos e 11 meses na Educação Infantil, oito anos no Ensino Fundamental<sup>43</sup> e três no Ensino Médio, ela passa 47% do seu período escolar nesta segunda modalidade e, por isso, se pensarmos em valores iguais por ano de estudo, no mínimo 47% dos investimentos devem ficar no Ensino Fundamental. Ao analisar desta forma, o problema não é o valor investido no Ensino Fundamental e sim aquele que deixa de ser investido na Educação Infantil. Conforme a tabela 7:

**Tabela 7: Tempo X Percentual de Investimento**

<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>Tempo de Estudo (em anos)</b>	<b>Percentual do tempo total de estudo</b>	<b>Média de Investimento (cf. Tab. 6) em percentual</b>	<b>Diferença entre o Percentual e a Média</b>
<b>Ed. Infantil</b>	6	35	21	-14
<b>Ens. Fundamental</b>	8	47	53	6
<b>Ens. Médio</b>	3	18	25	7

**Elaboração própria**

Através desta pode-se perceber que o grande prejudicado na divisão dos investimentos é a Educação Infantil, e o maior beneficiado é o Ensino Médio, e não o Fundamental. Se considerarmos ainda o gargalo que existe entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio<sup>44</sup>, os investimentos neste último segmento ficam maiores ainda. Neste sentido, embora na vigência do FUNDEF tenham aumentado os investimentos na Educação Infantil, não se pode dizer que esta modalidade foi quem mais se beneficiou.

Diante de todos estes dados, pode-se considerar que, mesmo havendo falhas, sendo escolhido apenas um segmento da educação em detrimento de outros, ainda sim o FUNDEF foi uma tentativa válida de valorização do pessoal do magistério, talvez a primeira em muitos anos e, para tentar corrigir os problemas ocorridos no FUNDEF, é que foi criado o FUNDEB, que estende a subvinculação a toda a educação básica

Contudo, em relação à valorização do Pacto Federativo, no sentido de todos os membros fazerem um esforço conjunto em favor da educação, não foi criada uma normatização. O que se percebeu foi uma tentativa (e um êxito), de transferir responsabilidades, principalmente no que se refere ao compromisso da União em relação ao Ensino Fundamental, ou ainda a questão dos

<sup>43</sup> Atualmente, o Ensino Fundamental se estende por nove anos, mas como esta alteração se deu somente em 2005, com a lei nº11.114, não foi considerada durante a vigência do FUNDEF

<sup>44</sup> Segundo dados do Censo da Educação Básica, em 2009, nos anos finais do Ensino Fundamental foram 14.409.910 matrículas e no Ensino Médio em 2010 foram 8.357.675, ou seja, 42% a menos de alunos.

municípios terem assumido uma quantidade de alunos que talvez não deem conta de atender. Porém, considerando o período em que o FUNDEF foi formulado, ele atendeu aquilo a que foi proposto, pois ampliou o atendimento ao Ensino Fundamental, e nos estados mais pobres trouxe algum (pouco) recurso adicional.

## **1.7. O FUNDEB**

Considerando que a vigência da Emenda Constitucional nº14 seria até 2006, neste mesmo ano, através da EC nº53, de 19 de dezembro, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação - FUNDEB, que substituiu o FUNDEF, sendo regulamentado pela Medida Provisória nº339, convertida na lei 11.494, de 20 de junho de 2007, com duração de 14 anos a partir da promulgação da Emenda Constitucional.

A grande inovação do FUNDEB é o alcance deste fundo, pois enquanto o FUNDEF abarcava apenas o ensino fundamental, o FUNDEB atende a educação infantil, os ensinos fundamental, médio e profissionalizante, a educação de jovens e adultos e a educação especial. Além disso, a alíquota e as fontes de recursos também são alteradas. As fontes de recursos que compõem o FUNDEB são provenientes do Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, desoneração das exportações, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios e complementação da União. A alíquota estabelecida é de 20%, porém, como a aplicação do Fundo é progressiva, esta alíquota foi menor no primeiro e segundo anos (2007 e 2008). A distribuição do recursos é baseada no número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior e, no mínimo 60% dos recursos devem ser utilizados para a remuneração dos profissionais do magistério.

Em relação à União, sua função continua sendo complementar, baseada no custo-aluno, complementando os recursos dos estados que não alcançaram o valor médio por aluno definido nacionalmente<sup>45</sup> e, para isso, o governo federal não pode utilizar recursos do salário-educação.

---

<sup>45</sup> Este valor não pode ser inferior a 30% dos recursos descritos no artigo 212 da CF/88

Além disso, a legislação permite que 10% dos recursos complementares da União sejam usados em programas voltados para o ensino fundamental.

Convém ressaltar que, de acordo com a legislação do FUNDEB, cada modalidade da educação básica receberá um valor proporcional ao custo aluno, fixado conforme o fator de ponderação, sendo este um índice para definir um custo-aluno em cada etapa da educação básica. Contudo, o índice fixado não é adequado ao custo real de cada uma das etapas. O fator de ponderação foi fixado muito mais por critérios políticos do que necessariamente educacionais (PINTO, 2007).

Embora a aplicação do FUNDEB seja bastante recente, segundo José Marcelino Rezende Pinto (2007), é possível fazer algumas considerações. A princípio, é necessário ressaltar o aspecto positivo do FUNDEB que é resgatar a educação básica como um direito, já que esta vinha sendo prejudicada pela aplicação do FUNDEF. Além disso, a regulamentação do FUNDEB propõe maior participação da comunidade no controle social dos recursos (capítulo VI da lei 11.494) Entretanto, no que se refere aos recursos disponíveis por aluno, em relação ao FUNDEF, estes podem ser mais baixos, pois se os recursos aumentaram em 43%, os alunos aumentaram 61%. Se a divisão de recursos é menor, de acordo com o autor, é possível que o custo-aluno não seja o equivalente a média nacional, pois com o FUNDEF isto já acontecia. Aliás, neste sentido há um retrocesso por parte do FUNDEB, pois enquanto o FUNDEF estabelecia que o custo aluno deveria ser uma média nacional, a legislação do FUNDEB nada diz a este respeito.

Pensando na correção das desigualdades regionais, Pinto acredita que a tendência do FUNDEB é reduzi-las com recursos provenientes da União, mas isso não impede que, ainda, os estados mais ricos tenham muito mais recursos que os estados que receberão o mínimo para investir em educação.

A partir de tudo que foi discutido no capítulo, pode-se observar que, além dos recursos vinculados a educação, existem outros que também são usados para esta finalidade, como é o caso do salário-educação, que embora amplie o atendimento ao ensino fundamental, onera a carga tributação paga pelas empresas, principalmente aquelas que possuem muitos funcionários, o que contribuiu, por exemplo, para a contratação de mão de obra de empresas que terceirizam serviços, onde os contratos de trabalho são flexíveis e não necessariamente protegem o trabalhador. Além disso, percebe-se também que o governo, embora pregue o discurso de que os recursos em educação devem ser garantidos, se julgar necessário se utiliza de artimanhas como a

desvinculação de receitas para transferir parte do montante investido em educação para outros setores entendidos no momento como mais importantes, havendo uma inversão de prioridades, e mais do que isso, deixando claro o quanto as leis são frágeis e podem ser manipuladas se não forem entendidas como estando acima dos governantes.

Em relação ao FUNDEF, apesar dos aspectos negativos, como a clara desresponsabilização da União e o não cumprimento da determinação legal no que se refere à complementação federal, a criação deste fundo foi extremamente importante porque colocou em pauta a grande desigualdade existente entre os municípios de um mesmo estado, e a impossibilidade de alguns estados brasileiros de investir em educação, e neste ponto não estamos nos referindo ao que é suficiente, pois é duvidoso dizer que algum estado investe o suficiente, mas sim o mínimo necessário. Contudo, o FUNDEF foi limitado ao ensino fundamental, e para corrigir esta limitação foi criado o FUNDEB, embora não haja garantias de que este último irá atender todas as falhas deixadas pelo primeiro.

## **CAPÍTULO 2: O FUNDEF EM CAMPINAS**

Embora seja interessante analisar os impactos do FUNDEF de forma geral, considerando o total dos estados brasileiros, também é possível e importante para o presente estudo observar quais foram às consequências da implantação deste fundo na cidade de Campinas. Como várias outras cidades do país, esta não recebeu recursos adicionais, ou ainda, teve recursos retidos pelo Fundo, e os professores de outros segmentos da educação não tiveram os seus salários diminuídos em função do privilégio ao Ensino Fundamental. Contudo, Campinas apresentou políticas de formação continuada de professores durante o período de vigência do Fundo, e destas políticas surgiu opção pela cidade. Entretanto, para entender se o FUNDEF causou algum impacto nas políticas de formação continuada, é necessário analisar se, como um todo, a o financiamento da educação campineira foi influenciado pelo Fundo, para depois fazer um recorte em relação à formação de professores.

Como as formas de análise são amplas e variadas, foram selecionados alguns parâmetros para a pesquisa, baseados nas ideias defendidas por vários estudiosos no assunto, e sistematizadas em um estudo realizado por Bruno Lazzarote Diniz Costa e Vanda Catarina Duarte (2008), que usaram como objeto o estado de Minas Gerais. No caso da referida pesquisa, os autores buscaram descobrir se o FUNDEF foi responsável por um processo de municipalização, havendo aumento no número de matrículas no município, se a remuneração dos professores de ensino fundamental foi aumentada e, havendo aumento, se ele foi maior para os professores deste segmento em relação aos outros (educação infantil e ensino médio).

Também os autores estudaram se houve um aumento na formação continuada de professores, em termos de quantidade e qualidade, se esta formação possuía destinação específica aos professores de ensino fundamental e se a criação do FUNDEF prejudicou o investimento em outros segmentos da educação, já que primeiro era necessário atender a legislação do fundo e depois definir as verbas utilizadas para outras finalidades. Contudo, considerando que o FUNDEF refere-se a uma subvinculação, ou seja, a vinculação de recursos que já eram constitucionalmente destinados à educação, e que os recursos do fundo seriam distribuídos de acordo com a quantidade de alunos matriculados na rede municipal, será necessário também analisar se o município de Campinas cumpriu a vinculação constitucional, empregando 25% da sua receita de impostos nesta área, qual o montante arrecadado com o FUNDEF, e deste

montante, quanto “ficou” em Campinas e quanto Campinas “perdeu”. Para finalizar, considerando que a criação de um Plano de Carreira e Remuneração era uma das exigências estabelecidas pela legislação<sup>46</sup>, será verificado se a cidade de Campinas criou este plano para os profissionais do magistério.

Para atender aos parâmetros de pesquisa aqui definidos serão utilizados dados de fontes de diferentes naturezas, como reportagens de jornais, os censos da educação básica, a legislação do período, bem como balanços e balancetes da Prefeitura do Município de Campinas. Todavia, neste capítulo, a questão da formação continuada dos professores será apresentada de forma bastante breve, apenas relacionada ao aspecto financeiro, já que a mesma será abordada em capítulo a parte. Além disso, embora o período de vigência do FUNDEF tenha sido entre 1998 e 2006, como alguns elementos a serem tratados são comparativos, para a análise será fixado novamente o período de 1996 a 2008.

## **2.1. Análise dos dados financeiros**

Antes de iniciar a análise propriamente dita, é necessário fazer algumas explicações e observações sobre os dados financeiros utilizados. A princípio, é interessante salientar a dificuldade encontrada na análise dos balanços e balancetes, já que estes possuem uma linguagem específica e de difícil compreensão para leigos. Segundo Wagner (2001):

O orçamento público é normalmente elaborado a partir de uma perspectiva e uma linguagem estritamente técnica e contábil que torna os registros orçamentários acessíveis apenas aos técnicos no assunto (p. 5).

O orçamento público, demonstrado desta forma, acaba por segregar as informações da comunidade, já que nem todas as pessoas conseguem entendê-los. Considerando que a ação governamental está diretamente relacionada aos valores empregados para que elas se realizem, é extremamente importante que as pessoas possam compreender em que programas a verba pública está sendo empregada, já que desta forma é possível fiscalizar, cobrar e até deduzir as prioridades de um determinado órgão público, seja ele uma prefeitura, o governo de um estado ou uma empresa pública<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup>Segundo a legislação, seis meses após a implantação do FUNDEF, os municípios deveriam estabelecer o Plano de Carreira.

<sup>47</sup> WAGNER, 2001.

Embora os balanços e balancetes<sup>48</sup> sejam basicamente demonstrativos das receitas e despesas de uma instituição e das partes que a compõem, devido à legislação que regulamenta a forma como eles devem ser apresentados, a formatação e o conteúdo dos mesmos é alterada ao longo dos anos. No caso de Campinas, as alterações foram significativas e dificultaram sobremaneira a análise dos dados, já que, em relação à educação, alguns dados que anteriormente apareciam de forma clara foram descontinuados, ou seja, deixaram de aparecer. Neste sentido, não foi possível fazer a análise dos dados financeiros somente através dos balanços e balancetes, mas em outra documentação oficial baseada nestes dois documentos, que são os demonstrativos de despesas em educação publicados no Diário Oficial do Município. Para se ter uma ideia da dificuldade de análise dos dados, nos balancetes de 1996 e 1997 foi encontrada uma declaração assinada pelo prefeito do município que apontava claramente se naquele ano havia sido cumprida a vinculação constitucional, através da demonstração do valor dos impostos arrecadados e a apresentação da despesa em educação. Porém, a partir de 1998, esta declaração deixa de ser apresentada, e a comprovação da vinculação somente pode ser obtida através de cálculos específicos.

Mais problemático que a questão da declaração, são os quadros demonstrativos das despesas em educação. Até o ano 2000, seguindo o artigo nº 256 da Constituição Estadual, mesmo com diferentes formatações, era apresentado no balanço municipal um quadro denominado de “demonstrativo de recursos aplicados no ensino”, onde aparecia de forma clara o valor dos investimentos por nível de ensino, quais itens eram utilizados para o cálculo da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), quanto era investido em pessoal, e no período de vigência do FUNDEF, qual era o montante investido no Fundo e onde este dinheiro era aplicado (remuneração, formação de professores, entre outros). Entretanto, este quadro também deixou de ser publicado no balanço, e anualmente, passou a ser publicado no Diário Oficial do Município (DOM), em datas específicas, podendo ser publicamente consultado. Por conta desta descontinuidade, os quadros de 2001 a 2008 analisados foram buscados no Diário Oficial, e não nos balanços, embora sejam baseados nestes últimos. Aliás, a opção pela análise dos investimentos em educação serem feitas através destes quadros se deu em função da facilidade de entendimento dos mesmos .

---

<sup>48</sup> Embora seja possível encontrar diferentes definições, serão tratados por balanços os demonstrativos anuais de receitas e despesas de um órgão, enquanto balancetes serão os demonstrativos mensais da mesma finalidade.

Ainda em relação aos dados utilizados, duas outras observações precisam ser feitas. A primeira delas se refere ao fato de que, embora os dados usados, em sua maioria, já estivessem prontos nos demonstrativos, todos eles foram conferidos e as inconsistências serão apresentadas em seu devido momento. Além disso, na maioria dos casos, a análise das despesas em educação, independente dos dados terem sido buscados nos balanços, balancetes ou quadros, se deu através das despesas empenhadas.

Segundo Wagner (2001), o processo da execução orçamentária, ou seja, quando as receitas são efetivamente arrecadadas e as despesas começam a ser efetuadas, ocorre em três fases, que são o empenho, a liquidação e o pagamento. Em geral, para um item ou serviço ser adquirido por um órgão público, é necessária a realização de uma licitação, sendo este um processo administrativo<sup>49</sup>. Após a licitação, ou seja, após a escolha da prestadora do serviço ou da vendedora do produto, o órgão público dá ao fornecedor uma garantia de que o serviço escolhido será pago, separando a verba em seu orçamento, e esta garantia chama-se “nota de empenho<sup>50</sup>”, e o produto ou serviço fica “empenhado”. Após esta fase, o produto ou serviço é realizado, é feita a verificação por parte do órgão público (liquidação) e, por último, o pagamento propriamente dito. Como a licitação de um produto ou serviço pode ser feita em um período, e a liquidação e o pagamento em outro (e este processo pode ser iniciado em um ano e terminado em outro), nos balanços, os valores pagos podem ser inferiores aos empenhados, e por isso foi feita a opção pela análise deste último valor. Contudo, em relação a outras pesquisas do mesmo assunto, podem ser encontradas diferenças.

## **2.2. A vinculação constitucional entre os anos de 1996 e 2008**

Embora não seja diretamente o assunto da presente dissertação é interessante analisar se a Prefeitura Municipal de Campinas cumpriu a vinculação constitucional no período em questão, pois é justamente a partir deste montante que foi calculada a verba direcionada ao FUNDEF.

A partir dos dados da Tabela 8, pode-se perceber que, antes da vigência do FUNDEF, a Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) já cumpria a vinculação constitucional, e continuou cumprindo durante e após a vigência do Fundo, com a entrada do FUNDEB. A única exceção

---

<sup>49</sup> No Brasil, a regulamentação das licitações é feita pelo Decreto-Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993.

<sup>50</sup> Para a emissão da nota de empenho, primeiramente o órgão público já abate de seu orçamento o valor do bem ou serviço contratado

ocorreu no ano 2000, quando a Prefeitura investiu em manutenção e Desenvolvimento do Ensino o equivalente a 23,03% da sua receita de impostos. Contudo, durante o período analisado, a PMC manteve uma média de 26.55% dos recursos provenientes de impostos aplicados ao ensino.

**Tabela 8: Receita Vinculada a MDE (25%) e FUNDEF (15%)**

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Arrecadação	1.043.417.742,99	1.091.465.039,94	1.033.521.557,01	1.171.320.596,43	1.314.100.754,22	1.299.400.909,30	1.258.332.619,98
Investimento em MDE	282.096.934,44	280.948.199,70	325.215.416,81	302.926.899,10	302.627.545,33	336.708.836,46	324.332.127,46
Percentual	27,04	25,74	31,47	25,86	23,03	25,91	25,77
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Arrecadação	1.180.660.531,89	1.236.539.999,97	1.336.738.516,50	1.468.830.450,19	1.712.417.294,16	1.845.594.701,13	
Investimento em MDE	314.960.227,93	334.019.913,54	377.603.019,27	393.944.994,72	438.309.171,71	480.551.608,83	
Percentual	26,68	27,01	28,25	26,82	25,60	26,04	

**Elaboração própria a partir dos Balanços da Prefeitura do Município de Campinas e Quadros Demonstrativos de Receitas e Despesas no Ensino. Valores atualizados para 2011.**

Entretanto, algumas considerações podem ser feitas a respeito dos dados apresentados. O primeiro elemento que salta aos olhos é o fato de que, na documentação oficial, embora seja clara a referência à vinculação, em momento algum é mencionado que esta despesa se refere a “manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)”, aparecendo em todos os anos estudados a expressão “recursos aplicados no ensino”. Esta denominação pode gerar algumas confusões, pois nem todos os investimentos feitos no ensino são necessariamente investimentos em MDE, como é o caso dos investimentos em merenda escolar, que não fazem parte do conceito de MDE, mas em dois anos (1996 e 1997) aparecem discriminados como gastos relacionados à vinculação. Somente a partir de 1998 que os gastos não vinculados a MDE, como é o caso da merenda escolar, são discriminados de forma clara como não pertencentes ao cálculo das despesas com manutenção de desenvolvimento do ensino. Todavia, no presente trabalho, não será feita uma análise do que é ou não considerado como despesa em MDE.

Para finalizar, a partir do ano de 2002, começam a aparecer nos demonstrativos o investimento em educação especial<sup>51</sup> (somados aos recursos da educação infantil) e educação de jovens e adultos (EJA). Isso não quer dizer que somente a partir deste ano a Prefeitura de Campinas passou a investir nestes segmentos, mas que antes deste período os recursos destinados à educação especial e EJA eram contabilizados em conjunto com outros segmentos, e seus

<sup>51</sup> Embora este campo apareça nos demonstrativos, o saldo da despesa foi sempre R\$0.00

valores não eram apresentados claramente. Em ambos os casos, os demonstrativos das despesas não estão relacionados à conta do FUNDEF, e sim aos recursos próprios da Prefeitura.

### **2.3. A municipalização e a questão da matrícula**

Como já foi explicitado anteriormente, uma consequência esperada em função da aplicação da legislação do FUNDEF era a municipalização. Por municipalização, conforme o artigo da Secretaria Municipal de Campinas “Os desafios da Municipalização na visão da Rede”, publicado em 1996, baseado nas ideias do teórico Cleiton de Oliveira, podem ser entendidos:

1. a transferências de toda a Rede Estadual para o município;
2. programas de parceria quanto à construção, transporte, merenda, sem municipalizar totalmente o ensino;
3. Municipalizar parte da Rede Estadual (SME, 1996, p.31)

Esta questão da municipalização já vinha sendo trabalhada por legislações próprias, tanto no nível federal quanto no estadual. No nível federal esta questão foi posta pela PEC nº233B, de 1995, que modificou o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e no nível Estadual pelo Decreto nº 40.673, de 1996, que institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado – Município para atendimento ao Ensino Fundamental. Pela Lei do FUNDEF não havia a obrigatoriedade da municipalização, porém, embora todos os entes federados fossem obrigados a destinar recursos para o Fundo, somente receberiam recursos dele os municípios que tivessem uma rede educacional própria, e alunos matriculados nesta rede. Neste sentido, parte dos municípios brasileiros optou pela municipalização.

Entretanto, este não foi o caso de Campinas. Segundo o relatório “Acompanhamento da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no estado de São Paulo – relatório regional Campinas” (2000), a cidade de Campinas não optou pela municipalização, já que a Secretária de Educação da época alegou que, se o município assumisse o ensino fundamental estadual, não teria recursos para manter o mesmo valor de custo-aluno municipal, e acabaria investindo menos no aluno, correndo o sério de não conseguir oferecer o mesmo serviço (RODRIGUEZ, 2000,). Mesmo recebendo recursos do FUNDEF, o valor não cobriria o investimento necessário, já que o valor do custo-aluno do FUNDEF era sensivelmente inferior ao do município. Além disso, para conseguir aumentar os recursos do Ensino Fundamental, seria necessário diminuir os recursos das creches e

**Tabela 09: Matrículas Adicionais X Diferença de Custo-Aluno**

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Matrículas no Ensino Fundamental Municipal</b>	29.020,00	30.567,00	29.764,00	34.691,00	33.517,00
<b>Valor aplicado no Ensino Fundamental</b>	72.652.577,14	76.178.550,03	80.268.359,96	98.290.178,64	90.717.202,56
<b>Média do custo aluno municipal</b>	2.503,53	2.492,18	2.696,83	2.833,30	2.706,60
<b>Matrículas no Ensino Fundamental Estadual (que iriam para o município)</b>	98.506,00	93.967,00	91.962,00	89.916,00	87.089,00
<b>Recursos adicionais necessários mantendo o mesmo valor por aluno</b>	246.613.189,66	234.182.936,19	248.005.608,07	254.759.439,12	235.715.322,19
<b>Custo aluno do FUNDEF (média)</b>	315,00	315,00	341,32	372,07	428,45
<b>recursos adicionais disponíveis pelo FUNDEF</b>	31.029.390,00	29.599.605,00	31.388.469,84	33.455.046,12	37.313.282,05
<b>Diferença</b>	215.583.799,66	204.583.331,19	216.617.138,23	221.304.393,00	198.402.040,14
<b>Razão entre o custo aluno municipal e federal</b>	7,95	7,91	7,90	7,61	6,32
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	
<b>Matrículas no Ensino Fundamental Municipal</b>	34.900,00	34.184,00	27.095,00	26.414,00	
<b>Valor aplicado no Ensino Fundamental</b>	111.834.040,33	127.663.112,69	146.412.401,62	135.672.694,17	
<b>Média do custo aluno municipal</b>	3.204,41	3.734,59	5.403,67	5.136,39	
<b>Matrículas no Ensino Fundamental Estadual (que iriam para o município)</b>	85.392,00	85.879,00	84.801,00	87.888,00	
<b>Recursos adicionais necessários mantendo o mesmo valor por aluno</b>	273.631.300,05	320.722.573,56	458.236.503,77	451.427.339,49	
<b>Custo aluno do Fundef (média)</b>	473,55	578,75	642,28	706,49	
<b>recursos adicionais disponíveis pelo FUNDEF</b>	40.437.381,60	49.702.471,25	54.465.986,28	62.091.993,12	
<b>Diferença</b>	233.193.918,45	271.020.102,31	403.770.517,49	389.335.346,37	
<b>Razão entre o custo aluno municipal e federal</b>	6,77	6,45	8,41	7,27	

Elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE/ Censos da Educação Básica e Demonstrativos da PMC. Valores da época

pré-escolas (como fizeram vários municípios), e isto não seria viável. Por isso, o município preferiu perder recursos a ter que arcar com o aumento de valores investidos caso ampliasse a sua rede.

Fazendo uma estimativa dos valores investidos e necessários, é possível confirmar a opinião da Secretária Municipal de Educação. De acordo com a tabela 09, pode-se perceber a diferença entre os custos-aluno da Prefeitura e os custos-aluno determinados pelo Governo federal. Para o ano de 1998, enquanto a União determinou um custo-aluno de R\$315,00, a Prefeitura de Campinas, a Prefeitura de Campinas investia por aluno do Ensino Fundamental aproximadamente R\$ 2.500,00 no ano. Isso quer dizer que o município de Campinas investia por aluno quase oito vezes mais do que determinava a União. Nos anos seguintes, esta diferença de investimentos continuou, e o custo-aluno da Prefeitura Municipal mantinha em torno de sete vezes o valor do custo-aluno da União.

Se a Prefeitura assumisse os alunos da Rede Estadual, e tentasse manter o mesmo valor de custo-aluno para as matrículas adicionais, precisaria de recursos adicionais, por exemplo no ano 2000, da ordem de R\$ 248.005.608,07, e não poderia contar com recursos do FUNDEF para isso pois, para esta quantidade de alunos, o valor transferido para a Prefeitura seria no máximo de R\$ 31.388.469,84<sup>52</sup>, gerando uma diferença de R\$216.617.138,23. Como a Prefeitura de Campinas não possui alunos de ensino médio ou superior, se ela quisesse manter o mesmo nível de gastos, fatalmente seria obrigada a comprometer a verba destinada a educação infantil, seja ela das creches ou pré-escolas, ou diminuindo a demanda de vagas, ou diminuindo o investimento. Em ambos os casos, haveria prejuízos para este segmento. A partir destes elementos, percebe-se que a prática foi coerente com o discurso da Secretária de Educação, que preferiu perder recursos a alterar o valor e a distribuição dos recursos municipais de educação.

Esta questão da municipalização acaba por remeter a outra consequência esperada do FUNDEF, que era a diminuição do número de matrículas de ensino fundamental na Rede Estadual, o aumento das mesmas na Rede Municipal e, talvez, a diminuição das matrículas municipais na educação infantil. No caso de Campinas, como não houve municipalização, as alterações não foram tão bruscas, como se vê na tabela 10.

---

<sup>52</sup> Isto se a Prefeitura Municipal de Campinas não alcançasse o custo-aluno mínimo definido nacionalmente, pois se o fizesse, não receberia nenhum recurso adicional.

**Tabela 10: Percentual de matrículas iniciais na cidade de Campinas dividida por nível de ensino e tipo de rede**

(continua)

Variável	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Creche - Rede Municipal	1,14	0,68	2,21	2,20	2,13	2,18	2,33	2,39	2,31	2,34	2,44	2,79	3,21
Creche - Rede Particular	...	...	...	...	0,51	0,63	1,08	1,41	1,27	1,18	1,27	1,43	1,68
Pré-Escola - Rede Municipal	7,58	8,76	7,47	7,63	7,58	7,40	8,17	8,17	8,38	8,31	7,99	7,32	7,37
Pré-Escola - Rede Particular	2,24	2,50	2,34	2,28	2,29	2,55	3,64	3,72	3,93	3,74	3,41	3,32	3,72
Ensino Fundamental - Rede Estadual	45,93	44,06	43,35	36,27	35,72	35,06	35,44	34,33	34,57	32,50	33,48	34,26	33,79
Ensino Fundamental - Rede Municipal	12,11	12,25	12,77	11,80	11,56	13,53	13,64	14,03	13,76	10,38	10,06	9,85	9,58
Ensino Fundamental - Rede Particular	10,86	10,85	10,22	8,88	8,92	9,03	9,29	9,22	9,25	8,90	9,12	9,99	10,30
EJA - Rede Estadual	...	...	...	4,57	5,76	6,40	4,52	4,92	5,11	8,20	7,81	6,48	5,67
EJA - Rede Municipal	...	...	...	4,26	4,60	1,93	2,56	1,67	1,99	4,56	3,99	3,37	2,85
EJA - Rede Particular	...	...	...	1,60	2,19	2,67	0,32	1,15	0,86	1,46	0,40	0,50	0,47
Ensino Médio - Rede Estadual	15,00	16,03	17,17	15,84	15,27	14,61	14,81	14,90	14,64	13,19	12,56	12,55	12,95
Ensino Médio - Rede Particular	5,14	4,88	4,47	4,22	3,13	3,58	3,69	3,55	3,56	3,30	3,16	3,19	3,12

**Tabela 10: Percentual de matrículas iniciais na cidade de Campinas dividida por nível de ensino e tipo de rede**

**(concluído)**

<b>Variável</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Educação Especial - Rede Estadual	...	...	...	0,13	0,12	0,10	0,12	0,13	0,05	0,03	0,04	0,40	0,53
Educação Especial - Rede Municipal	...	...	...	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38	0,37
Educação Especial - Rede Particular	...	...	...	0,33	0,22	0,33	0,37	0,41	0,30	0,45	0,38	0,48	0,49
Educação Profissional - Rede Estadual	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,45	1,14	1,10	1,07
Educação Profissional - Rede Municipal	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,00	0,01	0,09	0,21
Educação Profissional - Rede Particular	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,01	2,73	2,50	2,64
<b>Total ano</b>	<b>100</b>												

**Elaboração própria através dos dados da Fundação SEADE/ Censos da Educação Básica.**

Antes de ser feita a análise da tabela 10, é necessário indicar que os dados que aparecem em branco não podem ser entendidos com nulos, pois, na verdade, são informações incompletas, já que a fonte de dados utilizada para a composição da tabela foram os Censos da Educação Básica, e estes não traziam os dados que faltam. Desta forma, com exceção dos anos em que todas as variáveis estão completas (2005 a 2008), a base 100 não necessariamente significa o número total de alunos das respectivas redes, e sim apenas dos dados apontados. Neste sentido, com os dados completos, é possível que existam algumas variações nos percentuais.

Através da análise da Tabela 10, percebe-se que Campinas não seguiu a tendência de aumento ou diminuição das matrículas, mantendo-se, em termos percentuais, estável ao longo dos

anos, inclusive nos anos anteriores e posteriores ao FUNDEF. Em relação às creches<sup>53</sup>, o aumento se deu na rede particular, enquanto que na rede municipal o percentual não sofreu bruscas alterações. Em relação à pré-escola<sup>54</sup>, tanto a rede municipal quanto a estadual mantiveram basicamente o mesmo percentual, a primeira em torno de 7% do total de matrículas e a segunda em torno de 2%, saltando para 3% a partir de 2002.

As maiores oscilações talvez tenham ocorrido no Ensino Fundamental, embora isto não queira dizer necessariamente que Campinas seguiu a tendência. Em relação às matrículas estaduais, a partir de 1999 houve realmente uma diminuição, passando de 36,27% do total para 33,48% em 2006, mas as matrículas municipais tiveram, até 2005, uma oscilação em torno de 2% variando de aproximadamente 12% entre os anos de 1996 e 1998 para 14% em 2003. Somente a partir de 1995 que as matrículas na rede municipal sofrem uma diminuição maior e passam a ficar entre 9 e 10% do total.

Na verdade, em Campinas, quem acaba perdendo com o advento do FUNDEF é a Educação de Jovens e Adultos municipal, que sofre uma queda significativa. Considerando que os dados deste segmento são disponíveis apenas a partir de 1999, entre este ano e 2000 a EJA municipal ocupava em torno de 4% do total, mas a partir de 2001 até 2004, o percentual de participação da mesma no total não chega a 2%. Somente a partir de 2005 é que este índice começa a sofrer alguma alteração positiva, oscilando entre 3 e 4% do total. Neste sentido, na cidade de Campinas, se algum segmento do ensino sofreu os efeitos do FUNDEF, principalmente no que se refere à quantidade de alunos matriculados, este segmento foi à educação de Jovens e Adultos.

#### **2.4. A perda de recursos do FUNDEF**

Para compor o montante destinado ao FUNDEF, seriam utilizados para o cálculo da subvinculação 15% dos valores do ICMS, do IPI, da Lei Kandir, ou seja, impostos nacionais em que uma parcela é transferida aos estados e municípios, e do Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios. No caso dos municípios, este valor seria calculado sobre o montante que lhes é repassado e, a partir deste cálculo, os recursos iriam para o FUNDEF. No caso de Campinas, os valores dos impostos foram discriminados na Tabela 11:

---

<sup>53</sup> Em Campinas não há creches estaduais.

<sup>54</sup> Idem.

**Tabela 11: Valores da vinculação de impostos para o FUNDEF**

Impostos (15%)	1998	1999	2000	2001	2002
ICMS	58.712.290,56	63.352.171,97	69.737.727,90	73.680.206,37	70.611.508,84
IPI	532.564,76	754.400,05	806.206,04	837.648,44	709.698,42
LEI					
KANDIR	125.976,89	5.126.877,93	2.788.935,09	2.445.715,56	2.356.350,55
FPM	2.355.129,25	4.332.931,35	5.037.093,07	6.184.411,96	4.815.917,04
<b>TOTAL</b>	<b>61.725.961,45</b>	<b>73.566.381,29</b>	<b>78.369.962,10</b>	<b>83.147.982,33</b>	<b>78.493.474,86</b>

Impostos (15%)	2003	2004	2005	2006
ICMS	65.290.124,74	62.051.640,14	64.450.454,95	72.282.620,25
IPI	579.548,43	567.353,90	614.493,92	667.699,79
LEI				
KANDIR	2.166.568,27	1.436.383,22	1.344.628,59	764.047,16
FPM	4.324.863,11	4.272.881,14	4.989.733,39	5.229.990,16
<b>TOTAL</b>	<b>72.361.104,55</b>	<b>68.328.258,41</b>	<b>71.399.310,85</b>	<b>78.944.357,36</b>

Elaboração própria a partir dos Balanços da Prefeitura do Município de Campinas e Quadros Demonstrativos de Receitas e Despesas no Ensino. Valores atualizados para 2011

Como a Prefeitura Municipal de Campinas não optou por assumir os alunos do ensino fundamental estadual, com a vigência do FUNDEF, durante vários anos, houve a retenção de recursos para o fundo, ou seja, a Prefeitura transferiu para o FUNDEF um determinado valor, e recebeu deste um valor inferior ao que havia transferido. De acordo com a tabela 12, somente nos anos de 2004 e 2005 que a Prefeitura Municipal de Campinas recebeu do Fundo mais do que Investiu, pois em todos os outros anos ocorreu o inverso.

**Tabela 12: Valores aplicados, retidos e transferidos**

Anos	Receita de	Receita aplicada		
	impostos - FUNDEF	em Campinas	Valor retido	Valor Recebido
1998	61.725.961,45	40.088.371,63	21.637.589,82	0,00
1999	73.566.381,29	53.843.532,60	19.722.848,69	0,00
2000	78.369.962,10	58.484.224,79	19.885.737,31	0,00
2001	83.147.982,33	63.955.103,76	19.192.878,57	0,00
2002	78.493.474,86	75.444.962,32	3.048.512,54	0,00
2003	72.361.104,55	69.645.693,91	2.715.410,64	0,00
2004	68.328.258,41	68.328.258,41	0,00	8.383.295,19
2005	71.399.310,85	71.399.310,85	0,00	9.001.833,97
2006	78.944.357,36	66.905.144,70	12.039.212,66	0,00
<b>Totais</b>	<b>666.336.793,19</b>	<b>568.094.602,97</b>	<b>98.242.190,22</b>	<b>17.385.129,16</b>
<b>Total 2 -valor aplicado, retido e recebido</b>	<b>683.721.922,35</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>
<b>Percentuais (total 2)</b>	<b>100,00</b>	<b>83,09</b>	<b>14,37</b>	<b>2,54</b>

Elaboração própria a partir dos Balanços da Prefeitura do Município de Campinas e Quadros Demonstrativos de Receitas e Despesas no Ensino. Valores atualizados para 2011.

Considerando os valores atualizados para 2011, o total da receita destinada ao FUNDEF foi de aproximadamente 683 milhões de reais. Deste total, 14.37 % foi o valor retido no Fundo, 83.09% foi aplicado em Campinas, e somente 2.54% foi o valor recebido do Fundo pela cidade. Entre os anos de 1998 e 2003, o valor retido no fundo foi diminuindo gradativamente, e em 2006, há uma nova retenção dos valores investidos, na ordem de aproximadamente 12 milhões. Como já foi dito anteriormente, esta perda já era esperada, em função das opções realizadas pela Prefeitura.

Segundo Esteves (2007), os municípios que tiveram recursos retidos no Fundo acabaram, de forma velada ou expressa, sendo tachados de incompetentes e descompromissados com a educação. Contudo, em relação à Prefeitura Municipal de Campinas, o argumento do descompromisso não é válido, muito pelo contrário. O que ocorreu foi uma opção de atender os alunos dentro das possibilidades da cidade, no lugar de ampliar de forma inconsequente o número de vagas, ou seja, redistribuir os recursos de tal modo que o atendimento fosse prejudicado, o que fatalmente ocorreria. Contudo, a opção de Campinas, e de outros municípios que não municipalizaram a educação infantil não fazia parte dos interesses dos organismos internacionais, pois a lógica a ser seguida era a de otimizar os recursos disponíveis ampliando o número de vagas e não manter o nível de atendimento que vinha sendo obtido pela cidade.

## **2.5. A aplicação dos recursos do FUNDEF na remuneração e formação continuada de professores**

Segundo a legislação do FUNDEF, de todos os recursos destinados ao Fundo, no mínimo 60% deveria ser investido na remuneração dos professores em efetivo exercício, e os 40% restantes em outras atividades. Embora o fundo se refira à valorização dos profissionais do magistério, e esta questão passa pela formação docente, com exceção dos cinco primeiros anos, em que a legislação permitia a utilização de parte de recursos do Fundo para a formação de professores leigos<sup>55</sup>, não houve outra regulamentação neste sentido, dificultando a observação da existência de recursos do FUNDEF aplicados na formação dos professores.

---

<sup>55</sup> Segundo o Manual de Orientação do FUNDEF, são professores leigos aqueles que já atuam na área mas possuem somente o Ensino Fundamental, ou que lecionem para as turmas de 1ª a 4ª série e não possuem o ensino médio, modalidade normal (antigo magistério) ou ainda, aqueles que lecionam para os quatro últimos anos do Ensino Fundamental e não possuem licenciatura em alguma área específica

Infelizmente, em relação à Prefeitura Municipal de Campinas, muito pouco foi conseguido em termos financeiros para enriquecer esta pesquisa, e as tentativas foram feitas através de diversas fontes.

A primeira busca por fontes se deu através de documentos. Foram consultados para esta finalidade quatro fontes oficiais, sendo estas o Balanço, os Balancetes, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, que conforme Santos (2001) são as fontes que discriminam os orçamentos, as arrecadações e os gastos efetivos, e em nenhuma delas vinha discriminado claramente o montante investido em formação de professores. Na verdade, na Lei Orçamentária anual de 2001 veio discriminado um item como “Contribuição a Democratização do Ensino – formação continuada de professores” e o valor de R\$150.000,00, mas foi a única fonte encontrada que acabava por não se configurar em uma base de pesquisa. Evidentemente que os valores estavam contidos nos documentos oficiais, mas organizados de acordo com o que era pedido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias<sup>56</sup>, e o investimento em formação não era uma exigência desta lei. Todos estes documentos foram pesquisados na Secretaria Municipal de Finanças, mais especificamente no Departamento de Contabilidade, e nos Suplementos dos Diários Oficiais do Município.

Como por este Departamento não foi possível encontrar os dados, foi tentado no Departamento Financeiro da Secretaria Municipal de Educação. Nele, a informação obtida era a de que os dados armazenados se referiam apenas aos palestrantes que foram pagos no período, como já havia sido solicitado em um TCC.

O próximo passo foi buscar via Departamento Pedagógico alguma informação. Neste, a informação obtida foi a de que este tipo de documentação não era guardada, ou melhor, que até poderia estar guardada, mas em caixas de documentos que estavam localizados no CEFORTEPE<sup>57</sup>, e seriam organizados no futuro pelo Núcleo de Memória e Pesquisa em Educação, que estava sendo montado, se tornando inviáveis para pesquisa naquele momento.

Como última tentativa foi solicitado o preenchimento de um questionário com questões abertas ou uma entrevista com a pessoa responsável pelo Departamento, e a opção foi o questionário. São as informações deste que serão usadas.

Segundo o questionário da Coordenadora do Departamento Financeiro a vigência do FUNDEF não alterou as políticas de formação continuada de professores, pois dos 40% dos

---

<sup>56</sup> Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são promulgadas anualmente e dispõem sobre as Diretrizes Orçamentárias para os respectivos anos, inclusive sobre a forma que estas devem ser apresentadas.

<sup>57</sup> Centro de Formação Pesquisa e Tecnologia Professor Milton de Almeida Santos

recursos do fundo disponíveis para esta finalidade, uma parte foi usada para a remuneração de profissionais e o restante para várias atividades que não se relacionavam a questão da formação continuada, sendo estas

*Manutenção das EMEFs (Serralheria, Vidraçaria, Forros, Pisos etc...), Vigilância da Unidades Educacionais, Despesas com tarifas de SANASA, CPFL, Telefônica das EMEFs, Sistema de Alarme, Serviço de Limpeza das EMEFs, Locação de imóvel / Módulos Habitáveis, Transporte Escolar, para o Almojarifado, Repasse para Conta Escola – EMEFs, Obras e reformas Diversas das EMEFs, Convênio com Entidades, Serviço de Processamento de Dados da SME, Aquisição de Equipamentos e Mobiliários Diversos para as Unidades Educacionais, Aquisição de Equipamentos de Informática, Manutenção de Equipamentos Diversos (extintores, fogões, geladeiras, ar condic. Etc.), Aquisição de Vale Transporte, Serviços de Digitação, Aquisição de material de consumo diversos (Escritório, pedagógico, limpeza, construção)*

Além disso, segundo ela, a formação de professores se dava com verbas da própria Prefeitura e verbas adicionais, que entre os anos de 2005 e 2008 foram provenientes do governo estadual (somente em 2005) e do Governo Federal, via FNDE<sup>58</sup> e QSE<sup>59</sup>.

Sobre o fato dos responsáveis pela formação terem acesso ao valor destinado a esta finalidade e a discussão sobre como este montante será empregado, segundo o questionário, existe sim o acesso a estas informações, e a destinação da verba é dada em conjunto entre os responsáveis pela formação e o Departamento Financeiro da Secretaria de Educação.

**Tabela 13: Despesas com Palestrantes no Ensino - 2000 a Maio/2006**

Anos	Recurso próprio	Fundef	Recursos externos	Total
2000	145.478,70	0,00	146.291,20	291.769,91
2001	128.764,64	30.171,83	0,00	158.936,48
2002	274.152,91	10.296,23	0,00	284.449,14
2003	692.106,17	0,00	0,00	692.106,17
2004	821.212,66	70.818,61	935.688,99	1.827.720,25
2005	445.284,89	0,00	437.296,17	882.581,07
2006	132.192,25	0,00	234.434,32	366.626,57

Fonte: Silva (2006)

Através destas informações, pouco se pode inferir sobre os valores envolvidos na formação continuada de professores em Campinas, o que se tem é somente que muito pouco da formação continuada foi pago com verba do FUNDEF, e que a influência do Fundo foi pequena,

<sup>58</sup> Buscou-se confirmar os valores do FNDE via documentação contábil oficial, mas também não é discriminada a finalidade do recurso, apenas “FNDE – Ensino Fundamental”

<sup>59</sup> Quotas do Salário Educação

já que os recursos vieram de outras fontes. Neste sentido, o único dado financeiro concreto disponível é o valor investido no pagamento de palestrantes, conforme aponta Silva (2006), através da Tabela 13.

Na verdade, a maior parte dos recursos do FUNDEF, em Campinas, foi utilizado para remuneração de pessoal docente em exercício, conforme o que está apresentado na Tabela 14. Segundo esta, com exceção do ano de 2002, em todos os outros anos a SME utilizou mais de 70% dos recursos do Fundo para o pagamento de professores, percentual no mínimo 10% superior ao que estava definido na legislação. No ano de 2005, inclusive, a Prefeitura utilizou 81,6% dos recursos do FUNDEF para esta finalidade, “ultrapassando” a legislação em mais de 20 pontos percentuais. Contudo, embora esta priorização dos recursos do FUNDEF demonstre que a legislação foi cumprida, demonstra também que os recursos do Fundo em quase nada alteraram a política de formação continuada de professores desenvolvida pelo município, já que os recursos disponíveis para esta finalidade foram escassos, e apontam para o fato de que a formação continuada ocorreu com recursos provenientes de outras fontes.

Embora a questão da distribuição dos recursos não possa ser entendida como negativa ou positiva, apenas como necessária a medida que os professores precisam ter um salário digno, fica claro que o FUNDEF, da forma como foi estabelecido, criou condições apenas de se entender valorização como melhoria de salários, pois dentro dos parâmetros do fundo não é possível disponibilizar recursos para outras formas de valorização.

**Tabela 14: Aplicação dos recursos do FUNDEF**

	Remuneração de profissionais do magistério				
	Valor total aplicado (empenhado)	Outros		Outros	
		Valor aplicado	Percentual	Valor aplicado	Percentual
<b>1998</b>	40.285.432,30	30.969.921,79	76,88	9.315.510,51	23,12
<b>1999</b>	55.402.322,64	41.533.044,19	74,97	13.869.278,45	25,03
<b>2000</b>	69.016.273,02	48.718.074,21	70,59	20.298.198,81	29,41
<b>2001</b>	68.826.065,16	51.419.783,24	74,71	17.406.281,92	25,29
<b>2002</b>	83.408.421,46	58.319.168,29	69,92	25.089.253,18	30,08
<b>2003</b>	87.441.259,64	66.822.610,61	76,42	20.618.649,02	23,58
<b>2004</b>	88.944.501,56	65.214.108,54	73,32	23.730.393,02	26,68
<b>2005</b>	79.911.997,21	65.208.189,73	81,60	14.703.807,49	18,40
<b>2006</b>	74.583.431,45	59.584.703,38	79,89	14.998.728,06	20,11

**Elaboração própria a partir de Demonstrativos da SME. Valores atualizados.**

Contudo, se o município de Campinas ultrapassou a determinação legal em relação ao investimento na remuneração de profissionais, por consequência, diminuiu os valores do

FUNDEF que poderiam ser investidos em outros campos, entre eles a formação de professores. Entretanto, isto não quer dizer que não houve formação de professores neste período, apenas que esta formação ocorreu com recursos próprios da prefeitura, como aponta o questionário, e por isso, pode ter englobado os professores da Educação Infantil e da EJA.

Considerando que a formação de professores é uma das questões centrais da presente dissertação, como esta ocorreu no período em questão e para quais grupos se destinou serão questões respondidas em capítulo específico, posteriormente.

## 2.6. Investimento na Educação Infantil X Investimento do Ensino Fundamental

A partir da observação de que a aplicação de recursos do FUNDEF no Ensino Fundamental poderia gerar uma diminuição dos investimentos nas outras modalidades de ensino, cumpre verificar se foi este o ocorrido na cidade de Campinas, e esta verificação pode ser feita através da tabela 15.

**Tabela 15: Valores aplicados em cada nível de ensino e o percentual de participação no total de recursos destes segmentos**

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Educação Especial		total do Ensino Fundamental	
	Valor total investido	Valor investido	Percentual	Valor investido	Percentual	Jovens e Adultos	Percentual	Valor investido	Percentual	
1996	237.012.794,92	104.937.952,99	44,28	124.866.890,30	52,68	7.207.951,62	3,04	55,72	0,00	...
1997	237.993.060,18	101.803.995,51	42,78	128.159.105,09	53,85	8.029.959,58	3,37	57,22	0,00	...
1998	298.040.826,07	124.223.244,80	41,68	173.817.581,26	58,32	...	...	58,32	0,00	...
1999	302.926.897,00	125.096.728,02	41,30	177.830.168,98	58,70	...	...	58,70	0,00	...
2000	299.006.109,57	126.196.953,28	42,21	172.809.156,29	57,79	...	...	57,79	0,00	...
2001	336.708.836,50	135.697.899,66	40,30	201.010.936,84	59,70	...	...	59,70	0,00	...
2002	324.332.127,46	133.834.861,92	41,26	169.518.158,80	52,27	20.979.106,73	6,47	58,74	0,00	0,00
2003	314.960.227,93	132.828.425,41	42,17	164.507.549,82	52,23	17.624.252,70	5,60	57,83	0,00	0,00
2004	329.881.227,94	141.528.648,10	42,90	166.268.804,74	50,40	22.083.775,10	6,69	57,10	0,00	0,00
2005	377.597.458,76	174.065.417,75	46,10	180.081.338,14	47,69	23.450.702,88	6,21	53,90	0,00	0,00
2006	393.944.994,72	188.974.368,08	47,97	179.540.442,96	45,58	25.430.183,69	6,46	52,03	0,00	0,00
2007	344.611.284,62	189.713.073,19	55,05	129.726.295,64	37,64	25.140.414,73	7,30	44,94	31.501,05	0,01
2008	346.132.433,14	176.424.575,67	50,97	139.832.546,87	40,40	26.874.413,69	7,76	48,16	3.000.896,91	0,87

**Elaboração própria a partir dos Balanços/ Balancetes/ Demonstrativos dos recursos aplicados no Ensino da SME. Valores atualizados para 2011.**

Novamente, no caso da análise desta tabela, algumas observações são necessárias. Considerando as mudanças na disposição dos dados nos balanços, balancetes e demonstrativos de aplicação de recursos no ensino, alguns dados não foram encontrados discriminados em separado, como é o caso da Educação de Jovens e Adultos, que apresentava valores específicos somente nos anos de 1996, 1997 e 2002 a 2008. Entre os anos de 1998 e 2001, acredita-se que as despesas deste segmento foram contabilizadas em conjunto com o Ensino Fundamental, já que a EJA não deixa de fazer parte desta modalidade de Ensino, e por isso, nos anos que os recursos da EJA foram discriminados em separado, no final da tabela foi colocada uma coluna com o percentual total do ensino fundamental, para uma melhor visualização do percentual de recursos investidos. Além disso, como nos anos de 1996 e 1997, a discriminação das despesas nos balanços está bastante detalhada, foi possível apurar os valores investidos nas modalidades de ensino sem considerar as despesas com a parte administrativa, o que não ocorreu nos anos subsequentes, em que os investimentos são apresentados em conjunto com esta.

Tomando como parâmetro o período anterior a implantação do Fundo, pode-se perceber que, em termos percentuais, o investimento em Ensino Fundamental sempre foi superior ao investimento em Educação Infantil. Entretanto, a partir de 1998, com o advento do FUNDEF, esta diferença se acentuou, havendo um aumento nos investimentos no Ensino Fundamental em relação à Educação Infantil, que foi diminuída. A partir deste ano, em torno de 58% do total foi aplicado no Ensino Fundamental<sup>60</sup>, alcançando o maior percentual no ano de 2001 (59,70%). Após 2001, o percentual do investimento em Ensino Fundamental começa a diminuir, mas até 2006 (último ano da vigência do FUNDEF), se mantém percentualmente maior. O contrário ocorre com a educação infantil, que enfrenta o menor investimento no ano de 2001 (40,30%), e o maior em 2007 (55,05%). Neste sentido, pode-se dizer que o município de Campinas seguiu a tendência em relação à distribuição dos investimentos.

Esta questão fica ainda mais evidente se forem tomados como parâmetros os anos posteriores ao FUNDEF (2007 e 2008), quando a subvinculação de recursos se estendeu para todo a Educação Básica, com o FUNDEB. O ano de 2007, ano inicial de vigência deste novo fundo, de todos os 12 anos pesquisados, foi o primeiro em que os investimentos em educação infantil superaram aqueles realizados com o Ensino Fundamental, saltando o percentual de

---

<sup>60</sup> Nos anos em que aparece discriminado o valor aplicado em Educação de Jovens e Adultos na modalidade Ensino Fundamental, considerar os valores somados.

investimento na educação infantil de 47,97% em 2006 para 55,05%. Em 2008, ainda se manteve superior, com investimentos na ordem de 50,97% do total. O mesmo aconteceu com a Educação de Jovens e Adultos, que apresentou os melhores percentuais após o início da vigência do FUNDEB. Por estes dados, percebe-se que a Prefeitura de Campinas, assim que a legislação permitiu, optou por redistribuir os recursos da forma que lhe era mais conveniente, aumentando os investimentos em Educação Infantil.

A obrigatoriedade de investimentos no Ensino Fundamental, através do FUNDEF, acabou criando para os Municípios, e entre eles Campinas, uma situação particularmente complicada, considerando o artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>61</sup>, que entende por incumbência dos municípios

oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino(BRASIL, 1996. n.p.)

Pela legislação, pode-se entender que, embora a prioridade seja o Ensino Fundamental, os municípios também têm por obrigação oferecer educação infantil em creches e pré-escolas. Entretanto, para o atendimento da demanda na Educação Infantil, são necessários investimentos, e estes foram diminuídos durante a vigência do FUNDEF, de forma que, segundo reportagem publicada no site da Prefeitura Municipal de Campinas<sup>62</sup>, a cidade possuía um déficit de aproximadamente 4.540 vagas nesta modalidade de ensino, havendo grande cobrança por parte da população pela ampliação de vagas neste segmento.

Embora as variações percentuais tenham sido relativamente pequenas, em torno de 1 a 2% de um ano para o outro, é necessário considerar que se tratam de milhões de reais de diferença entre um segmento do ensino e outro, e se não fosse a vigência do FUNDEF, como se pode constatar acima, a organização dos investimentos em educação seriam diferentes, pois os maiores índices de investimento na educação infantil se deram ou antes da vigência do Fundo, ou do último ano para frente.

---

<sup>61</sup> LDB nº 9394/96

<sup>62</sup> Disponível na *World Wide Web* in: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=6060>

## **2.7. O Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério em relação ao FUNDEF e a questão da formação Continuada**

Segundo a legislação do FUNDEF, em seu artigo 9º, o Distrito Federal, os Estados e Municípios deveriam criar um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério que, segundo o texto da lei, assegurasse

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 (BRASIL, 1996a, n.p.)

Além disso, a legislação determinava que os Planos de Carreira criados deveriam apresentar investimentos na formação de professores leigos, durante um período de cinco anos, para que os mesmos pudessem ingressar no quadro permanente da carreira, e previa também uma regulamentação mínima para os Planos de Carreira a serem criados, bem como um prazo: o Distrito Federal, Estados e Municípios teriam seis meses<sup>63</sup>, após o início da vigência da lei, para criar seus respectivos Planos de Carreira.

Entretanto, nem a regulamentação prevista para a criação dos Planos de Cargos e Carreiras ocorreu dentro do prazo previsto: a Resolução nº 3, de 08 de outubro de 1997, que fixava as diretrizes para os Planos de Carreira, só entrou em vigor a partir da data acima, ou seja, mais de dez meses após a vigência do FUNDEF.

Segundo esta resolução, para a elaboração de seus respectivos Planos de Carreira, o Distrito Federal, os Estados e Municípios deveriam seguir os seguintes parâmetros, resumidos aqui da seguinte forma:

- Apresentar os membros da carreira do Magistério, sendo estes somente os profissionais que lecionam e aqueles que dão suporte pedagógico a esta atividade;
- Para ingressar na carreira do magistério todos deveriam prestar concurso público, que deveria ocorrer pelo menos a cada quatro anos, e com exceção da função de docência, para realizar todas as outras funções o candidato deveria ter no mínimo dois anos de experiência em qualquer nível ou sistema de ensino;
- Para exercer a docência os professores deveriam ter no mínimo o magistério (para a educação infantil) e, para o ensino de disciplinas específicas, formação superior na disciplina que leciona ou complementação pedagógica;

---

<sup>63</sup> A vigência do FUNDEF iniciou-se em 1º de janeiro de 1997, e portanto, o Distrito Federal, Estados e Municípios tinham até 1º de julho de 1997 para se adequarem.

- Para os demais profissionais do magistério a formação mínima deveria ser o superior em pedagogia ou pós graduação;
- Os sistemas de ensino deveriam implementar programas de desenvolvimento de docentes em exercício, inclusive a formação em nível superior para quem não a tivesse;
- Os docentes deveriam contar com 45 dias anuais de férias, e os demais profissionais do magistério 30 dias;
- Os docentes poderiam ter jornada máxima de 40 horas semanais, sendo de 20 a 25% destas compostas por horas-atividades como preparação de aulas e aperfeiçoamento profissional;
- A remuneração dos profissionais com formação em nível superior não poderia ser maior que 50% do valor dos salários dos profissionais com formação em nível médio;
- Deveria haver incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente, através de dedicação exclusiva, bom desempenho no trabalho, formação, tempo de serviço e avaliações periódicas;
- A remuneração dos docentes do ensino fundamental deveria ser definida tomando como referência o custo-médio por aluno da sua respectiva rede, a partir de uma média aritmética, e a dos docentes de educação infantil e ensino médio se baseariam no valor dos salários dos docentes de ensino fundamental;
- Deveria haver a inclusão de normas reguladoras entre a transição do regime de trabalho antigo para o novo Plano de Carreira;

Contudo, a Resolução nº 3 não fixava prazos para a elaboração dos Planos de Carreira, e o prazo proposto pela lei do FUNDEF não era mais viável, já que a própria regulamentação não o seguiu, desrespeitando o prazo em torno de quatro meses. O mesmo aconteceu com o município de Campinas, que depois de 1997, somente promulgou um Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Magistério Público em 2007, através da Lei nº 12.987, de 28 de junho, já na vigência do FUNDEB.

Entretanto, isto não quer dizer que os profissionais do magistério não tinham nenhum tipo de regulamentação até 2007, mas somente que entre este ano e os dez anteriores (1997) nenhum Plano de Carreira tinha sido criado.

Na verdade, o município de Campinas, desde 1955 possui o seu Estatuto do Funcionário Público<sup>64</sup> que, entre outros cargos também estabelece parâmetros para os profissionais do magistério. Além disso, neste período, houve a promulgação de vários Planos de Carreira da Prefeitura Municipal de Campinas, que englobavam os profissionais do magistério, embora não fossem específicos a este grupo.

**Quadro 2: Cargos, jornada e formação de professores**

Classificação quanto ao cargo		Jornada	Formação
cargo anterior	cargo atual	jornada semanal (mínima/ máxima)	formação
<b>Professor</b>	cargo extinto a vagar		
<b>Professor Efetivo</b>	Professor Efetivo	de 20 a 40 horas	Normal (nível médio)/ Licenciatura Plena e Curta/ Mestrado/ Doutorado
<b>Professor Substituto</b>	Professor Substituto	depende da substituição	Normal (nível médio)/ Licenciatura Plena e Curta/ Mestrado/ Doutorado
<b>Suplente</b>	cargo extinto a vagar		
<b>Assistente Técnico Pedagógico</b>	Coordenador Pedagógico	de 8 a 40 horas	Licenciatura Plena e Curta em Pedagogia/ Mestrado/ Doutorado
<b>Auxiliar de Direção</b>	Vice -Diretor	de 8 a 40 horas	Licenciatura Plena e Curta em Pedagogia/ Mestrado/ Doutorado
<b>Diretor Escolar</b>	Diretor Educacional	de 8 a 40 horas	Licenciatura Plena e Curta em Pedagogia/ Mestrado/ Doutorado
<b>Orientador Educacional</b>	...	de 8 a 40 horas	Licenciatura Plena e Curta em Pedagogia/ Mestrado/ Doutorado
<b>Orientador Pedagógico</b>	Orientador Pedagógico	de 8 a 40 horas	Licenciatura Plena e Curta em Pedagogia/ Mestrado/ Doutorado
<b>Supervisor de Ensino</b>	Supervisor Educacional	de 8 a 40 horas	Licenciatura Plena e Curta em Pedagogia/ Mestrado/ Doutorado

Elaboração própria a partir da Lei nº 6.767, de 20 de novembro de 1991.

<sup>64</sup> Lei nº 1.399, de 08 de novembro de 1955.

A partir da década de 1990, pode-se citar a Lei nº 6.767, de 20 de novembro de 1991, que reestruturou o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Campinas e, entre outras coisas, determinava questões de remuneração, promoção e ingresso, que tal qual a Resolução nº 3, indicava que este último só se daria por concurso público, independente do cargo a ser exercido. Em relação ao magistério, alguns itens também são constantes nesta lei. O primeiros deles aponta para o fato de que o ensino será regido pela legislação própria, e que o vencimento do professor será calculado por 4,5 semanas de trabalho, acrescido de 1/6, para repouso semanal remunerado. Também constava que a organização dos profissionais da família ocupacional ensino deveria ser da seguinte forma, em relação a criação/ extinção de determinados cargos, a distribuição dos cargos, a jornada de trabalho e a formação para o ingresso (Quadro 2):

Além disso, esta lei determinava os padrões salariais, dividindo-os em nove, com faixas de exercício na função do ensino de 01 a 05 anos até acima de 20 anos, que seriam respectivamente e primeira e a última faixas salariais.

Entretanto, neste mesmo período, a lei nº 6.894, de 24 de dezembro de 1991, veio atender especificamente ao pessoal do magistério, através da criação do Estatuto do Magistério Público. Este Estatuto atende, segundo o seu artigo 4º, os docentes e os especialistas<sup>65</sup> da educação. O Estatuto do Magistério Público determina que pertencem ao Quadro do Magistério Municipal os professores de Educação Infantil, de 1º a 4º séries e de 5º a 8º séries do Ensino Fundamental, de Educação Especial, os Especialistas da Educação, e cria a possibilidade de instituição da função de coordenador de área de conhecimento e estabelece as funções de cada um dos integrantes dos quadros. Além disso, estabelece os requisitos de formação para o provimento dos cargos, conforme apresenta o Quadro 3:

---

<sup>65</sup> São especialistas da educação todos os cargos existentes no Quadro 1, com exceção dos cargos professor efetivo e professor substituto

### Quadro 3: Cargo, formas de provimento e requisitos para o ingresso

<b>DENOMINAÇÃO</b>	<b>FORMAS DE PROVIMENTO.</b>	<b>REQUISITOS PARA PROVIMENTO.</b>
- Docente de 1ª a 4ª Série	Concurso Público de Provas e Títulos	Habilitação Específica de 2º Grau ou 3º Grau de acordo com a legislação em vigor.
- Docente de Educação Infantil	Concurso Público de Provas e Títulos	Habilitação Específica de 2º Grau ou 3º Grau com especialização em pré-escola de acordo com a legislação em vigor.
- Docente de Educação Especial	Concurso Público de Provas e Títulos	Habilitação Específica de 2º Grau ou 3º Grau para o ensino de Deficientes de acordo com a legislação em vigor.
- Docente de 5ª a 8ª Série	Concurso Público de Provas e Títulos	Habilitação Específica de 3º Grau com Licenciatura Plena de acordo com a legislação em vigor.
<b>SÉRIE DE CLASSE DE ESPECIALISTAS</b>		
- Vice-Diretor	Acesso por Concurso Interno de Provas e Títulos	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação específica conforme legislação em vigor e no mínimo 3 anos de docência no Magistério Público Municipal de Campinas ou ser Titular do cargo de Orientador Pedagógico.
- Orientador Pedagógico	Acesso por Concurso Interno de Provas e Títulos	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação específica conforme legislação em vigor e no mínimo 3 anos de docência no Magistério Público Municipal de Campinas ou ser titular de cargo de Vice-Diretor.
- Coordenador Pedagógico	Acesso por Concurso Interno de Provas e Títulos	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação específica conforme legislação em vigor e no mínimo 2 anos de efetivo exercício no cargo de Vice - Diretor ou Orientador Pedagógico no Magistério Público de Campinas ou ser titular do cargo de Diretor Educacional.
- Diretor Educacional	Acesso por Concurso Interno de Provas e Títulos	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação específica conforme legislação em vigor e no mínimo 2 anos de efetivo exercício no cargo de Vice - Diretor ou de Orientador Pedagógico no Magistério Público Municipal de Campinas ou ser titular de cargo de Coordenador Pedagógico .
- Supervisor Educacional	Acesso por Concurso Interno de Provas e Títulos	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação específica conforme legislação em vigor e no mínimo 2 anos de efetivo exercício no cargo de Coordenador Pedagógico ou de Diretor Educacional no Magistério Público Municipal de Campinas.

Fonte: Lei nº 6.894/ 1991

Além de determinar os requisitos para o provimento do cargo, o Estatuto reitera o fato de que o acesso dos profissionais se dará somente por concurso, (regulamentando também o caráter das provas), como serão realizadas as substituições, a remoção, (transferência de um profissional de uma Unidade Educacional para a outra), o acesso (mudança de um cargo para outro) a cargos que vagarem ou forem criados, através de provas, contagem de pontos e títulos, a readaptação dos

profissionais que por algum motivo ficaram impossibilitados de realizar a função para a qual foram contratados, os direitos e deveres, os afastamentos e a classificação para a atribuição de classes.

Em relação a jornada de trabalho, existe um capítulo específico da legislação para esta finalidade, o capítulo XI, que determina as jornadas de trabalho, dividindo-as em mínima, parcial, completa e integral, sendo a jornada máxima de 40 horas/ aula, podendo o professor, havendo possibilidade, ampliar a sua jornada até chegar à integral. Em todas as jornadas, o Estatuto do Magistério determina horas-atividade, tanto na escola quanto fora dela, específicas para atendimento de alunos, atividades culturais, reuniões e preparação de aulas, conforme o Quadro 4:

**Quadro 4: Composição da jornada e Percentuais da hora-atividade**

Jornada	Aulas em Regência (sala de aula)	Horas-atividade na escola	Horas-atividade em local de livre escolha	Total de horas-atividade	Percentual das horas-atividade em relação ao total	Total da jornada (regência + hora-atividade)
<b>Mínima</b>	15	2	3	5	25	20
<b>Parcial</b>	20	3	4	7	25,9	27
<b>Completa*</b>	24	3	5	8	25	32
<b>Integral</b>	30	4	6	10	25	40

\* Para os professores de Educação Infantil, a jornada determinada será a Completa  
 Fonte: Elaboração Própria a partir da Lei nº 6.894/ 91.

Embora na descrição das horas-atividade não estejam discriminadas atividades de aperfeiçoamento<sup>66</sup>, o artigo 80 apresenta a possibilidade dos docentes de participarem destas atividades, através de apresentação prévia de projeto, sendo remunerados em até 4 horas-aula, mas não deixa claro se estas horas pagas comporão a jornada ou serão acrescidas a ela. Também é possível, a partir do artigo 80, que os docentes participem de diferentes projetos, ligados ao Projeto Político Pedagógico da escola, desde que estes componham até 12 horas-aula semanais e ao incluir a jornada, esta não pode ultrapassar 48 horas semanais. Para os especialistas da educação, a jornada foi determinada em 40 horas semanais, sendo 30 horas de trabalho em sede ou campo, 05 horas destinadas a reunião e 05 horas destinadas ao aperfeiçoamento (artigo 91).

<sup>66</sup> O inciso I do artigo 77 determina apenas “...reuniões de integração pedagógicas e administrativas com o corpo docente, direção, especialistas e funcionários, projetos relacionados com o trabalho docente e coordenação de área de conhecimento ou atividade”, não se referindo especificamente a atividades de formação de professores

Além da jornada de trabalho, o capítulo XIII regulamenta os salários, tendo os integrantes do Quadro do Magistério o Direito de receber 1/6 de sua jornada como descanso semanal remunerado, adicional noturno (quando for o caso) e horas-extras.

Através da análise do Estatuto do Magistério, percebe-se que, embora houvesse a criação de um Plano de Carreira do Magistério em 1997, algumas das determinações da Resolução nº 03 já eram cumpridas, como por exemplo a jornada máxima, a hora-atividade de 25%, o ingresso através de concurso e a apresentação daqueles que seriam os profissionais do Quadro do Magistério. Os únicos itens não cumpridos se referem à questão da base de remuneração dos professores estar ligada aos salários dos docentes de ensino fundamental e ao custo-aluno, a quantidade de dias de férias (que no Estatuto não estão discriminados claramente, e sim apontados como de acordo com o calendário escolar), e os programas de formação de docentes em exercício, já que quanto a este último item o Estatuto apenas indica que irá incentivar, mas não especifica de que forma, embora, na prática já acontecessem momentos de formação em Campinas, conforme dados apresentados posteriormente.

Após o ano de 1997, uma nova alteração é feita em 2003, através da Resolução nº 03, de 19 de fevereiro. Segundo esta resolução, a composição das horas atividade é novamente dividida da seguinte forma (Quadro 5):

**Quadro 5: Composição da Jornada segundo a Resolução nº 03/2003**

Jornada	Trabalho Docente (antiga “aulas em regência”)	Trabalho Docente Coletivo (antiga “horas atividade na escola”.)	Trabalho Docente Individual (antiga “horas atividade na escola”.)	Horas atividade em local de livre-escolha	Total da Jornada
<b>Mínima</b>	15	2	0	3	20
<b>Parcial</b>	20	2	1	4	27
<b>Completa</b>	24	2	1	5	32
<b>Integral</b>	30	2	2	6	40

Fonte: Resolução nº 03/2003

Como se pode perceber, esta resolução dividiu as horas-atividade na escola em duas partes, denominando-as de Trabalho Docente Coletivo (TDC), com carga de 2 horas/aula, e Trabalho Docente Individual (TDI), que seriam as “horas/aula excedentes ao TDC variáveis conforme as

jornadas (CAMPINAS, 2003, n.p.)”, ou seja, da normatização anterior, a diferença entre o Trabalho Docente Coletivo e a antiga carga de Horas Atividade na Escola.

Para a formação continuada, esta alteração foi um ganho, pois as horas de Trabalho Docente Coletivo deveriam ser utilizadas para discussões entre os professores dentro de suas respectivas Unidades Escolares, e os grupos poderiam ser organizados por período, por estágio/série/classe ou conjunto de estágios/séries/classes e por componente curricular, sendo coordenados pelos Orientadores Pedagógicos. Neste sentido, esta Resolução apresenta a primeira normatização a respeito de uma jornada que inclui a formação continuada de professores, embora estas horas não deem conta da totalidade dos momentos de formação, nem em relação a questão da remuneração, nem em relação ao tempo que muitos profissionais da rede dedicavam para as atividades da Secretaria Municipal de Educação neste período.

Em 2004, outras alterações são realizadas, através da Lei nº 12.012, de 29 de junho de 2004. A princípio, a legislação altera a nomenclatura dos cargos dos Professores e Especialistas da Educação. Segundo as leis anteriores, os professores eram divididos em Professor Efetivo e Professor de Educação Especial, e através desta lei existem somente o cargo de Professor Efetivo, e neste cargo as especialidades de Professor de Educação Infantil, Professor de 1º a 4º série do Ensino Fundamental, Professor de 5º a 8º série do Ensino Fundamental e Professor de Educação Especial. Quanto aos Especialistas da Educação, deixa efetivamente de existir o cargo de Orientador Educacional<sup>67</sup> passando a compor o Quadro de Especialistas os cargos de Coordenador Pedagógico, Vice-Diretor, Diretor Educacional, Orientador Pedagógico e Supervisor Educacional.

Nesta lei, como nas anteriores, estão dispostas as atribuições inerentes a cada cargo, seja em relação aos docentes ou aos especialistas da educação. Considerando estes últimos, a legislação aponta o Coordenador pedagógico e o Orientador Pedagógico como os responsáveis pela formação de professores, a medida que atribui ao primeiro a função de

Atuar na elaboração, coordenação e avaliação dos trabalhos, projetos e grupos de estudos propostos e desenvolvidos pela rede municipal de ensino e por outros órgãos educacionais públicos e atuar no assessoramento aos Orientadores Pedagógicos (...)  
(CAMPINAS, 2004, n.p.)

E ao Orientador Pedagógico cabe a função de

(...) refletir com os profissionais da educação sobre como se processa a aquisição de conhecimento pelo aluno e sobre o processo de avaliação; buscar continuamente o

---

<sup>67</sup> Este cargo era extinto ao vagar, e deixou de existir por esta época.

assessoramento dos Coordenadores Pedagógicos e dos Supervisores de Ensino da SME (...); assessorar o professor na construção de metodologias de ensino, da dinâmica da sala de aula e da construção de materiais didático-pedagógicos (...)(CAMPINAS, 2004, n.p.)

Em relação as atribuições de cada função e os requisitos de formação para a composição do cargo, a Lei nº 12.012 mantém o requisito mínimo para os professores de educação infantil e, para os especialistas da educação, não mais exige experiência, como se pode ver no Quadro 6:

**Quadro 6: Cargos e Requisitos Mínimos na Investidura**

<b>Cargo</b>	<b>Especialidade</b>	<b>Requisitos Mínimos</b>
<b>Professor Efetivo</b>	Professor de Educação Infantil	Ensino Médio na Modalidade Normal
	Professor de 1º a 4º série do Ensino Fundamental	Ensino Médio na Modalidade Normal
	Professor de 5º a 8º série do Ensino Fundamental	Licenciatura Plena na disciplina que leciona ou em áreas afins
	Professor de Educação Especial	Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Educação Especial
<b>Coordenador Pedagógico</b>		Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Supervisão Escolar
<b>Vice-Diretor</b>		Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Administração Escolar
<b>Diretor Educacional</b>		Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Administração Escolar
<b>Orientador Pedagógico</b>		Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Supervisão Escolar
<b>Supervisor Educacional</b>		Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Supervisão Escolar

Fonte: Anexo I da Lei nº 12.012/2004

Nesta mesma legislação também é definida a matriz hierárquica dos cargos da Prefeitura, entre elas a do Ensino. Esta matriz divide os profissionais em classes, níveis de capacitação e carga horária de capacitação para haver evolução funcional, sempre considerando que a alteração nos níveis de capacitação interfere também na faixa salarial. Desta forma, a matriz hierárquica dos professores<sup>68</sup> fica definida de acordo com o Quadro 7.

No sentido da evolução funcional, esta nova legislação é muito mais específica que o Estatuto do Magistério, principalmente por considerar, para efeito de mudança de classe, não somente os títulos de mestre e doutor, mas também cursos de especialização, e de capacitação<sup>69</sup> e,

<sup>68</sup> Para os especialistas da educação, a matriz hierárquica é a mesma do Grupo de Nível Superior, que é equivalente a classe E do Cargo de Professor

<sup>69</sup> Embora a Legislação determine que a Prefeitura Municipal de Campinas promoverá cursos de capacitação, no caso dos professores não é especificado como esta capacitação ocorrerá, e as linhas de capacitação descritas no artigo 59

além desta divisão em níveis conforme a formação do professor, também são dados incentivos (aumentos percentuais no salário) para os profissionais que tiverem formação acadêmica superior a mínima exigida, além do tempo de serviço, que também é contado para fins de evolução.

**Quadro 7: Matriz hierárquica do Cargo de Professor**

Classe	Formação correspondente a classe	Nível de capacitação	Carga horária e tipo de capacitação para estar neste nível
<b>D</b>	III	Formação de Nível Médio na Modalidade Normal *	Exigência Mínima da Classe
	IV		180 horas
	V		240 horas
<b>E</b>	I	Formação de Nível Superior - demais professores	Graduação
	II		Curso de pós-graduação com título de aperfeiçoamento ou curso de capacitação de 180 horas
	III		Curso de pós-graduação com título de especialização ou curso de capacitação de 360 horas
	IV		Dois cursos de pós-graduação com título de especialização ou curso de capacitação de 540 horas
	V		Três cursos de pós-graduação com título de especialização ou curso de capacitação de 720 horas
	VI		Um curso de pós-graduação com título de mestrado ou curso de capacitação de 1.080 horas
	VII		Um curso de pós-graduação com título de doutorado ou curso de capacitação de 1.260 horas

\* A classe D é específica dos professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental de 1º a 4º séries

Elaboração Própria a partir da Lei nº 12.012.

Em relação a jornada de trabalho dos professores, esta legislação incorpora as mudanças da Resolução nº 03, de 2003, extingue a modalidade Hora Aula em Local de Livre Escolha, e acrescenta mais duas modalidades de Trabalho Docente, o TDPA – Trabalho Docente em preparação de aulas, em local de livre escolha – e o TDPR – Trabalho Docente em Projetos, que compreende a participação do professor em projetos relacionados com a atividade docente, presentes no Projeto Pedagógico da escola e da Secretaria Municipal de Educação. Além disso, o TDC, que em 2003 foi organizado de forma a reservar um espaço para a formação, em 2004

---

não atendem os profissionais do magistério, sendo necessária uma legislação específica para os profissionais do magistério.

passa a ter a finalidade de “realização de reuniões de integração, pedagógicas e administrativas com a direção, o corpo docente, ou os especialistas da educação (CAMPINAS, 2004, n.p.)”, e o TDPR poderia ou não ser usado como um momento de formação. Entretanto, ainda em 2004, é publicada uma normatização que regulamenta as horas de projeto (TDPR), a Resolução nº 14, de 27 de outubro. Segundo ela, o TDC continua a ser usado para as reuniões pedagógicas na escola e as horas de projeto podem ser utilizadas para a participação em grupos de trabalho nas unidades escolares ou nos Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAED's), que serão posteriormente explicados. Isso quer dizer que, embora a TDC tenha deixado de ser usada para a formação, para esta finalidade foi criada a TDPR.

A partir da Lei nº 12.012 ainda, quantidade de horas-aula que compõem as jornadas se ampliam em cada uma delas, passando a carga integral de 40 para 44 horas-aula. Através do Quadro 8 é possível entender como foram distribuídas as diferentes formas de Trabalho Docente, lembrando que, para os professores de educação infantil e quatro primeiras séries do ensino fundamental, a jornada padrão seria a completa, sendo proibidas as jornadas mínima e parcial.

**Quadro 8: Distribuição da jornada docente segundo a Lei nº12.012/2004**

Jornada	TDA	TDC	TDI	TDPA	TDPR	Total da Jornada Semanal	Total da Jornada Mensal (em hora-aula)*	Percentual de horas, na jornada, para horas-atividade (todas, menos a TDA)
Mínima	15	2	1	3	3	24	144	37.5
Parcial	20	2	1	4	3	30	180	33.3
Completa	24	2	2	5	3	36	216	33.3
Integral	30	2	2	6	4	44	264	31.8

\* Este resultado é obtido dividindo-se a jornada semanal por 5 e multiplicando-se por 30  
Elaboração Própria a partir da Lei nº 12.012..

Além da distribuição da jornada conforme descrita no quadro acima é, criada também a possibilidade aos professores de ampliarem a participação em projetos (TDPR) em até 11 horas-aula, diminuindo em outros elementos do trabalho docente, não podendo ser o total de horas de trabalho superior a jornada integral.

Observando a legislação citada acima, e comparando-a com os itens da Resolução nº 03/97, embora a lei nº 12.012 ainda não seja um Plano de Cargos e Carreiras do Magistério, tal qual o Estatuto do Magistério, também cumpre várias determinações da Resolução, aumentando inclusive o percentual de horas destinadas a atividades fora da sala de aula (no caso dos professores) e inova apresentando normas reguladoras da transição de um regime de trabalho antigo (determinado pelo Estatuto do Magistério) para um novo (determinado pela Lei nº 12.012). Além disso, nesta lei, são determinados momentos específicos para a formação continuada de professores, através das horas de TDPR, conforme determinava a Resolução. O único elemento que esta lei também não traz é a referência ao parâmetro dos salários dos professores ser o pagamento dos docentes de ensino fundamental.

Entre a promulgação da Lei nº 12.012 e o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, promulgado em 2007, duas novas Resoluções são apresentadas, referindo-se aos “tempos pedagógicos”, ou seja, os períodos da jornada do professor em que ele não está na sala de aula, e ambas se relacionam com a questão da formação docente. A primeira delas é a Resolução nº 02, de 09 de fevereiro de 2006, que reorganiza as funções de cada uma das modalidades do trabalho docente, revogando a Resolução nº 14.

A partir da Resolução nº 02 todas as unidades escolares devem se comprometer com a formação continuada dos professores e os projetos desenvolvidos com os alunos. Para isso, é permitida a utilização das horas de TDPR tanto para as atividades com os alunos quanto para a formação continuada, ou seja, para as atividades em grupos de trabalho e a participação em cursos, desde que estas tenham relação com o Projeto Pedagógico da Escola. Além disso, a TDC continua sendo destinada a atender as necessidades da unidade escolar e a utilização das horas de TDI são diferenciadas para os professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental e EJA<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> **Artigo 13** - As horas de Trabalho Docente Individual (TDI), observadas as especificidades das diferentes etapas da educação básica, serão realizadas de maneira diferenciada na Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA.

**§ 1º** - Na Educação Infantil serão utilizadas para: **I** - propostas e atividades relacionadas a ampliação de atividades educacionais e culturais com as crianças e/ou com as famílias;

**II** - reuniões de integração e/ou elaboração de planejamento conjunto com os monitores ou professores que trabalham no período integral da criança;

**III** - atividades coletivas e formativas com as famílias a partir de projetos da própria Unidade Educacional ou de diretrizes fixadas pelo Departamento Pedagógico, conforme artigo 9º, com ênfase nos incisos I, II, III e IV da Resolução SME/FUMEC 09/2005;

**IV** - formação continuada dos profissionais da educação.

**§ 2º** - No Ensino Fundamental e EJA serão utilizadas para:

**I** - Recuperação da aprendizagem dos alunos, prioritariamente;

**II** - Atividades culturais e de integração com os alunos e famílias. (CAMPINAS, 2006, n.p.)

Para finalizar, nesta Resolução está prevista também a possibilidade dos professores terem jornada especial, seja para desenvolverem atividades dentro da escola, seja para ministrarem cursos de formação e gerir grupos de trabalho.

Em 2007, novas alterações revogam a Resolução nº 02 de 2006, a partir da publicação da Resolução nº 02 de 28 de março de 2007. Com a mesma função da anterior, esta Resolução mantém a finalidade das horas de TDPR e as amplia, permitindo também usar as horas de TDPR para a participação em cursos de extensão, especialização, mestrado e doutorado. Quanto as horas de TDC, as atribuições continuam a ser basicamente as mesmas, e as de TDI continuam sendo diferenciadas entre Ensino Fundamental e Educação Infantil, mas nesta última as atividades destas horas devem ser usadas para reuniões de planejamento com os monitores, com possibilidade de integrar ao grupo de estudos dos monitores, e atividades de integração. Em relação à possibilidade de realização de jornada especial para ministrar cursos e gerir grupos de formação, nesta nova Resolução, ela deixa de existir, apresentando um retrocesso, pois a figura do professor responsável por grupos de trabalho e que ministra cursos existia havia anos na Secretaria Municipal de Educação, mas não era regulamentado, e quando esta regulamentação acontece, no ano seguinte ela é extinta.

Finalmente, no ano de 2007, já não mais na vigência do FUNDEF, e portanto não tendo mais que seguir a Resolução nº 03/97, e sim os parâmetros determinados pela legislação do FUNDEB, a Prefeitura promulga o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Magistério Público Municipal de Campinas, através da Lei nº 12.987, de 28 de junho, tendo por finalidades:

- I - racionalização da estrutura de cargos e da carreira;
- II - legalidade e segurança jurídica;
- III - reconhecimento e valorização dos integrantes do Quadro de Cargos do Magistério pelos serviços prestados, pelo conhecimento adquirido e pelo desempenho;
- IV - estímulo ao desenvolvimento profissional e à qualificação funcional;
- V - adequação da jornada de trabalho do docente às normas legais vigentes;
- VI - manter a administração do vencimento dentro dos padrões estabelecidos por lei, considerando as características da área educacional e os critérios de Evolução Funcional;
- VII - criar as bases de uma política de recursos humanos capaz de conduzir de forma mais eficaz o desempenho, a qualidade, a produtividade e o comprometimento do integrante do Quadro do Magistério com os resultados do seu trabalho; e
- VIII - estabelecimento do piso de vencimento (CAMPINAS, 2007, n.p.)

Nesta nova lei, a primeira mudança que se percebe é em relação ao nome dos cargos dos Docentes que são alterados. Enquanto a Lei nº12.012 estabelece como cargo apenas “Professor Efetivo” , nesta nova lei passam a existir seis diferentes cargos para professor, variando

conforme as atribuições, ou seja, para cada cargo começa a existir uma diferente função, conforme o Quadro 9.

Contudo, a respeito dos responsáveis pela formação dos professores, são mantidos os mesmos (coordenador e orientador pedagógico), mas a síntese das atribuições deles, na nova lei, é muito mais genérica, até porque, como será visto posteriormente, os Coordenadores Pedagógicos, a partir de 2004, passaram a acumular outras funções, inclusive de caráter administrativo, diminuindo o tempo que antes os mesmos tinham para se dedicar a formação continuada. Esta alteração, de certa forma, esvazia a função, pois ao serem atribuídas tantas responsabilidades, não é possível se dedicar a nenhuma delas em especial.

#### **Quadro 9: Cargo, Qualificação e atribuições dos docentes**

<b>Cargo</b>	<b>Qualificação para provimento no cargo</b>	<b>Síntese das Atribuições</b>
<b>Professor de Educação Básica I (PEB I)</b>	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior e, no mínimo nível médio na modalidade Normal	Atuar na Educação Infantil
<b>Professor de Educação Básica II (PEB II)</b>	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior e, no mínimo nível médio na modalidade Normal	Atuar nos anos iniciais da Educação Infantil
<b>Professor de Educação Básica III (PEB III)</b>	Licenciatura Plena com Habilitação Específica em área do conhecimento do currículo da Educação Básica	Atuar nas disciplinas específicas dos anos finais do Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, e nos casos dos Professores de Educação Física e Artes, atuar em todos os anos do Ensino Fundamental
<b>Professor de Educação Básica IV (PEB IV)</b>	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação em Educação Especial	Atuar na Educação Especial, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental ou Educação de Jovens e Adultos
<b>Professor Adjunto I</b>	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior e, no mínimo nível médio na modalidade Normal	Substituição dos professores PEB I e PEB II
<b>Professor Adjunto II</b>	Licenciatura Plena com Habilitação Específica em área do conhecimento do currículo da Educação Básica	Substituição dos professores PEB III

Fonte: Lei nº 12.987/2007

Para fins de remuneração, considerando a legislação anterior, as faixas salariais são ampliadas, havendo diferentes valores de remuneração, determinados através da divisão em grupos, subgrupos, níveis e graus, o que é justo, pois valoriza o profissional ligado há mais tempo a Secretaria Municipal de Educação, garantindo estabilidade. Por outro lado, se existem professores descompromissados com mais anos de casa, estes podem vir a receber vencimentos

maiores que professores mais novos que desenvolvem um trabalho sério, articulado com as necessidades da Unidade Escolar em que atuam, e estes últimos podem sentir-se desmotivados.

Segundo a legislação ainda, os valores de vencimentos das faixas de remuneração correspondem a uma jornada de 32 horas/aula semanais (embora os professores possam chegar a 40 horas/aula semanais) para os docentes e 36 horas/relógio para os especialistas<sup>71</sup>. Embora a divisão do salário por faixas valorize os profissionais ligados há mais tempo a Secretaria de Educação, pois um dos critérios para a mudança de faixas era o tempo de trabalho

Sobre a jornada de trabalho, é importante dizer que, em relação a Lei nº 12.012, se mantiveram a nomenclatura e a quantidade de trabalho docente com aluno (TDA). Entretanto, em relação a todas as outras modalidades de trabalho docente, as mudanças foram: todas elas passaram a fazer parte da denominação “Hora-atividade”<sup>72</sup>, e a TDPR (trabalho docente em projetos) foi suprimida. Por último, o percentual de horas-atividade em relação a jornada também mudou, passando para 25% do total, conforme é apresentado no Tabela 16:

**Tabela 16: Distribuição da jornada docente segundo a Lei nº12.987/2007**

Jornada	TDA	TDC	TDI	TDPA	Total da Jornada Semanal	Total da Jornada Mensal (em hora-aula)*	Percentual de horas, na jornada, para horas-atividade (todas, menos a TDA)
Mínima	15	2	0	3	20	120	25
Parcial	20	2	1	4	27	162	25.9
Completa *	24	2	1	5	32	192	25
Integral	30	2	2	6	40	240	25

\* A jornada de PEB I e II só pode ser a Completa.  
Elaboração Própria a partir da Lei nº 12.987.

A respeito das atividades possíveis de serem desenvolvidas em cada modalidade de Hora Atividade, a Lei, em seu artigo 12, determina da seguinte forma:

**Art. 12.** A jornada de trabalho do Grupo de Docentes é composta por:

**I** - Trabalho Docente com Aluno (TDA) : compreende o exercício da docência em cumprimento ao currículo, em atividade direta com a coletividade de crianças, adolescentes, jovens e adultos;

**II** - Horas-atividade: de cumprimento obrigatório para todos os docentes, inclusive aos que se encontrem em regime de acumulação de cargos, formada por:

<sup>71</sup> Para calcular a jornada mensal, manteve-se o estabelecido na lei nº12.012, ou seja, dividir a carga semanal por 5 e multiplicar por 30.

<sup>72</sup> Embora esta denominação estivesse sendo usada para comentar as legislações anteriores, ela não aparecia na letra da lei.

- a) Trabalho Docente Coletivo (TDC) : espaço formativo que compreende reuniões pedagógicas da equipe escolar para a construção, o acompanhamento e a avaliação do projeto político-pedagógico da Unidade Educacional e para as atividades de interesse da Secretaria Municipal de Educação;
- b) Trabalho Docente Individual (TDI) : compreende o atendimento e a recuperação dos alunos, reuniões com pais, atividades educacionais e culturais com alunos;
- c) Trabalho Docente de Preparação de Aulas (TDPA) : compreende o trabalho desempenhado em hora e local de livre escolha do docente, destinado à preparação das atividades pedagógicas(CAMPINAS, 2007, n.p.)

Além destas horas, o Plano de Carreira também acrescenta duas novas modalidades de carga horária, chamadas de Carga Horária Pedagógica (CHP), que deve ser usada para o desenvolvimento de projetos pedagógicos voltados ao ensino-aprendizagem e pode ser incorporada as horas de regência definidas para o Trabalho Docente com Alunos (TDA), e a Hora Projeto (HP), que não é caracterizada nesta legislação.

Em 2008, através das Resoluções nº 16, de 26 de novembro, e 07, de 28 de novembro, tanto as Horas Atividade quanto a Carga Horária Pedagógica são novamente regulamentadas. Nestas novas regulamentações, fica definido que apenas as horas atividade compõem a jornada do professor, enquanto as outras duas – CHP e HP – embora existam, não a compõem. Entretanto, considerando que a TDPR foi suprimida, esta legislação apresentou um retrocesso, pois nenhuma hora inserida na jornada de trabalho era específica para a formação continuada de professores, e somente os professores que pedissem horas de CHP ou HP teriam momentos destinados a isso.

Na resolução nº 16, o momento de TDI fica caracterizado como (Artigo 3º) “Trabalho Docente Individual, TDI, o atendimento e a recuperação dos alunos, reuniões com pais, atividades educacionais e culturais com alunos”(CAMPINAS, 2008, n.p.)

Os outros momentos, melhor explicitados na Resolução nº 07, ficam com as suas funções definidas da seguinte forma (Artigo 3º):

- I** – Trabalho Docente Coletivo, TDC, o espaço formativo que compreende reuniões pedagógicas da equipe escolar para a construção, acompanhamento e avaliação do Projeto Pedagógico/Plano Escolar da Unidade Educacional e para as atividades de interesse da FUMEC;
- II** – Carga Horária Pedagógica, CHP, aquela composta por horas-aula vinculadas ao desenvolvimento de atividades pedagógicas voltadas a formação continuada do professor;
- III** – Hora Projeto, HP, aquela desenvolvida em projetos pedagógicos e ou em formação continuada do professor (CAMPINAS, 2008a., n.p.)

Somando-se o conteúdo destas duas Resoluções, as últimas do período delimitado pelo presente trabalho, fica determinado que tanto a CHP quanto a HP podem ser utilizadas para os momentos de formação continuada de professores, desde que exista um projeto para isso.

Entretanto, não fica claro se a HP pode ser usada para cursos de especialização, mestrado e doutorado, já que alguns momentos estas foram permitidas nas horas destinadas a formação, e em outras não. Também não é regulamentado se haverá jornada especial para os professores formadores, entendendo-se que as horas para isso também são as de HP.

Considerando a evolução funcional, a partir da Lei nº 12.987, esta pode acontecer de forma horizontal e vertical, sendo a progressão vertical a passagem de um nível para o outro mantendo o mesmo grau, ocorrendo mediante a apresentação de títulos, diplomas ou certificados relacionados ao cargo, e a horizontal a passagem de um grau para o outro mantendo o mesmo nível. Embora a evolução vertical seja necessária, e a apresentação de títulos seja um critério, é interessante pensar se este é justo, pois pode ser um incentivo para que o profissional apenas acumule certificados, o que não significa que a aprendizagem dos cursos será aplicada na prática, ou ainda, pode configurar situações em que o professor deixa de desenvolver atividades com os alunos para fazer outras atividades que lhe renda títulos. Talvez, nesta evolução, seria mais interessante se, além dos títulos, fosse levado em conta o tempo destinado as atividades com os alunos, e uma comparação entre o que o professor aprende em cursos e o que ele efetivamente aplica em sala de aula.

Para a progressão horizontal, são necessários vários requisitos, como a contagem de tempo (no mínimo três anos no mesmo grau), não ter sofrido nenhuma evolução vertical e ter obtido uma média superior à do grupo nas três últimas avaliações de desempenho, sendo este último também discriminado na legislação. Além de servirem para a evolução vertical, os cursos concluídos pelos profissionais da educação também valem pontos para a classificação.

Como se pode perceber, embora este Plano de Carreira não tenha sido criado em tempo determinado pela legislação do FUNDEF, isso não quer dizer que os docentes e especialistas da educação de Campinas tenham ficado sem regulamentação. Na verdade, não se pode dizer que em algum momento do período estudado deixou de existir regulamentação, muito pelo contrário, esta legislação foi sendo complementada ao longo dos anos, embora em alguns casos foram acontecendo algumas substituições.

Em relação à formação continuada, pode-se afirmar que a regulamentação passou a existir somente a partir de 2003, e não atendia a legislação do FUNDEF, que previa a apresentação de investimentos em formação de professores leigos nos cinco primeiros anos de vigência, já que a legislação que caminha neste sentido só foi promulgada mais de cinco anos depois do estabelecimento do Fundo. Além disso, quando passou a existir regulamentação para a formação, esta não dava conta de todas as especificidades, ou melhor, variava, pois em nenhum momento houve regulamentação adequada para quem formava, para quem participava da formação, e para quem optava por fazer a formação fora dos espaços da SME, como uma especialização. Quando havia um, não havia o outro. Não que isto possa determinar o nível de comprometimento da Secretaria com a formação continuada, mas com certeza determina que o momento institucionalizado para esta finalidade demorou a ser conseguido, e mais do que isso, que os momentos de formação são reféns de decisões políticas, sendo alterados conforme os gostos e as necessidades.

Contudo, conforme foram se desenvolvendo os tempos pedagógicos, percebe-se que estes foram se tornando mais democráticos, a medida que a participação através de CHP e HP dependem da iniciativa do professor, e não é imposta pela unidade escolar. Se o professor julgar adequado e necessário um ou outro momento de formação ele pode receber por este, desde que crie um projeto. Entretanto, se ele não tiver nenhum interesse em participar de atividades de formação, nada o obriga. Obviamente que existe no Plano de Carreira alguns tipos de incentivos para quem participa das atividades, mas não é isso que determina, por exemplo, a permanência do professor na Rede. Todavia, considerando que o CHP e o HP não fazem parte da composição da jornada do professor, em termos de benefícios eles se apresentam como um problema, pois o professor, mesmo que se utilize destas cargas durante toda a sua vida profissional, ao aposentar-se não incorpora o valor correspondente a estas horas.

Esta questão das horas de CHP e HP novamente apontam para a adequação da educação e da figura do professor a aspectos econômicos e orçamentários, pois o professor se apresenta como um insumo que deve utilizar seu tempo para realizar atividades que complementem a sua formação e atuação durante a sua vida profissional, mas ao aposentar-se, para não onerar os cofres públicos, perde o direito a estas horas. Desta forma, o que fica claro, e corresponde as doutrinas ditas por organismos internacionais, é que a Prefeitura Municipal de Campinas incentiva momentos de formação continuada de professores, mas organiza estes momentos de

forma que sejam somente remunerados aqueles que desejarem participar (o que não chega a ser individualmente negativo) e não valorizam o profissional que se dedicou a todas estas atividades, em nome de baratear o processo.

Além dos momentos de formação, como o HP também pode ser usado em projetos pedagógicos, cumpre aqui apontar que, se o professor não fica na escola obrigado por alguma atividade que talvez ele não gostaria de desenvolver, nada garante também que existirão professores disponíveis a desenvolverem, por exemplo, atividades de recuperação. Dessa forma, se o Plano de Carreira é inovador a medida de proporciona espaços democráticos de formação, ele também relega muitas atividades a boa vontade, ao comprometimento do corpo docente deixando de garantir a obrigatoriedade, ou diminuindo as horas obrigatórias, de atividades que são de profunda importância dentro das escolas.

## **2.8. A Remuneração de Professores**

O último item a ser examinado no presente capítulo refere-se a questão da remuneração dos professores, no sentido de observar se durante a vigência do FUNDEF houve melhoria, e se esta foi destinada especificamente aos professores de ensino fundamental. Neste sentido, foi utilizado como fonte de pesquisa, o salário inicial de um profissional ingressante na carreira do Magistério, e os valores apresentados foram baseados nas leis nº 8.340, de 26 de maio de 1995, nº 12.012, de 29 de junho de 2004 e nº 12.987, de 28 de junho de 2007. Para os docentes, optou-se por fazer a comparação através de um modelo de jornada, e não pela quantidade de aulas dadas, pois esta jornada é definida pela legislação como a adotada pelos professores de Educação Infantil e dos quatro anos iniciais da Educação Fundamental, que é a jornada completa<sup>73</sup>. Desta forma, através da jornada, é possível fazer comparações entre as diferentes categorias de professores, mesmo que a quantidade de horas-aula tenha sido alterada durante a vigência das três leis consultadas<sup>74</sup>. Além disso, entre os anos de 1996 e 2004, a legislação não indicava um salário fixo aos professores, e sim um valor pela hora-aula. Para ser permitida uma análise, durante estes anos, o cálculo do salário desta modalidade de professores foi baseado na jornada Completa, e a quantidade de aulas semanais foi multiplicada por 4,5 semanas e acrescida de 1/6, valor

---

<sup>73</sup> As características desta jornada foram apontadas no item anterior.

<sup>74</sup> Durante a vigência da Lei nº 8.340/1995, a jornada completa era de 32 horas semanais, passando para 36 horas em 2004 (Lei nº 1.012/2004), e depois retornando para 32 em 2007 (Lei nº 12.987)

equivalente ao descanso semanal remunerado, conforme o que está descrito na legislação pertinente. Para os salários dos especialistas, a jornada era composta de 40 horas semanais até o ano 2000, e a partir deste ano, passou a ser de 36 horas.

#### Quadro 10: Salário dos professores e Especialistas entre os anos de 1996 e 2004

Cargo	Anos						
	mai/96	mai/97	mai/98	mai/00	mai/02	jan/03	mai/04
Professor Efetivo I	1.876,20	1.857,83	1.856,92	1.992,26	1.783,13	1.614,26	1.489,67
Professor Efetivo II	2.109,58	2.088,49	2.090,04	2.239,33	2.006,03	1.816,72	1.678,05
Professor Efetivo III	2.278,90	2.256,24	2.258,85	2.419,73	2.169,27	1.964,47	1.814,37
Vice-Diretor	4.453,56	4.416,13	4.416,10	4.744,13	4.253,31	3.855,18	3.562,37
Diretor Educacional	5.210,03	5.166,23	5.166,23	5.549,93	4.975,75	4.510,01	4.167,45
Orientador Pedagógico	4.453,56	4.416,13	4.416,10	4.744,13	4.253,31	3.855,18	3.562,37
Coordenador Pedagógico	5.210,03	5.166,23	5.166,23	5.549,93	4.975,75	4.510,01	4.167,45
Supervisor Educacional	6.095,01	6.043,78	6.043,78	6.492,68	5.820,96	5.276,09	4.875,36

Fontes: Depto de Recursos Humanos da SME/ Lei nº 8.340. Valores atualizados para 2011.

A partir da análise da legislação usada para compor os quadros salariais, percebe-se que a alteração da remuneração dos professores, entre os anos de 1996 e 2004, durante a vigência da lei nº 8.340/1995, não se dava em função do segmento em que o docente atuava, mas sim da sua formação. O que determinava o valor do salário do professor era o fato deste possuir apenas o Ensino Médio na modalidade Normal, possuir licenciatura plena ou curta, ou possuir cursos de especialização, conforme determinava a lei. Somente a partir de 2004 é que esta distinção foi realizada, com a lei nº 12.012, que divide as faixas salariais dos docentes conforme a área em que eles atuam, e esta alteração é também mantida na lei nº 12.987, embora a nomenclatura dos cargos seja alterada. Desta forma, pode-se analisar os salários conforme os quadros 10, 11 e 12<sup>75</sup>:

#### Quadro 11: Salário dos professores e Especialistas nos anos de 2005 e 2007

Cargo	Anos	
	mai/05	mai/07
Professor Efetivo - Educação Infantil	2.331,31	2.234,10
Professor Efetivo - Matérias Específicas	3.588,46	3.438,83
Vice-Diretor	3.588,46	3.438,83
Diretor Educacional	4.173,91	3.999,88
Orientador Pedagógico	3.588,46	3.438,83
Coordenador Pedagógico	4.173,91	3.999,88
Supervisor Educacional	4.862,17	4.659,45

Fontes: Depto de Recursos Humanos da SME/ Lei nº 12.012

<sup>75</sup> Os quadros referentes a remuneração de professores foram divididas em três partes em função das diferentes nomenclaturas dadas aos cargos.

### Quadro 12: Salário dos professores e Especialistas entre no ano de 2008

Cargo	Anos
	mai/08
PEB I	2.228,42
PEB II	2.470,69
PEB III - Matérias específicas	3.042,86
Vice-Diretor	4.244,61
Diretor Educacional	4.775,20
Orientador Pedagógico	4.244,61
Coordenador Pedagógico	4.775,20
Supervisor Educacional	5.040,48

Fontes: Depto de Recursos Humanos da SME/ Lei nº 8.340. Valores atualizados para 2011.

Como se pode perceber, através do quadro 10, entre os anos de 1996 e 2004, ou seja, praticamente toda a vigência do FUNDEF, não existia diferença salarial entre os professores de diferentes segmentos do ensino, e sim entre os professores que tivessem diferentes formações. Desta forma, um professor de educação infantil que concluísse a licenciatura tinha a mesma possibilidade de ganho de um professor de ensino fundamental com esta formação, embora para lecionar na educação infantil não fosse exigido o ensino superior, enquanto para os quatro últimos anos do ensino fundamental esta formação fosse necessária. Entende-se, portanto, que o incentivo salarial era dado de forma a valorizar a formação do docente, e não o segmento em que ele atuava.

Entretanto, entre os anos de 2005 e 2007, com a vigência da Lei nº 12.012, a diferença salarial entre os segmentos da educação foi formalizada, mas não entre os docentes de educação infantil e o total dos docentes do ensino fundamental, e sim entre aqueles da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e os professores dos anos finais do ensino fundamental, de matérias específicas. Desta forma, em 2005, enquanto o primeiro grupo recebia salários no valor de R\$2.331,31, o segundo grupo recebia remunerações de \$3.588,46, o que não deixa de ser incoerente, pois vários docentes de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental também possuíam graduação.

Em 2008, com a criação do Plano de Carreiras, a diferença salarial também se mantém, ou melhor, é agravada, já que são determinadas três diferentes faixas, sendo a mais baixa para os docentes de educação infantil, a intermediária para os docentes dos anos iniciais do ensino fundamental e a mais alta entre os docentes de disciplinas específicas. Contudo, estas faixas salariais se referem aos professores ingressantes, e tanto a lei nº 12.012 quanto o Plano de Cargos

determinam incentivos para os profissionais que ampliem a sua formação e, por isso, esta análise somente demonstra que, no momento da contratação, os professores de diferentes segmentos da educação também possuem remunerações diferentes, e não durante todo o seu vínculo com a Prefeitura.

Em relação ao FUNDEF, não é possível afirmar que a criação do Fundo tenha provocado a diferenciação salarial, pois a diferenciação foi formalizada no penúltimo ano da vigência do Fundo, ou seja, em 2005. Aparentemente, as diferenças salariais se davam primeiramente em função da formação do professor, e somente mais tarde em função do segmento em que ele atuava. Mesmo neste último caso, durante a vigência do Fundo, o parâmetro continuava sendo a formação, já que para professores da educação infantil e primeiros anos do fundamental, o mínimo era a formação em nível médio, configurando a ideia de que menor formação deveria ter menor remuneração. Entretanto, vários professores de educação infantil e primeiros anos do Fundamental, incentivados pela própria Secretaria de Educação<sup>76</sup>, possuíam ensino superior e aparentemente não eram reconhecidos financeiramente por isso.

---

<sup>76</sup> Durante vários anos, a Secretaria Municipal de Educação, em parceria com Universidades oferecem cursos de graduação para professores em serviço, como é o caso do PEFOPLEX – Programa Especial de Formação de Professores em Exercício – e do PROESF – Programa Especial de Formação de Professores

## **CAPÍTULO 3: A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPINAS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

Neste capítulo, o objetivo é trazer alguns elementos introdutórios a política de formação continuada de professores desenvolvida em Campinas, que será tratada com detalhes no capítulo 4. Para que seja possível apreender a organização das políticas de formação de professores é necessário conhecer como se organizou a Secretaria Municipal de Educação e sua respectiva estrutura organizacional, bem como entender quais são os locais e quem são as pessoas responsáveis pela formação.

É a partir deste pressuposto que estão organizados os dois primeiros itens. Enquanto o primeiro versa sobre a constituição da Secretaria, o segundo aponta a organização estrutural desta e as pessoas responsáveis pela formação de professores. Em seguida, para fechar o capítulo e embasar as discussões posteriores, o período aqui estudado é apresentado a partir de sua organização política, ou seja, a partir do que os gestores municipais prometeram e realizaram em termos de educação, e principalmente em termos de educação continuada de professores.

### **3.1. Formação da Secretaria de Educação do Município de Campinas**

O processo de formação da Secretaria Municipal de Educação é permeado por uma série de mudanças. Até 1977, segundo Moreto (2009), não existia uma Secretaria que cuidasse apenas da educação, e sim um Departamento, ligado a outras secretarias, que cuidava dos assuntos acadêmicos, ou ainda, a Secretaria de Educação era ligada a outras pastas, como Cultura, Higiene, Esportes e Turismo, talvez pelo entendimento de que todos estes assuntos estão ligados a Educação. Neste sentido, primeiramente foi criado, em 1946, a Diretoria de Educação e Assistência, com a função de supervisionar os serviços do Ensino Municipal (GANZELI, 2001). Contudo, a partir de 1956, de acordo com a Lei nº 1441, de 02 de janeiro, são criadas 4 Secretarias, e entre elas a Secretaria de Cultura e Higiene, e a esta fica subordinado, entre outros, o Departamento de Ensino e Difusão Cultural, responsável, como o próprio nome já diz pelos assuntos educacionais. Entretanto, ainda no mesmo ano, através da Lei nº 1658, de 06 de dezembro, a Secretaria de Cultura e Higiene é desmembrada em duas partes, sendo subdivida em Secretaria de Saúde e Higiene e Secretaria de Educação e Cultura e, embora não exclusivamente

destinada a este fim, começa a existir uma secretaria do governo municipal para cuidar da educação.

Entre 1963 e 1964, a Secretaria de Educação é renomeada duas vezes. Em 1963, através da Lei nº 2811, de 26 de janeiro, a Secretaria volta a se chamar Secretaria de Educação e Saúde, mas em 1964, através da Lei nº 3043, as Secretarias de Educação e Saúde são novamente desmembradas.

Além da Secretaria da Educação, é criado em 1965, através da Lei 3208, de 07 de janeiro, o Conselho Municipal de Educação e Cultura, se tornando parte integrante da Secretaria, possuindo

funções consultivas e deliberativas, para assistir em todos os assuntos referentes ao ensino, à educação e à cultura, ao Secretário de Educação e Cultura a que fica diretamente subordinado (Lei nº 3208, de 07/01/1965)

Em 1973, novamente a organização da Secretaria muda, e à Secretaria de Educação e Cultura são acrescidas as áreas de Esporte e Turismo (Lei 4261, de 21 de fevereiro de 1973). Esta, portanto, passa a se chamar Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo, e as funções são divididas por departamentos, sendo criado o Departamento Municipal de Educação. Além disso, o Conselho Municipal de Educação e Cultura torna-se o Conselho Municipal de Educação, Cultura, Turismo e Esporte, ampliando assim a sua área de atuação. Segundo Moreto (2009), somente em 1977, através do Decreto Municipal nº 5095, de 1º de fevereiro, é que a Secretaria Municipal de Educação é efetivamente criada, permanecendo com esta denominação até os dias atuais.

### **3.2. Organização Hierárquica da Secretaria Municipal de Educação e os responsáveis legais pela formação de professores**

Até o ano de 1956, fazendo parte da Secretaria de Cultura e Higiene, e responsável pelos assuntos educacionais, existia o Departamento de Ensino. No fim do mesmo ano, e com a mudança da legislação, este departamento foi renomeado, e passou a se chamar Departamento de Ensino e Difusão Cultural, e permaneceu com esta denominação, mesmo com a alteração na nomenclatura das Secretarias, até 1973.

Em 1973, com a Reestruturação da então Secretaria de Educação, o Departamento de Ensino e Difusão Cultural é transformado em Departamento Municipal de Educação, tendo por função

(...) executar as atividades relativas à educação, à administração das unidades de ensino e dos parques infantis, à promoção de estudos, pesquisas e outros trabalhos de natureza técnico-educacional; à promoção das atividades de orientação pedagógica, à execução de programas de alimentação escolar no âmbito municipal (...) (Lei nº 4261, de 1973 – Grifo nosso, n.p.)

Sendo este responsável pela educação, e por consequência a formação de professores, passa a integrar o Departamento Municipal de Educação a Assessoria Técnica Pedagógica, órgão responsável pela orientação do trabalho do professor. Com esta alteração, ficam responsáveis pela formação docente, segundo Ferraz (2001), os Assistentes Pedagógicos.

Até o ano de 1986, mesmo com a criação da Secretaria de Educação, em relação a formação de professores, é esta organização que permanece. A alteração ocorre no início do ano de 1987, quando, através da Lei nº 5767, de 16 de janeiro, que institui o Plano de Cargos e Empregos da Prefeitura Municipal de Campinas, é criado o cargo de Assistente Técnico Pedagógico (ATP), com base salarial igual ao do diretor de escola, sendo ele o responsável pela implementação das políticas de formação em nível central<sup>77</sup>.

No mesmo ano, através da Lei nº 5830, de 16 de setembro, foi criada a FUMEC – Fundação Municipal de Educação Comunitária – com a finalidade de atender a demanda gerada pela extinção do MOBREAL<sup>78</sup> e da Fundação Educar<sup>79</sup>, que se referia principalmente a alfabetização de jovens e adultos. Mais tarde, a FUMEC, além de seu objetivo inicial, em parceria com a Prefeitura Municipal de Campinas, passou a atuar em outras áreas da educação, como a educação profissional. Desde a sua criação, a FUMEC está ligada a Secretaria Municipal de Educação, de forma que o Secretário de Educação também é presidente da Fundação.

Em 1988, a partir da publicação do Decreto nº 9.761, de 30 de dezembro, que altera a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Campinas, é criado o Departamento Pedagógico, e nele, a Divisão de Planejamento de Ensino. Segundo Ferraz (2001), todas as atividades de formação que antes eram desenvolvidas na Assessoria Técnica Pedagógica passaram a ser feitas pela por esta Divisão, mantendo inclusive os profissionais e as ações de

---

<sup>77</sup> FERRAZ, 2001

<sup>78</sup> Movimento Brasileiro de Alfabetização, que tinha por finalidade a alfabetização de jovens e adultos que não tiveram esta oportunidade em idade apropriada.

<sup>79</sup> Fundação que apoiava as pré-escolas. Idem.

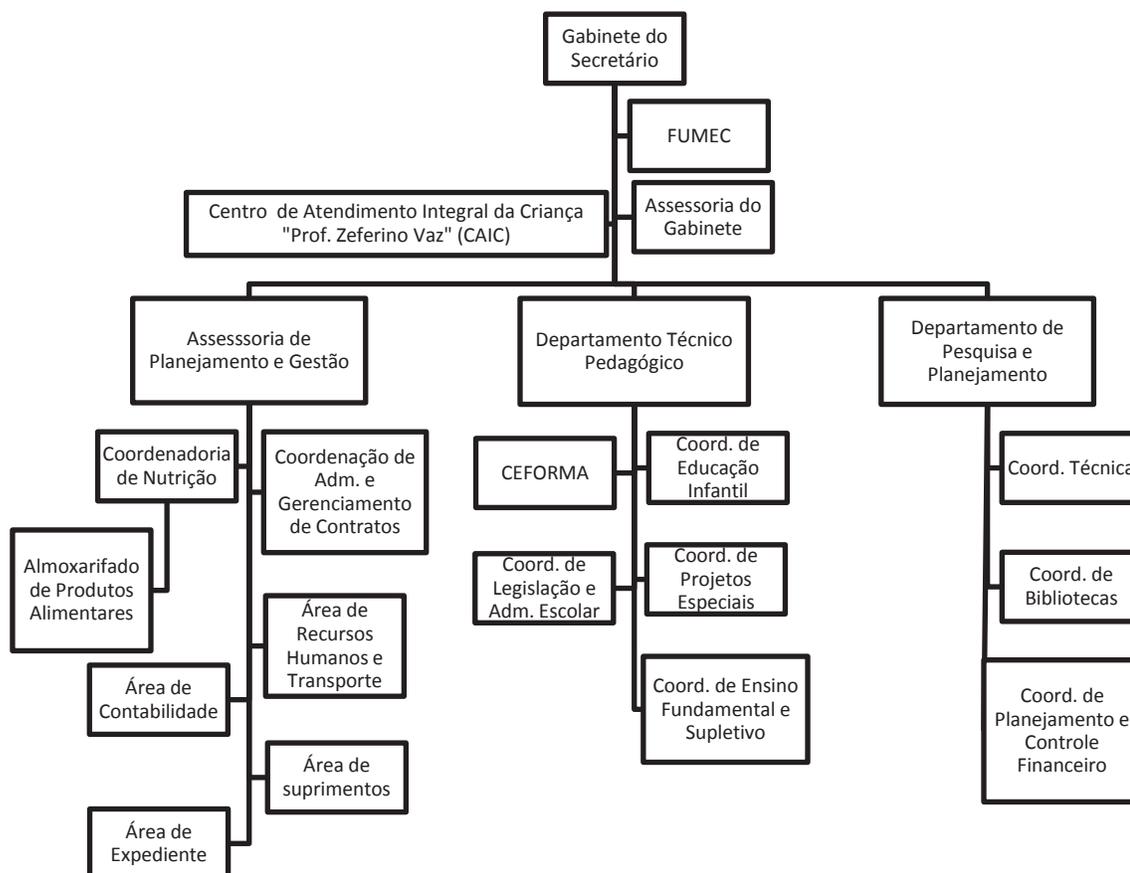
formação. Entretanto, a autora não soube explicar o motivo, a Divisão de Planejamento de Ensino era comumente chamada de Divisão de Orientação Pedagógica, inclusive em textos oficiais, embora, pela lei, seu nome não fosse este. Em 1991, através da Lei Municipal 6.894, de 24 de dezembro, é extinta a função de Assistente Técnico Pedagógico e criada a de Coordenador Pedagógico, continuando este a se responsabilizar pelas ações de formação de professores a nível central (MORETO, 2009).

A partir de 1993, com a promulgação da Lei nº 7.721, de 15 de dezembro, a Secretaria Municipal de Educação é reestruturada, com o objetivo de “assegurar o ensino público de qualidade, a democratização da educação infantil e do ensino fundamental e supletivo” (CAMPINAS, 1993, n.p.) e, para isso, é dividida em três departamentos principais, sendo eles a Assessoria de Planejamento e Gestão, responsável pelo planejamento interno, pelos estudos e pesquisas e pelo suporte em atividades desenvolvidas pela Secretaria, o Departamento de Pesquisa e Planejamento, devendo este realizar todas as atividades de pesquisa e custos como a elaboração e o acompanhamento do orçamento, a organização de bancos de dados para avaliar a educação municipal e elaboração de projetos, e o Departamento Técnico Pedagógico, com a função de coordenar a elaboração do Projeto Pedagógico da Secretaria, acompanhar e avaliar a educação infantil, o ensino fundamental e o supletivo, e também desenvolver políticas de formação permanente dos professores que atuam na rede. Além disso, é criado neste ano o Núcleo de Projetos, que ligado ao Departamento Técnico Pedagógico, possuía por função

revisar as estratégias adotadas na organização do trabalho e determinar diretrizes claras e únicas para a formulação e implementação das propostas dos Projetos e Programas, além de avaliar, acompanhar e assessorar os trabalhos desenvolvidos, no sentido de orientar o trabalho em nível de unidade escolar e dirimir dúvidas quanto à forma de encaminhamento, acompanhamento e avaliação dos trabalhos (FERRAZ, 2001, p.53)

Entretanto, entre os anos de 1995, 1996 e 1997, a estrutura complementar da Secretaria de Educação sofre alterações, através da Lei nº 9.340, de 01 de agosto de 1998, e dos seguintes Decretos: Decreto nº 11.860, de 03 de julho de 1995, Decreto nº 12.156, de 23 de fevereiro de 1995 e Decreto nº 12.204, de 14 de maio de 1996. Com esta nova legislação, Algumas Unidades Físicas e outras Unidades Técnico – Administrativas são criadas, entre elas o Centro de Formação Continuada da Educação Municipal (CEFORMA), que teria por finalidade concentrar a formação dos professores da rede municipal em um único lugar. Além do CEFORMA, neste período, a formação de professores também acontecia através da Coordenadoria de Programas e Projetos Especiais (COPPE), através de uma série de projetos desenvolvidos por esta (MORETO, 2009:

95). Após a instituição destes decretos, a organização da Secretaria Municipal de Educação passa a ser a determinada de acordo com a Figura 1.

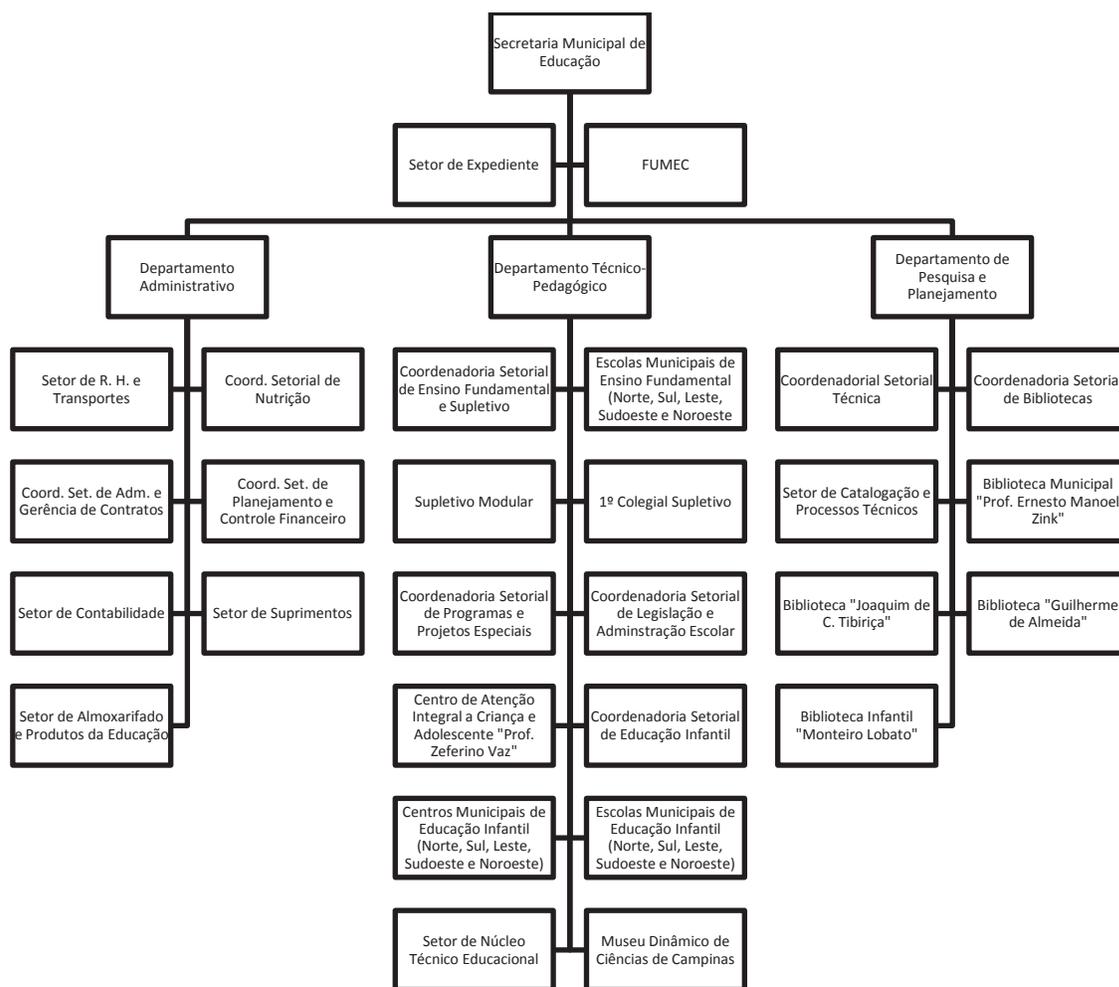


**Figura 1: Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Campinas de 1995/1996. Fonte: Ferraz (2008)**

No ano de 1996, através da Lei nº 8869, de 24 de junho, é criado também um Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo para assuntos educacionais, composto por membros de várias instâncias da sociedade, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, das Faculdades de Educação da Unicamp e da Puccamp, de Sindicatos, entre outros. Esta Lei veio para obedecer a Lei Estadual nº 9143, de 09 de março de 1995, que determinava que todas as prefeituras do Estado de São Paulo deveriam possuir este Conselho Municipal. Segundo Moreto (2009, p. 137), a criação de Conselhos no âmbito das prefeituras é extremamente importante porque institucionaliza práticas democráticas de gestão, trazendo a população para o âmbito das decisões políticas, no caso, relacionadas a educação. Segundo este pesquisador:

A participação nos processos decisórios orienta configurações em que os cidadãos, aqueles a que se destina a educação pública, possam tomar parte nas organizações que determinam a vida cotidiana, em que expressões como “eu” passam a ser empregadas a partir do momento que é possível, que se concebe dizer “nós”.

Esta organização da Secretaria permanece até 1999, quando é novamente alterada, através da Lei nº 10.248, de 15 de setembro. Com a alteração, a denominação da Assessoria de Planejamento e Gestão muda para Departamento Administrativo, embora a função continue basicamente a mesma, e são acrescentados novos setores e coordenadorias a outros, conforme a Figura 2.

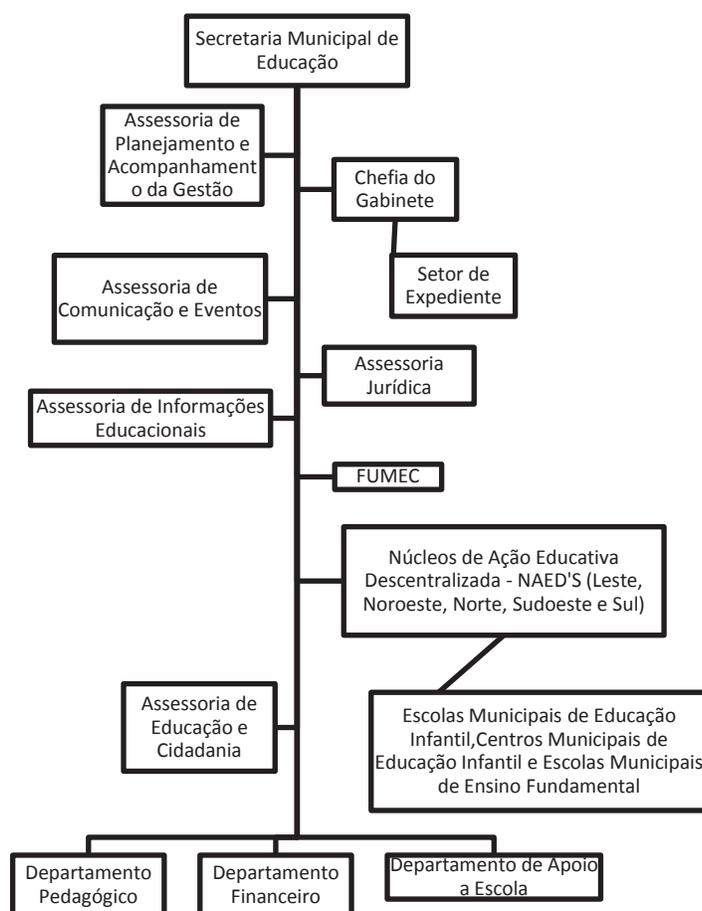


**Figura 2: Novo organograma da Secretaria Municipal de Educação (1999). Fonte: Lei nº 10.248, de 15/09/1999. Elaboração própria.**

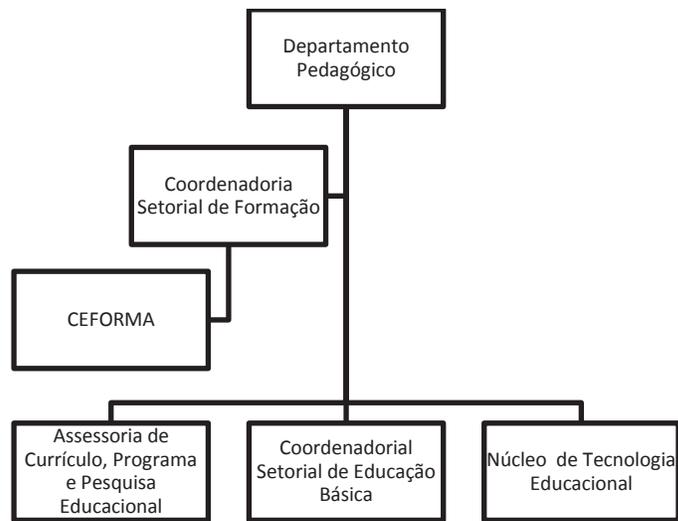
Em relação à responsabilidade pela formação de professores, esta ainda fica a cargo do Departamento Técnico – Pedagógico, pois, conforme o texto da lei, é função deste Departamento “desenvolver a política de capacitação e formação permanente do educador”(CAMPINAS, 1999, n.p.). Entretanto, entre os setores deste Departamento, não aparece o CEFORMA, mas este

também não é extinto pela mesma legislação e, por isso acredita-se que, nesta nova estrutura, o CEFORMA passou a fazer parte de alguma Coordenadoria do Departamento, fato que não foi indicado pela Legislação.

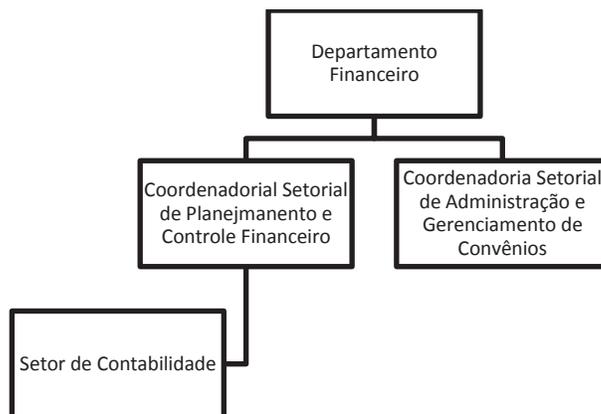
Após as mudanças ocorridas em 1999, é somente a partir de 2003 que a Secretaria Municipal de Educação sofre nova reestruturação, através dos Decretos nº 14.460, de 30 de setembro de 2003, e nº 14.543, de 25 de novembro do mesmo ano. No Geral, a estrutura da Secretaria Municipal de Educação se configura da seguinte forma (Figuras 3, 4, 5 e 6) e, considerando pequenas alterações, se mantém até o momento presente.



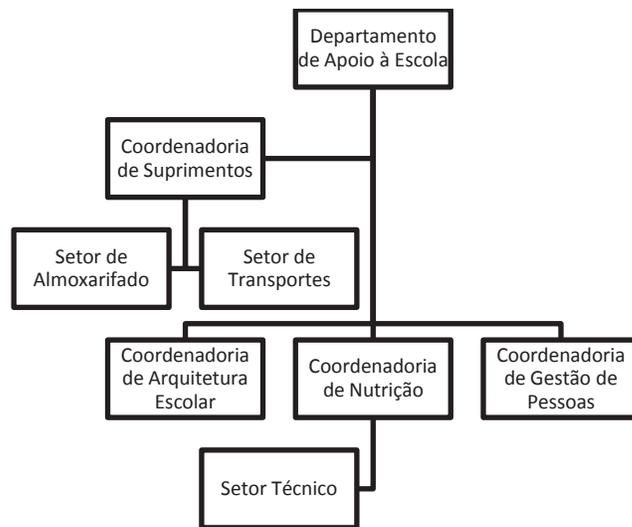
**Figura 3: Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação (somente o Gabinete do Secretário, as Assessorias e os Departamentos). Fonte: Decreto nº14.460, de 30 de setembro de 2003/ Decreto 14.543, de 25 de novembro de 2003.**



**Figura 4: Estrutura Administrativa do Departamento Pedagógico. Fonte: Decreto nº14.460, de 30 de setembro de 2003/ Decreto 14.543, de 25 de novembro de 2003.**



**Figura 5: Estrutura Administrativa do Departamento Financeiro. Fonte: Decreto nº14.460, de 30 de setembro de 2003.**



**Figura 6: Estrutura Administrativa do Departamento de Apoio à Escola. Fonte: Decreto nº14.460, de 30 de setembro de 2003.**

As alterações destes Decretos reorganizam a estrutura administrativa da Secretaria, tornando-a mais complexa e segmentada, e modificam as atribuições dos Departamentos, Coordenadorias e Setores, ampliando a área de atuação dos mesmos.

Em termos de extinção, criação e alteração na nomenclatura dos Departamentos, em relação à legislação anterior, o Decreto nº 14.460 altera o “Departamento Técnico – Pedagógico” para “Departamento Pedagógico”, o “Departamento de Pesquisa e Planejamento” para “Departamento de Apoio a Escola” e o “Departamento Administrativo” para “Departamento Financeiro”. Além disso, são remanejados do “Departamento Administrativo” para o “Departamento de Apoio à Escola” a “Coordenadoria Setorial de Nutrição”, o “Setor de Almoarifado e Produtos da Educação”, o “Setor de Recursos Humanos e Transportes” e o “Setor de Suprimentos”, e estes três últimos passam a se chamar “Setor de Almoarifado”, “Setor de Transportes” e “Setor Técnico”, respectivamente. Há ainda outras alterações, onde a “Coordenadoria Setorial de Programas e Projetos Especiais” passa a denominar-se “Coordenadoria Setorial de Arquitetura Escolar”, sendo remanejada do “Departamento Técnico e Pedagógico” ao “Departamento de Apoio à Escola”; a “Coordenadoria Setorial Técnica” passa a chamar-se “Coordenadoria Setorial de Suprimentos”, sendo remanejada do “Departamento de Pesquisa e Planejamento” ao “Departamento de Apoio à Escola” e “Coordenadoria Setorial de Legislação e Administração Escolar” a passa a denominar-se “Coordenadoria Setorial de Gestão de Pessoas”, sendo remanejada do “Departamento Técnico

Pedagógico” para o “Departamento de Apoio à Escola”. Por último, a Coordenadoria Setorial de Bibliotecas, o Setor de Catalogação e Processos Técnicos, a Biblioteca Municipal “Prof. Ernesto Manoel Zink”, a Biblioteca “Joaquim de C. Tibiriçá”, a Biblioteca Guilherme de Almeida e a Biblioteca Infantil “Monteiro Lobato” são remanejadas da Secretariam Municipal de Educação para a Secretaria Municipal de Cultura.

No Decreto nº14.460, além da mudança do nome dos Departamentos da Secretaria, houve a criação dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAED`s). Em uma clara proposta descentralizadora, a ação destes de configurava da seguinte forma, de acordo com o Artigo 17:

**Art. 17** - Compete aos Núcleos de Ação Educativa Descentralizada - NAEDs as seguintes atribuições:

**I** - coordenar a ação educativa na região de forma coletiva entre os integrantes da equipe;

**II** - prover suporte administrativo e pedagógico para as Unidades Educacionais;

**III** - articular a Comunidade Educacional para as ações intersetoriais;

**IV** - viabilizar e divulgar eventos da SME e do Governo;

**V** - participar ativa e preferencialmente de todo o processo do Orçamento Participativo;

**VI - desenvolver projetos de formação regionalizados;**

**VII** - acompanhar e apoiar o trabalho dos Conselhos de Escola das Unidades Educacionais;

**VIII** - acompanhar e fortalecer o desenvolvimento do Projeto Político Pedagógico de cada uma das Unidades Educacionais Municipais (CAMPINAS, 2003, n.p.)

Dessa forma, na letra da Lei, os NAED`s também passam a ser responsáveis por ações de formação, até porque a ideia era de que os funcionários destes núcleos fossem mais próximos da realidade escolar e tivessem mais parâmetros para reconhecer as demandas de formação continuada. Tanto é assim que todos os NAED`s deveriam possuir Coordenadores Pedagógicos em seus quadros de funcionários, que conforme a descrição de suas atribuições eram responsáveis pelas ações de formação.

Embora a legislação em questão apresente as atribuições de todos os Departamentos, Assessorias, Coordenadoras e Setores, cabe aqui comentar detalhadamente as responsabilidades do Departamento Pedagógico, pois coube a este Departamento a função de realizar a formação continuada de professores, formação esta que auxilie os profissionais da área da Educação a se atualizarem e produzirem conhecimentos e saberes. Pela primeira vez na estrutura da Secretaria de Educação, e ligado ao Departamento Pedagógico, é criada uma coordenadoria voltada especificamente para a questão da formação. A esta recém-criada Coordenadoria Setorial de Formação passam a caber as seguintes atribuições:

I - realizar as ações de formação em serviço de todos os profissionais da SME, no que se refere às atividades específicas de sua função e àquelas que os constituem como

educadores;

II - organizar as ações para suprir as necessidades básicas de formação dos profissionais, exigidas para o exercício da função;

III - viabilizar as diversas possibilidades formativas, tais como grupos de estudos/pesquisa, palestras, oficinas, dentre outros;

IV - viabilizar e organizar o material que subsidie a reflexão curricular de modo mais amplo que as especificidades das áreas de conhecimento;

V - articular a integração da formação entre a SME e a FUMEC;

VI - sistematizar o processo de vivência curricular, de forma a construir o currículo em movimento constante de pesquisa-ação, fundado na promoção constante da investigação e da produção acerca do trabalho pedagógico desenvolvido com a Rede e pela Rede (CAMPINAS, 2003, n.p.).

Além das funções descritas acima, cabe a Coordenadoria Setorial de Formação organizar a atuação do CEFORMA, centro responsável pela formação de professores da Rede Municipal, que se apresenta novamente na organização da Secretaria.

No ano de 2006, um importante avanço no sentido da autonomia da Secretaria Municipal de Educação acontece, com a promulgação da Lei nº 12.501, de 13 de março, que institui o Sistema Municipal de Ensino. Segundo Moreto (2009), esta institucionalização é importante para que a SME passe a se configurar como uma unidade autônoma, mas seguindo os parâmetros determinados pelas legislações estaduais e federais. Neste sentido, fazem parte do Sistema Municipal de Ensino de Campinas, vinculados à Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério<sup>80</sup>, o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho das Escolas Municipais, os Conselhos de Escolas, as Unidades Educacionais de Educação Infantil mantidas pelo poder público municipal (EMEI's, e CEMEI's) e as mantidas pela iniciativa privada, as instituições de Ensino Fundamental criadas e mantidas pela iniciativa privada, todas as Unidades Educacionais e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (inclusive EJA - Educação de Jovens e Adultos) mantidas pelo poder público municipal e os Centro Educacionais de Educação de Jovens e Adultos mantidas. Além disso, integram o Sistema Municipal a Fundação Municipal para Educação Comunitária – FUMEC, os Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAED's) e outros órgãos relacionados a educação que vierem a fazer parte desta Secretaria. Ainda, segundo o texto da lei, no artigo 5º, são determinadas as finalidades do Sistema, quais sejam:

---

<sup>80</sup> Com o final da vigência do FUNDEF, este conselho deixa de existir e é criado, em 2007, através da Lei 13.101, de 08 de outubro de 2007, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério.

- I – oferecer educação infantil, garantindo acesso e permanência gratuitos nas Unidades Educacionais de Educação Infantil às crianças de 3 meses até 6 anos, tendo como objetivo o desenvolvimento integral em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade;
- II – oferecer o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- III – oferecer atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais;
- IV – garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;
- V – assegurar formação, produção e a pesquisa científica que possibilite o direito à aprendizagem a todos os educandos;
- VI – garantir a participação de docentes, pais e demais segmentos ligados às questões da educação municipal na formulação de políticas e diretrizes para a educação do município, bem como na gestão e controle social dos recursos financeiros e materiais do ensino público e privado, repassados pelo Poder Público;
- VIII – viabilizar projetos e programas especiais para crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social (CAMPINAS, 2006, n.p.).

Ainda em relação à estrutura organizacional da SME e a formação de professores, duas alterações merecem destaque. A primeira delas é dada pela resolução SME/FUMEC nº 04, de 18 de julho de 2007, que regulamenta as atribuições dos funcionários da Secretaria Municipal de Educação, e indica que, a partir deste ano, as políticas de formação de professores serão responsabilidade dos Coordenadores Pedagógicos, no sentido de que estes deverão “Participar da elaboração, orientação, coordenação e acompanhamento da política de formação continuada dos profissionais da Secretaria Municipal de Educação” (CAMPINAS, 2007, n.p.), e a segunda alteração, embora sem regulamentação específica até o momento, é a alteração do CEFORMA para CEFORTEPE (Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional “Prof. Dr. Milton Santos”), sendo este inaugurado em 18 de dezembro de 2008 com a função de continuar as práticas de formação de professores e acrescentar o universo da pesquisa e da memória, tanto aos profissionais da Rede quanto aos acadêmicos (MORETO, 2009). Em relação ao CEFORTEPE, não foi possível apresentar as competências deste, pois não foi encontrada legislação específica que as determinam.

A partir do estudo da organização hierárquica da Secretaria Municipal de Educação, é possível perceber a evolução da mesma em termos de estrutura e segmentação, o que indica um crescimento e uma preocupação em criar departamentos para necessidades específicas da educação. Também é possível perceber que houve preocupação com a formação continuada de professores, a medida que foi criado o Departamento Pedagógico para esta finalidade, e dentro dele centros de formação de professores, como é o caso do CEFORMA e mais tarde o

CEFORTEPE. Entretanto, pensando nos responsáveis pela formação continuada de professores, o que se percebe é que os Coordenadores Pedagógicos, desde o princípio ligados a esta atividade, foram assumindo cada vez mais funções e se distanciando de sua função principal, fato este agravado pela criação dos NAED's, que separam os Coordenadores por região, dificultando a ação integradora destes.

### **3.3. Os projetos políticos para a educação em Campinas e para a formação de professores**

Durante o período em questão, a Prefeitura Municipal de Campinas passou por três diferentes gestões<sup>81</sup>: Uma gestão proveniente da coligação entre o PPB (Partido Popular Brasileiro) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que resultou na eleição de Francisco Amaral como prefeito entre os anos de 1997 e 2000; entre os anos de 2001 e 2004, a gestão do PT (Partido dos Trabalhadores), que elegeu Antonio da Costa Santos como prefeito, mas em função do assassinato deste assumiu a vice-prefeita Izalene Tiene após oito meses do início do mandato do primeiro; e, por último, entre 2005 e 2008, a gestão do PDT (Partido Democrático Trabalhista), na figura do candidato Hélio de Oliveira Santos, sendo este posteriormente reeleito.

Para as eleições e durante os mandatos que se seguiram, foram várias as propostas políticas para o município e, por consequência, para a Secretaria Municipal de Educação. Em todos os casos, as propostas para a educação passavam pela formação continuada de professores.

No caso do candidato Francisco Amaral, as propostas de governo para a educação eram condizentes com a conjuntura política da época: já no período de discussão e implantação do FUNDEF, o candidato propunha a municipalização do ensino fundamental, conforme sinalizava a PEC 233/95 e o Decreto Estadual nº 40.673 de 1996. Além disso, propunha a ampliação e melhor distribuição das vagas, a elaboração de um novo Projeto Pedagógico para Rede Municipal de Educação, a ampliação do atendimento em relação ao ensino técnico e profissionalizante, além de propostas relacionadas à autonomia administrativa e financeira das unidades escolares (MORETO, 2002). Posicionava-se também a favor das políticas de formação continuada de

---

<sup>81</sup> Na verdade, foram quatro, pois o ano de 1996 marca o último ano da gestão do PSDB, na figura do prefeito Edvaldo Orsi, que substituiu o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, falecido durante o mandato. Entretanto, por não se configurar em um período completo, não será citado. Neste sentido, as propostas apresentadas no texto iniciam-se a partir de 1997.

professores, bem como das políticas de remuneração dos profissionais de acordo com a qualificação dos mesmos.

Entretanto, na prática, os eventos não aconteceram exatamente como o programado, havendo instabilidade. Um exemplo disso é o fato de que, em quatro anos de mandato, passaram pela Secretaria de Educação três diferentes secretários, sendo eles Paulo de Tarso H. Soares, economista vinculado ao PPB de São Paulo, Alcides Mamizuka, sociólogo formado pela UNICAMP e atuante na cidade, e Therezinha di Giulio, profissional da área de linguística e assessora de Mamizuka. Além disso, principalmente entre os anos de 1999 e 2000, houve movimentos grevistas, em função de algumas atitudes da equipe de governo (MARINGONI, 2005). Os principais motivos para as greves foram atraso nos salários dos servidores municipais, tentativa de cortes de alguns benefícios e enxugamento de postos de trabalho<sup>82</sup>, o que levaram a rejeição em relação ao prefeito.

Quanto as propostas evidenciadas em sua campanha, e em relação a formação continuada de professores, tal qual outros setores do governo, houve problemas durante a gestão de Francisco Amaral. Em relação à primeira, pelo menos duas propostas que aqui interessam não foram efetivadas: a municipalização não ocorreu, e também não foi discutido ou promulgado algum Plano de Carreira ou Estatuto do Magistério (MORETO, 2002; MARINGONI, 2005). A respeito da formação de professores, embora tenha sido uma promessa de campanha, poucas ações efetivas de fato ocorreram e, no geral, as políticas se mantiveram estruturadas da mesma forma que no governo anterior, ou seja, principalmente através de grupos de trabalho e formação<sup>83</sup>, e sem uma orientação clara.

Ainda sobre os projetos políticos apresentados durante o período de campanha e os que efetivamente se realizaram, houve a criação de um novo projeto pedagógico para a Secretaria Municipal de Educação, mas este foi elaborado a revelia dos profissionais da educação, sendo imposto, em 1999, e por isso, muitos diretores sequer divulgaram o documento (MARINGONI, 2005).

No último ano da gestão de Francisco Amaral, ocorreram as eleições para o próximo mandato de prefeito. Concorrendo pelo PT, Antonio da Costa Santos divulgava em seu programa de governo a necessidade de desenvolver em Campinas uma gestão democrática e participativa,

---

<sup>82</sup> Condizente com as políticas nacionais da época, de “racionalização” dos recursos, inclusive os humanos.

<sup>83</sup> Sobre estes grupos, o próximo capítulo fornece informações mais detalhadas.

através da ação dos conselhos populares e setoriais de cidadania. Para a educação, seria dada prioridade absoluta.

Em busca da defesa da escola pública e de qualidade, o programa de governo do PT propunha a revisão dos critérios de organização, administração e gestão das escolas e da Secretaria Municipal de Educação. A ideia era a participação da comunidade também nas Unidades Escolares, através da atuação nos Conselhos de Escola, na definição de metas e objetivos<sup>84</sup>, de forma que a própria escola, diante de suas especificidades, definisse seu projeto pedagógico. Este objetivo era tão claro que um dos slogans de governo era a “escola democrática e popular”.

Além da gestão democrática, faziam parte do programa do PT para a educação o desenvolvimento de ações para a população afrodescendente, no sentido do acesso, permanência e combate a discriminação, e a questão da formação de professores. Sobre esta última, propunha-se que uma escola democrática e popular somente seria possível com professores que desenvolvessem senso crítico, e para esta finalidade caminharia a formação docente.

Neste sentido, a formação de professores estaria direcionada para que o profissional compreendesse as necessidades de sua comunidade e entendesse o que se passa dentro dela, além da realização da parceria com universidades locais e centros de pesquisa. No limite, a formação de professores não seria direcionada apenas para a prática em sala de aula, e sim para a conscientização do papel do professor enquanto profissional da educação.

Por último, as propostas do PT também abrangiam a discussão do Plano de Carreira e criticavam a política de financiamento vigente, ou seja, o FUNDEF, que segundo o documento privilegiava o ensino fundamental em detrimento da diminuição dos investimentos na educação infantil.

Tal qual a proposta do governo anterior, existiam elementos descentralizadores. Entretanto, no caso deste, em relação à educação, esta proposta se concretizou através do projeto “Escola Viva”. Isso não quer dizer que o governo de Antonio da Costa Santos não tenha tido problemas, muito pelo contrário. A desestrutura do governo começou com o assassinato do prefeito, sendo seguida por várias greves e falta de credibilidade dada ao prefeito por parte de alguns segmentos da sociedade<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> MARINGONI, 2005.

<sup>85</sup> Idem.

Já no início do mandato, ainda com Antonio da Costa Santos, assume a Secretaria de Educação Corinta Maria Grisolia Geraldi, uma profissional da área, ligada a Unicamp, que permanece no cargo durante os quatro anos da gestão PT, contrariando a tendência do governo anterior, com três secretários. Neste mesmo período, começam a se delinear as características da Secretaria de Educação, através dos slogans “inversão de setas” e a “escola como centro do processo pedagógico”(JOAQUIM, 2006), que se mantém mesmo com o assassinato do prefeito e a troca de governo, assumindo a vice Izalene Tiene. Em uma perspectiva descentralizadora e coerente com a proposta de governo, insere-se a ideia de que a escola é o centro de tudo, e desta forma, as demandas devem ocorrer no sentido da escola para a Secretaria Municipal de Educação, e não o contrário, ou seja, tudo deve ocorrer na escola. Estas ideias, definidas em um projeto, foram chamadas de “Escola Viva”, e o princípio era de que a escola fosse para todos, que houvesse a participação da comunidade, e que fossem criados laços de solidariedade e condições básicas para que alunos conseguissem estudar e professores fazerem o seu trabalho (MARINGONI, 2005).

Dentro deste projeto, também como promessa de campanha, era necessária uma reformulação das políticas de formação continuada de professores, já que estas deveriam estar baseadas na necessidade de formar profissionais que tivessem suporte para participar da gestão da escola. Para isso é criada a Coordenadoria Setorial de Formação, com o objetivo de ser o organismo aglutinador e organizador das ações de formação continuada de professores, usando como sede e para esta finalidade o CEFORMA, embora este centro não contasse com orçamento específico e espaço adequado<sup>86</sup>.

Através do mesmo decreto que criou a Coordenadoria de Formação, foram criados também os NAED's, com a proposta de auxiliarem no intercâmbio das necessidades destas com a Secretaria Municipal de Educação. Foram divididos em cinco unidades (Norte, Sul, Leste, Noroeste e Sudoeste) e, a partir da necessidade das unidades escolares, poderiam apresentar propostas de formação para a Coordenadoria.

Entre as propostas descentralizadoras, além das relacionadas ao projeto Escola Viva, houve outras iniciativas, como o Conta Escola. Sendo uma proposta de descentralização financeira, previa o repasse de um montante para ser gerido pela própria unidade escolar,

---

<sup>86</sup> Segundo Ferraz (2001), desde a sua criação o CEFORMA não tinha estrutura para atender todas as ações de formação. Em seu último prédio, existiam apenas quatro salas disponíveis, além da precariedade de equipamentos e instalações.

podendo o valor ser gasto com pequenas reformas, aquisição de material pedagógico, de escritório e de limpeza. Tanto o repasse quanto a prestação de contas eram trimestrais, e deveriam ser fiscalizados por um Conselho de Escola. Este projeto deu tão certo que se mantém até os dias atuais.

No ano de 2004, novas eleições foram organizadas. Através da coligação “Unidos por Campinas”, e mesmo havendo um candidato do PT, vence as eleições o candidato do PDT, Hélio de Oliveira Santos. A vitória do candidato se deu em segundo turno, e uma das bandeiras para a vitória seria o apoio do Presidente da República da época, Lula<sup>87</sup>.

Sobre os seus projetos de campanha houve uma dificuldade razoável de encontrar fontes, pois não foi conseguido contato na sede regional do partido e os candidatos também não são obrigados a registrar as suas propostas nos Cartórios Eleitorais quando formalizam suas respectivas candidaturas. Desta forma, a única fonte de informações sobre as propostas do candidato Helio foram obtidas através de reportagens da época, de mídias diversas.

A respeito de suas propostas, em encontro realizado no Salão Paroquial de Barão Geraldo, a época das eleições, o então candidato apontou os três princípios fundamentais que seriam norteadores em seu governo, sendo estes os princípios da solidariedade, oportunidades e excelência.(BARÃO EM FOCO, n.p.). Para seguir estes princípios, e trazendo alguns elementos do governo petista, o candidato comprometeu-se a manter integralmente o que havia sido determinado pelo Orçamento Participativo<sup>88</sup>, ou seja, a ideia de que os cidadãos participem da elaboração do orçamento, no sentido de ajudar a decidir o que fazer na cidade. Além disso, as principais promessas de campanha do Dr. Hélio (como era chamado, por ser médico) eram as seguintes: construção de dois novos prontos-socorros, novos postos de saúde e término do Hospital da Região do Ouro Verde; implantação do bilhete único, regularização de terrenos invadidos e programas de desenvolvimento sustentável para as famílias das áreas rurais, construção de moradias populares, redução de impostos para incentivar a entrada de novas indústrias na cidade, combate ao crime organizado, cobrando as autoridades do estado e da

---

<sup>87</sup> Para o Segundo turno, o PT de Campinas se coligou com o PDT, e o candidato Hélio repetiu em vários momentos que o sucesso de seu governo se daria em função das boas relações entre ele, os líderes petistas e os prefeitos das outras cidades da região metropolitana de Campinas.

<sup>88</sup> Este modelo de definição do orçamento constava nas propostas de governo de Antonio da Costa Santos, sendo implantado durante o governo do PT.

Federação, reforma tributária, negociação da dívida pública e ações de integração e articulação com universidades, centros tecnológicos e institutos de pesquisa para diversos setores.

Para a educação, as propostas do candidato faziam referência a ampliação do número de vagas tanto em creches quanto em escolas de educação infantil e ensino fundamental através da construção de novas unidades, e a prioridade a cursos de qualificação profissional, através da criação de centros de qualificação, como postos avançados da CEPROCAMP<sup>89</sup>.

Sobre a formação continuada de professores, pouco se encontrou em termos de promessa de campanha. Sabe-se, através de todas as alterações nas jornadas dos professores que ocorreram em seu período de governo que havia a intenção de realizar a formação, e que muito provavelmente este tipo de discurso foi usado no período das eleições, mas não foi encontrada nenhuma fonte documental que comprovasse estas conjecturas.

O primeiro governo de Hélio de Oliveira Santos, em relação aos governos anteriores, ocorreu com relativa tranquilidade, tanto que nas eleições de 2008 o candidato foi reeleito. Em seu mandato, terminou o Hospital da Região do Ouro Verde e construiu uma nova rodoviária para a cidade, chamada de Terminal Multimodal Ramos de Azevedo. No ano de 2006, aprova um novo Plano Diretor para Campinas, através da Lei Complementar nº 15, de 27 de dezembro.

Na verdade, a cidade de Campinas já possuía um Plano Diretor, aprovado pela Lei Complementar nº 004, de 17 de janeiro de 1996. Entretanto, segundo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), várias cidades, e entre elas Campinas, deveriam elaborar ou rever seus Planos Diretores até outubro de 2006. Para se adequar a legislação é aprovada a Lei Complementar nº15.

Em relação ao presente estudo, o Plano Diretor é aqui apresentado por que, diferentemente do anterior, explicita os objetivos e as diretrizes da política de educação do município, em seus artigos 56 e 57, apresentando, entre outras coisas, a formação e valorização dos profissionais da educação como um dos objetivos. Desta forma, pode-se afirmar que a formação de professores fazia parte da pauta da educação no governo do PDT. Sobre o assunto, os artigos 56 e 57 dizem o seguinte:

Art. 56 - São objetivos da Política de Educação:  
I – formação crítica para o exercício da liberdade;  
II – desenvolvimento da formação humana integral nas múltiplas dimensões: cognitivo–científica, cultural, ética, política, estética, corporal e lúdica;

---

<sup>89</sup> Centro de Educação Profissional de Campinas “Prefeito Antonio da Costa Santos”

- III – aperfeiçoar o processo de formação e valorização dos profissionais e o comprometimento ético com a formação dos alunos;
- IV – erradicar o analfabetismo;
- V – proporcionar a inclusão e a integração social e o exercício da cidadania;
- VI – proporcionar o desenvolvimento econômico–social, a competitividade e a empregabilidade.

Art. 57 - São diretrizes da política de educação:

- I – congregar os órgãos da educação aos demais órgãos da administração municipal;
- II – proporcionar, nas escolas, um espaço de formação, emancipação e autonomia, garantindo a permanência do aluno e a continuidade dos estudos;
- III – ampliar os vínculos da escola com os pais e a comunidade;
- IV – buscar a integração entre a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional;
- V – fortalecer a autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira;
- VI – aprimorar o regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União para o atendimento das necessidades educacionais das comunidades locais;
- VII – fortalecer a atuação do Conselho Municipal de Educação, considerando o Sistema Municipal de Ensino (CAMPINAS, 2006b, n.p.).

Embora seja genérico em relação a formação de professores, dizendo apenas que os professores devem possuir formação continuada e valorização profissional para formar os alunos (Art. 56; III), ainda assim não deixa de ser um objetivo. Além disso, embora o Plano Diretor não seja um documento especificamente daquele governo, foi elaborado nele, e por isso aponta alguns elementos da gestão PDT, como a manutenção do Pacto Federativo (Art. 57; VI), e a busca de autonomia para as escolas, bem como a participação da comunidade (Art. 57; III e V), o que não são elementos necessariamente novos, já que apareciam nas duas gestões anteriores.

Ainda em relação a formação de professores, segundo material divulgado pelo Departamento Pedagógico, durante a gestão PDT, a ênfase foi dada na ampliação de cursos e áreas temáticas, e não tanto através dos grupos de trabalho. No ano de 2007, por exemplo, segundo o documento, foram dados 69 cursos, enquanto se desenvolveram 12 grupos de trabalho (CAMPINAS, s.n.). Somados a estes, foram dadas também formações em TDPR (Trabalho Docente em Projetos), que ocorriam dentro da escola. Além disso, no ano de 2008, é inaugurado o CEFORTEPE, ou seja, o Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional Prof. Milton de Almeida Santos, em substituição ao CEFORMA. O diferencial do CEFORTEPE, em relação ao anterior, é a estrutura física, já que foi montado em um prédio que anteriormente funcionava uma escola, e por isso possuía melhores condições de atender a demanda de cursos, embora nem todos fossem feitos neste local. Além disso, no prédio do CEFORTEPE passou a funcionar também o Núcleo de Tecnologia Educacional (NTE), que antes existia em prédio separado.

Contudo, no governo de Hélio de Oliveira Santos se mantiveram as atividades realizadas pelos NAED's, criado no mandato do PT, mas diferente da gestão anterior, a decisão das ações de formação de professores foram progressivamente retornando as instâncias centrais, via Coordenadoria Setorial de Formação, embora mantendo a característica de tentar atender a demanda produzida pelas Unidades Educacionais. Durante o seu governo, foram três os secretários do Departamento Pedagógico, sendo estes os senhores Hermano Tavares, entre 2005 e 2006, Helena Costa Lopes de Freitas por dois meses deste ano, e Graciliano de Oliveira Neto, entre 2006 e 2008. Estas ações demonstram que, apesar da continuidade dos NAED's, toda a tentativa de descentralizar a formação continuada de professores foi interrompida, embora não tenha ficado claro qual seria o sentido dado a ela a partir da centralização.

Durante esta gestão ainda, foi instituído o Sistema Municipal de Ensino em Campinas, através da Lei nº 12.501, de 13 de março de 2006, caracterizando a educação municipal de Campinas como um sistema com objetivos e finalidades, e dotado de autonomia, conforme visto no Plano Diretor.

Contudo, em relação a educação, a bandeira do governo do Dr. Hélio, usada em sua campanha para a reeleição, foi a construção de várias creches, chamadas de Naves – Mãe. Este projeto, uma das promessas de campanha do então candidato, foi iniciado em 2005, a partir da construção de unidades educacionais para crianças de 4 meses a 5 anos e 11 meses de idade, em bairros periféricos da cidade. Utilizando a pedagogia dos sentidos, a proposta das naves-mãe era zerar o déficit de vagas para crianças na faixa etária citada acima, sendo não somente um local para as mães deixarem os filhos em horário de trabalho, mas que fosse desenvolvida uma proposta pedagógica, tanto que o projeto contou inclusive com a construção de um local específico para a formação de profissionais para trabalharem nas naves-mãe.

A primeira unidade foi entregue em 2008, ano eleitoral, e a previsão era de que fossem construídas 16 unidades até 2012, o último ano do mandato do prefeito reeleito. Contudo, o projeto das naves-mãe levantou polêmica, por conta da parceria público-privada que foi formada para a administração das mesmas, que ficou a cargo de Organizações Não Governamentais da cidade de Campinas. Da mesma forma que ocorreu com a nova rodoviária, que é administrada por um consórcio de empresas privadas. Em ambos os casos, houve protestos, com razão, no sentido da privatização do patrimônio público já que seriam patrimônios públicos geridos por instituições particulares.

Através da análise dos três mandatos, pode-se perceber que as questões relacionadas ao magistério, como a formação continuada de professores e a questão salarial estiveram na pauta de todos os prefeitos. Entretanto, em relação a primeira, o que se percebe é a dificuldade de existir continuidade nos projetos, pois quando os partidos no governo são trocados, trocam-se também as preferências e as prioridades. Tanto é assim que, o único governo que apresentava uma orientação, uma diretriz específica pela qual as ações deveriam ser organizadas, inclusive as ações de formação continuada foi o governo do PT, mas em função do assassinato do prefeito muito destas características também se perderam. Os outros governos, embora tenham realizado ações de formação, não o fizeram a partir de um objetivo.

## **CAPÍTULO 4: A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E A INFLUÊNCIA DO FUNDEF NAS POLÍTICAS DE CAMPINAS**

Se o capítulo 2 é o momento da reflexão sobre os aspectos financeiros que permearam a vigência do FUNDEF, este capítulo é essencial para que se entenda, no contexto dos aspectos financeiros, de que forma se desenvolveu a formação continuada de professores de Campinas neste período e a influência do Fundo nas políticas de formação, para assim conseguir atingir os objetivos a que se propõem a presente dissertação.

Para esta finalidade, o capítulo está dividido em dois subitens. O primeiro deles se configura em um esforço no sentido de discutir o conceito de formação continuada, apresentando principalmente uma visão de formação ligada ao mercado e outra dentro de uma perspectiva crítica, de reflexão. Este esforço é bastante importante para que se entenda sobre quais conceitos se direcionou a formação em Campinas, que ora se ligou a um modelo, ora a outro. Além disso, embora as questões de formação continuada tenham começado a ser tratadas no capítulo anterior, a ideia era apenas apresentar a existência e a organização destas, sem entrar no mérito do desenvolvimento das mesmas. É somente neste capítulo que se começa a pensar o conceito de formação, e por isso justifica-se este primeiro subitem nesta posição.

No segundo subitem, buscou-se estudar a organização dos momentos de formação ocorridos em Campinas, divididos pelos governos e apresentar algumas reflexões. Desta forma, espera-se caracterizar suficientemente os momentos de formação, e aproximá-los da realidade do FUNDEF.

### **4.1 Formação continuada de professores: A busca por um conceito**

Na legislação brasileira, vários documentos oficiais se referem à educação continuada. No Brasil, para o período estudado, dois documentos são significativos neste sentido, pois apresentam claramente a necessidade de criar e manter políticas de formação continuada de professores. O primeiro deles é a própria LDB, que deixa claro que a responsabilidade da formação continuada é das três esferas de governo, e o Manual de Orientação do FUNDEF (2004), que também se refere a educação continuada. Na primeira, em seus artigos 62, 63 e 67, apresenta claramente esta questão, da seguinte forma:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância.

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão:

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim (BRASIL, 1996, n.p.);

Já o Manual de Orientação apresenta a questão da seguinte forma:

A atualização e o aprofundamento dos conhecimentos profissionais deverão ser promovidos a partir de programas de aperfeiçoamento profissional continuado, assegurados nos planos de carreira do magistério público. Para esse fim, podem ser usados os recursos da parcela dos 40% do FUNDEF, inclusive no desenvolvimento da formação em nível superior dos professores que atuam na docência de 1ª a 4ª série do ensino fundamental público, obedecendo, nesse caso, as exigências legais estabelecidas. Em relação aos cursos de capacitação (que não tenham como finalidade a habilitação do professor), o MEC não realiza o credenciamento de instituições que os oferecem (BRASIL, 2004, p.21).

Em ambos os documentos, o que se percebe é que existem, subentendidos, dois conceitos de formação de professores, sendo eles o de formação inicial e continuada. Por formação inicial, a LDB entende aquela dada aos alunos que ainda não estejam atuando na área da educação, mas que desejam possuir a formação mínima para esta atividade, sendo atualmente obtida através de cursos de licenciatura.

Já por formação continuada, pode-se entender as atividades de formação dadas aos profissionais que já atuam na área da educação, em qualquer modalidade, podendo ser tanto em nível de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), quanto cursos livres, dados em serviço, onde o profissional é remunerado para esta finalidade. Além disso, também para a documentação citada acima, é possível considerar como formação continuada aquela dada aos profissionais que já atuam mas não possuem os requisitos mínimos exigidos pela lei para o cargo.

Entretanto, na verdade, existe bastante confusão em torno dos conceitos. Segundo Gatti (2008), entre 1998 e 2008, houve um aumento razoável de termos que se relacionavam a expressão formação continuada. De acordo com a autora, em vários momentos o conceito foi usado para delimitar qualquer curso que ocorre após a graduação ou após o ingresso no exercício do magistério e em outros ele é usado de forma genérica, para indicar qualquer atividade que, de alguma forma, contribua para o desenvolvimento profissional.

Contudo, mais do que buscar conceitos, é interessante problematizar a formação continuada, entender as suas diretrizes e o modo como esta entrou em pauta na discussão educacional.

Segundo Maués (2003), as próprias alterações que ocorreram na estrutura da sociedade provocaram a demanda por formação continuada. Com as mudanças no processo de trabalho, principalmente na segunda metade do século XX, tornou-se necessário formar um novo tipo de trabalhador, que fosse adaptado as necessidades do capital. Neste sentido, a escola passou a ser criticada por não formar indivíduos aptos ao mercado de trabalho, e os professores receberam o rótulo de apenas apresentar conteúdos acadêmicos, sem preparar realmente os profissionais. Além disso, neste mesmo período, houve a constatação de que grandes parcelas da população tinham precários rendimentos escolares (GATTI, 2008). Neste contexto, tornou-se imperativo que os professores também recebessem uma nova formação, para que eles pudessem formar indivíduos que possuíssem as características exigidas pelo mercado, ou ainda melhorassem o rendimento das escolas, baseados em critérios de eficiência e racionalidade (TORRES, 2000).

Estas análises, feitas principalmente por organismos econômicos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico, foram assentadas na concepção de que a educação deveria mudar para formar indivíduos mais competitivos e, através da interferência que estes organismos passaram a fazer em vários países, principalmente em função da reforma do Estado provedor, esta era a concepção a ser desenvolvida. Neste sentido, ainda segundo Maués (2003), há uma mercantilização da educação, ou seja, é o mercado, que passa a indicar a forma que se deve processar a educação, interferindo desde os aspectos pedagógicos, passando pelos financeiros e chegando a formação dos professores.

Para atender a este imperativo, são organizadas durante as décadas de 1990 e 2000 várias conferências mundiais que versam sobre a educação e, por consequência, a formação de

professores. Para este último, as diretrizes tornam-se bem claras: o professor deve ser formado de forma prática, continuamente, seguindo o modelo das competências (MAUÉS, 2003).

A concepção da formação prática baseia-se no fato de que, para ser um bom profissional é necessário ter conhecimento da área em que se pretende inserir e por isso, desde o início de sua formação, o professor tem que ter contato com a realidade. Segundo os defensores desta prática, os cursos de formação de professores têm sido muito teóricos, e a teoria não é o único instrumento válido para formar os profissionais que o mercado espera. Sendo assim, o saber valorizado é o prático, a perícia para resolver os problemas do cotidiano.

Se o professor já sai da graduação com esta ideia, resta à formação continuada “doutrinar” o professor para que ele ensine o aluno a atender as demandas do mercado. Através da análise de um documento francês intitulado “*L'École à la Page: formation continue et perfectionnement professionnel des enseignants*”, de 1998, Maués (2003, p. 104) aponta seis objetivos que a formação continuada pode ter, mantendo sempre as exigências do mercado, sendo estes:

(...) atualização dos conhecimentos após a formação inicial, a adaptação das competências ao novo contexto, a possibilidade de aplicação das mudanças determinadas pela administração central, a possibilidade de aplicar as novas estratégias concernentes à prática de ensino, a troca de informações e de competências entre os professores e a ajuda aos professores mais fracos a fim de que melhores a sua eficiência.

Note-se que, segundo este documento, em nenhum momento a formação continuada de professores deve se voltar para a reflexão sobre a escola, sobre a função social desta, ou questionar as políticas determinadas pelas instâncias superiores. Neste caso, implícito ao documento está a aceitação de que as ações de formação continuada devem ser voltadas para atender os imperativos provenientes das políticas governamentais.

Por outro lado, segundo o autor, também existe uma corrente de gestores da educação que entendem a formação continuada como uma forma de suprir as carências da formação inicial, ou seja, fazer com que o professor aprofunde ou aprenda aqueles elementos que ele deveria ter aprendido na graduação mas não aprendeu. Esta concepção de formação continuada é tão complicada quanto aquela que aponta este momento como aceitação das demandas do mercado, já que entende que nenhuma formação inicial é suficiente, ou ainda, que todas são superficiais e não preparam adequadamente o profissional para o mercado de trabalho. Concordando com Maués nesta questão, Gatti (2008, p.58) diz que:

Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados

com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial desta educação – posto nas discussões internacionais -, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de sua área, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais.

Como última diretriz, que se apresenta como pano de fundo de todas as políticas de formação de professores, seja inicial ou continuada, está o modelo de competências, o modelo em que o professor deve ensinar o aluno, que mais tarde será o profissional, a saber fazer, ou seja, o professor deve adquirir as competências e as habilidades necessárias para ensinar o aluno a ter as competências e habilidades necessárias para poder trabalhar. Em última instância, se pensada de acordo com as diretrizes dos organismos multilaterais este modelo de competência não propõe reflexão sobre “o que” fazer, ou ainda que tipo de aluno se pretende formar, mas sim apenas a reflexão do “como” fazer. Nas palavras de Gatti (2008, p.62):

Em última estância, ser competente é condição para ser competitivo, social e economicamente, em consonância com o ideário hegemônico das últimas duas décadas. Essa parece ser a questão de fundo. As ações políticas em educação continuada (em educação em geral) instauraram-se nos últimos anos com essa perspectiva.

Todavia, estas diretrizes não podem e não parecem ser as ideais de formação de um professor que deseja mudanças, que deseja formar alunos para além das necessidades do mercado, para além do capital, ou alguém que minimamente deseja formar um indivíduo questionador, inquieto com as características da sociedade e atento para as necessidades de mudança, quando for o caso.

Neste sentido, existem outros tipos de diretrizes para a formação continuada, que não aquelas centradas nas exigências dos organismos internacionais, como descreve Francisco Imbernón (2002, p. 98). Segundo ele, na formação permanente de um professor existem cinco grandes eixos de atuação, sendo estes:

1. A reflexão prático-teórica sobre a própria prática mediante a análises, a compreensão, a interpretação e a intervenção sobre a realidade. A capacidade do professor de gerar conhecimento pedagógico por meio da prática educativa.
2. A troca de experiências entre os iguais para tornar possível a atualização em todos os campos de intervenção educativa e aumentar a comunicação entre os professores.
3. A união da formação a um projeto de trabalho.
4. A formação como estímulo crítico ante práticas profissionais como a hierarquia, o sexismo, a proletarização, o individualismo, o pouco prestígio, etc., e práticas sociais como a exclusão, a intolerância etc.

5. O desenvolvimento profissional da instituição educativa mediante o trabalho conjunto para transformar essa prática. Possibilitar a passagem da experiência de inovação (isolada e individual) a inovação institucional

De acordo com o autor, se as políticas de formação continuada forem desenvolvidas dentro deste parâmetro, elas não se esgotarão na prática, e terão um enfoque reflexivo, do professor constantemente pensando e repensando a sua ação, a sua metodologia, seus esquemas de funcionamento. Para além de atender ao mercado ou suprir as carências da formação inicial, a formação continuada deve estar voltada para a auto-avaliação constante do professor e da própria escola, do projeto que a escola, a rede, ou até mesmo as esferas de governo tem para os alunos.

Contudo, ainda segundo Imbernón (2002), a formação continuada não é um processo individual, solitário. Deve acontecer dentro do grupo de professores para formar uma prática coletiva, ou seja, para que todos os professores entrem em consonância e se desenvolvam, critiquem e realizam mudanças, quando necessário, em conjunto.

Como se pode perceber, portanto, a formação continuada, mais do que a definição de um conceito, deve ser a definição de instrumentos que agreguem ao professor a consciência da realidade histórica, econômica e social em que este está inserido, de forma que haja uma constante reflexão sobre a sua prática através desta consciência. O professor tem que usar a visão que ele tem da sociedade que vive na sala de aula para ensinar os alunos a problematizarem aquilo que eles estão aprendendo, e não se conformarem com o que eles acham errado. Além disso, os momentos de formação continuada, em grupo, são ideais para este tipo de reflexão. Contudo, se uma educação mercantilizada, onde as pessoas devem ser preparadas para serem executores de diversas tarefas, competentes e habilidosos, não é a ideal, e não é, é importante que os professores, aqueles recursos que devem ser bem utilizados, pensem sobre o que esperar da educação pois assim, além da discussão da prática, discute-se também como deve ser a contribuição da educação para a sociedade que se deseja formar.

#### **4.2. Estrutura e organização das políticas de formação de professores entre os anos de 1997 e 2008 e a influência do FUNDEF**

Considerando-se que é possível discutir a questão da formação continuada de professores sob vários aspectos, como por exemplo a descrição detalhada dos cursos realizados, ou ainda o comentário dos aspectos pedagógicos que norteavam as atividades, optamos aqui por delimitar os parâmetros que serão apresentados e analisados, de forma que a discussão não se perca. Neste

sentido, o que será tratado no presente item do capítulo, e que se relaciona aos demais aspectos da dissertação, são as questões de organização, financiamento e remuneração das políticas de formação. Sendo assim, a análise será estruturada a partir das diferentes gestões de governo, já que cada uma delas apresentava objetivos e características peculiares para a formação. Desta forma, os elementos apresentados, em cada período, serão a direção das ações de formação (se elas partiam do nível central ou das unidades escolares), os responsáveis pela organização e implementação das mesmas, as atividades principais desenvolvidas, quais eram as demandas que originavam os momentos de formação, se alguma delas estava relacionada ao FUNDEF e, por último, como se dava a remuneração dos envolvidos.

Entretanto, como os aspectos legais da formação de professores já foram apresentados em momentos anteriores, principalmente através da discussão do Plano de Carreira e da Organização Hierárquica da Secretaria Municipal de Educação, servirão como fonte das informações aqui apresentadas algumas dissertações e teses que tratam especificamente da questão da formação de professores na cidade de Campinas, alguma legislação complementar, um questionário de uma Diretora do Departamento Pedagógico entre 1999 e 2000 e três entrevistas de Coordenadoras Setoriais de Formação, sendo a primeira entre os anos de 2003 e 2004, a segunda entre 2005 e 2006 e a terceira entre 2007 e 2008. Cada uma das entrevistas e dos questionários foi importante porque abarca uma gestão, sendo possível extrair elementos de cada um dos períodos.

Além disso, de forma a corroborar com as informações trazidas pelas entrevistas e questionário, foram estudados, através das publicações nos Diários Oficiais do Município, os momentos de formação de professores do período, ou seja, quais assuntos e em que momentos a Prefeitura Municipal de Campinas ofereceu formação continuada de professores. Contudo, através da comparação com outras fontes – como as próprias entrevistas – percebeu-se que nem todos os momentos de formação eram publicados<sup>90</sup> nos Diários Oficiais. Entretanto, de toda forma, os momentos de formação publicados são importantes porque apresentam nuances do que se propunha para a formação continuada de professores.

Novamente, de forma a conseguirmos fechar um período, serão tratadas as ações e políticas datadas a partir da gestão de Francisco Amaral, ou seja, a partir de 1997. Cumpre lembrar que, embora a Lei do FUNDEF date de dezembro de 1996, as ações a respeito desta

---

<sup>90</sup> Tanto é assim que, antes de 2001 não foram encontradas publicações de momentos de formação.

política se efetivaram somente a partir de janeiro de 1998 e, sendo assim, começar a análise a partir de 1997 não apresenta nenhum prejuízo para o entendimento do assunto em questão.

#### **4.2.1. As políticas de formação entre os anos de 1997 e 2000.**

Em relação a organização das políticas de formação de professores, a gestão de Francisco Amaral manteve alguns elementos da gestão anterior, de Magalhães Teixeira<sup>91</sup>, entre eles a estrutura organizacional e a instância decisória. Tal qual o governo anterior, todas as políticas de formação deste período eram provenientes do Departamento Técnico Pedagógico, através das Coordenadorias Setoriais de Programas e Projetos Especiais, de Educação Infantil e de Ensino Fundamental e Supletivo, principalmente na figura dos Coordenadores Pedagógicos (FERRAZ, 2001; MARINGONI, 2005). Porém, passando a formação por “tantas mãos”, era clara a falta de uma diretriz.

Durante este período, as ações de formação se davam principalmente via grupos de formação e de estudos (MARINGONI, 2005), prática iniciada na década de 1980, a partir das necessidades sentidas pelos próprios professores (FERRAZ, 2001), que se consolidou ao longo dos anos. Através de questionário, respondido por uma Coordenadora do Departamento Pedagógico da época, estes grupos foram definidos da seguinte forma:

*Os grupos de estudo referiam-se a temáticas específicas de escolha de cada professor, de acordo com seu segmento/ sua área de atuação (alfabetização, geografia, história, etc) e os Grupos de Trabalho referiam-se aos ‘projetos’ que tratavam de temas transversais ao currículo (leitura, educação ambiental, orientação sexual, informática, etc)*

Entretanto, não há um consenso sobre estes grupos, ou melhor, sobre os conceitos de grupo de formação e grupo de trabalho. Tanto um quanto o outro permeiam todo o período estudado de formação de professores, mas formam, dependendo da gestão e de quem estava a frente do Departamento Pedagógico, conceitos bastante flexíveis, ou seja, em relação a forma como atuam, a questões de remuneração e emissão de certificados podem se organizar de formas distintas, dependendo do período em questão. Como se trata de uma questão conceitual, neste trabalho serão tratados em conjunto, com a denominação grupo.

No que diz respeito ao período, estes grupos se organizavam em reuniões que podiam ser semanais ou quinzenais, de três horas, divididos por segmentos, como Educação Infantil,

---

<sup>91</sup> formada pela coligação dos partidos PSDB, PL, PPS, PSC E PST, no mandato de 1993 a 1996.

matérias específicas do Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, sendo separado um dia da semana para cada modalidade de grupo<sup>92</sup> e componente curricular. As horas utilizadas nos grupos não faziam parte da jornada do professor<sup>93</sup>, e tanto os professores que participavam do grupo quanto aqueles que coordenavam (chamados de professores – monitores) eram remunerados para participar, e recebiam certificados, que contavam pontos para fins de atribuição de aulas ou remoção<sup>94</sup>. A verba para o pagamento destes professores vinha da própria Secretaria de Educação e, segundo uma das entrevistadas, era paga na própria folha ponto<sup>95</sup>, a partir da adição de horas além daquelas trabalhadas na escola. A participação nestes grupos era facultativa, e justamente por isso as ações acabavam por não abranger a totalidade dos profissionais, além da falta de tempo dentro das escolas para a socialização dos conhecimentos discutidos nos grupos.

A manutenção dos grupos de formação era uma forma de realizar a formação continuada de professores sem ter que arcar com os custos de consultores externos a Secretaria, contendo gastos<sup>96</sup>, já que para isso estavam sendo utilizados formadores internos. A partir de 1999, com a Resolução SME nº 05, de 23 de fevereiro, a Secretaria de Educação regulamentou a seleção de professores para monitorar grupos de formação de 1º a 8º séries do Ensino Fundamental, muito embora esta prática já ocorresse mesmo sem fundamentação legal<sup>97</sup>. Através desta Resolução, ficou determinado que os professores que desejassem se afastar de suas funções docentes para monitorar grupos de formação seriam autorizados desde que passassem por um processo seletivo interno, que utilizaria como critérios de seleção uma proposta de trabalho desenvolvida pelo professor para a monitoria, a análise do currículo e uma entrevista. Os professores selecionados poderiam ter dedicação integral à monitoria, com 48 horas

semanais, ou poderiam manter a jornada na escola e adicionar a esta 16 horas semanais para a função.

Através da leitura da Resolução, percebe-se que houve influência do FUNDEF a medida que regulamentou apenas as monitorias para professores de Ensino Fundamental e, no Preâmbulo, o Secretário de Educação considera “a importância da continuidade da Formação

---

<sup>92</sup> Neste dia, de acordo com a possibilidade das escolas, segundo orientação da Secretaria Municipal de Educação, era pedido que os professores que participavam dos grupos não tivessem aula

<sup>93</sup> Como visto no capítulo anterior, durante a vigência do Estatuto do Magistério público (Lei nº 6.894/91) não havia na jornada do professor momentos específicos para a formação

<sup>94</sup> MARINGONI, 2005.

<sup>95</sup> Com exceção dos casos de professores monitores afastados para esta função, conforme será tratado abaixo.

<sup>96</sup> Idem.

<sup>97</sup> Ibidem.

Permanente aos professores de 1º a 8º séries” (RESOLUÇÃO nº 05/99, n.p.). Entretanto, pelo que foi pesquisado sobre o assunto, os grupos de formação e as monitorias destes grupos não eram restritas apenas a esta modalidade de educação, já que a Secretaria também geria escolas de Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos.

Além dos grupos, também ocorreram alguns cursos, mas estes ainda não eram publicados no Diário Oficial e a profissional questionada sobre o assunto não soube precisar quais cursos foram dados no período. Sobre o FUNDEF, mesmo tendo iniciado efetivamente durante esta gestão, com exceção da Resolução nº 05, nenhuma das fontes apontou para alterações na política de formação em função dele. No questionário, quando perguntada sobre este assunto, a profissional apresentou a seguinte resposta:

*Nesse período na direção do departamento pedagógico, demos a continuidade à política de formação que vinha ocorrendo até então. Não me recordo de nenhuma ação que tenha se originado em função do FUNDEF.*

Sobre este período, o que se percebe é que não houve um direcionamento sobre o objetivo das políticas de formação de professores específico para o Ensino Fundamental, houve um esvaziamento das propostas de formação e, internamente, embora todas as ações de formação partissem do Departamento Técnico Pedagógico, haviam iniciativas em várias coordenadorias, que não necessariamente dialogavam entre si (MARINGONI, 2005).

#### **4.2.2. As políticas de formação no período de 2001 a 2004**

Com o início da Gestão do PT, as ações de formação sofreram uma ruptura e uma reformulação, que se deram em função de uma tentativa de descentralizar a educação, de transferir o mecanismo decisório das políticas, entre elas as de formação, das instâncias centrais para as próprias unidades escolares, através do projeto Escola Viva.

A primeira reformulação se deu na estrutura organizacional, com a criação, dentro do Departamento Pedagógico, da Coordenadoria Setorial de Formação. Pela primeira vez na história da secretaria passou a existir um núcleo com a finalidade específica de garantir a formação de professores<sup>98</sup> e, segundo uma das entrevistadas, os coordenadores pedagógicos, neste período, diminuíram a sua atuação em relação a formação, sendo criada uma equipe com este fim, que possuía alguns Coordenadores Pedagógicos, mas também outras pessoas, como professores

---

<sup>98</sup> Para este período, a profissional entrevistada foi a primeira Coordenadora Setorial de Formação, cargo que nasceu junto com a Coordenadoria.

readaptados. Além disso, os Coordenadores Pedagógicos foram divididos entre os NAED's, e no lugar de cuidar apenas da formação, passaram a se responsabilizar por diversas ações internas das escolas.

Quanto a formação em si, houve uma mudança de paradigma sobre o que entender por formação continuada. Segundo a Coordenadora de Formação do período:

*(... o projeto Escola Viva) Era uma ideia de que a escola tinha que ser o centro do trabalho educativo, porque até então toda discussão da formação vinha calcada nas disciplinas, naquela ideia de suprir a formação inicial do professor, e então os grupos eram divididos por área de conhecimento, que eram os Grupos de Formação, na ideia que essa formação acadêmica é que precisava ser suprida para a educação ter melhores resultados, isso foi uma tendência no início dos trabalhos da formação na rede. Em 2003 havia uma decisão política de que a escola teria que ser o centro, e a ideia de fortalecimento das regiões, que até então a Secretaria tratava numa igualdade. É claro que (as regiões) era cheia de desigualdades, não podia tratar coisas diferentes de forma igual, porque as necessidades das cidades por região são muito distintas,*

Entende-se, portanto, que neste período, as ações de formação deveriam estar voltadas para as necessidades de cada escola, e as atividades aconteciam para atender as dificuldades de cada professor dentro de seu contexto específico de trabalho. É claro então, que no período anterior a este as políticas de formação faziam parte daquele conceito de que deveriam servir para suprir carências, para complementar a formação inicial, e as deste período, a perspectiva de atender necessidades locais de formação, criar um projeto específico de formação, descentralizado. Contudo, embora esta concepção de formação continuada seja válida, ela só se desenvolveria dentro de uma ação conjunta, onde todos os envolvidos de cada local ou região deveriam estar participando do processo, detectando problemas e apresentando mudanças, pois caso contrário as ações se perderiam, sem sentido, já que, segundo Imbernón (2002) a formação continuada no sentido de transformar a prática só acontece se for em conjunto.

Todavia, já em 2001, segundo Maringoni (2005), foram suspensas as atividades de formação que estavam ocorrendo, principalmente a extinção dos grupos de formação. Entretanto, no ano de 2002, segundo os dados do Diário Oficial do Município, voltou acontecer a formação via grupos, mas a quantidade de cursos oferecidos era superior a quantidade de grupos, e a metade destes eram compostos por cursos de 30 horas. Contudo, entre 2001 e 2002 aconteceram, respectivamente, o Segundo e o Terceiro Congresso Municipal de Educação<sup>99</sup>, além dos Seminários Internacionais de Educação, que ocorreram em 2001 e 2003. A partir de 2003, as

---

<sup>99</sup> O Primeiro ocorreu entre 1989 e 1990.

atividades de formação foram reorganizadas pelos parâmetros da Resolução nº06, de 06 de maio, que regulamentava as diretrizes do programa de formação continuada da Secretaria Municipal de Educação. Segundo este documento, os objetivos da formação de professores, em consonância com o Projeto Escola Viva eram cinco,

- I-** Criar, oportunizar e otimizar espaços formativos de circulação de experiências, saberes e conhecimentos;
- II-** Sistematizar as ações dos diferentes lugares aonde a formação irá se desenvolver, a saber: nas unidades educacionais e salas da FUMEC nos NAED's e no Departamento Pedagógico da SME, entre outros, fornecendo elementos para a reorganização curricular ;
- III-** Divulgar e socializar resultados dos trabalhos de Formação Continuada entre os profissionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas e os profissionais da FUMEC;
- IV-** Avaliar os resultados do Programa de Formação Continuada na aprendizagem dos estudantes das Unidades Educacionais, com análise de indicadores qualitativos sociais e quantitativos, definidos em conjunto com o Programa de Avaliação Institucional;
- V-** Viabilizar a participação em Programas de Formação Inicial, tais como o curso de Pedagogia do Programa de Formação dos Professores da Região Metropolitana de Campinas (CAMPINAS, 2003a, n.p.)

Como se pode perceber, a partir deste documento, neste período, as ações de formação deveriam acontecer em vários lugares, inclusive nas escolas, estando de acordo com o projeto descentralizador. Contudo, nada nesta Resolução indica que as ações deveriam ser direcionadas a contextos específicos, como o ensino fundamental.

Nesta regulamentação ainda ficam determinados como modalidades de formação os grupos de trabalho<sup>100</sup>, que deveriam produzir conhecimento e divulgar os resultados, e os cursos que, com programas e conteúdos específicos, deveriam atender aos interesses tanto dos profissionais quanto a demanda determinada pelo Projeto Político Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação. Sobre os grupos de trabalho, fica regulamentado que estes podiam ser organizados tanto pelas Unidades Escolares quanto por grupos de professores ou pelos NAED's, poderiam ter frequência semanal, quinzenal ou mensal, dependendo da proposta, e os professores participantes dos grupos seriam remunerados por três horas/ aula (cinquenta minutos)<sup>101</sup>. A coordenação destes grupos poderia acontecer tanto por um monitor, que receberia até 12 horas/aula semanais para isso, mas não seria dispensado de suas aulas para a monitoria, ou o grupo poderia ser auto-gestor, ou seja, sem coordenador. Também poderiam ministrar os cursos e coordenar os grupos formadores externos, contratados pela Secretaria de Educação.

---

<sup>100</sup> Neste período, os grupos de trabalhos foram definidos da seguinte forma pela Coordenadora entrevistada: “grupo de trabalho era remunerado, o professor recebia horas a mais para trabalhar nessa ideia, você iria atender uma demanda imediata daquela escola ou NAED”.

<sup>101</sup> O professor até poderia participar de vários grupos, mas seria remunerado somente por um.

Além disso, todos os cursos e grupos de trabalho seriam oferecidos para profissionais de diferentes segmentos da Secretaria Municipal de Educação, embora pudessem se organizar grupos de trabalho e cursos por segmentos específicos, sendo todos eles desenvolvidos fora do horário de trabalho na escola, também não fazendo parte da jornada. A partir deste período, não deveriam existir momentos de formação voltados especificamente para um grupo ou outro, mantendo a possibilidade de integração e troca de experiências. Contudo, esta abertura a todos os profissionais se torna mais uma mostra da pouca influência do FUNDEF, pois se os momentos de formação eram abertos a todos os profissionais, seriam tratados conteúdos relacionados tanto a Educação Infantil quanto o Ensino Fundamental ou a Educação de Jovens e adultos, não dando a ênfase pretendida pela legislação do FUNDEF, até porque esta ênfase era limitadora em relação a todo o atendimento prestado pela Secretaria.

Diante desta regulamentação ainda, os cursos não seriam remunerados, já que os professores receberiam certificado<sup>102</sup>, e deveriam ser organizados semestralmente, com carga horária mínima de 30 horas, sendo ministrados tanto por profissionais da própria Secretaria de Educação<sup>103</sup> quanto por profissionais contratados (MARINGONI, 2005).

No ano de 2003, foram previstos no calendário escolar sete dias no ano em que ocorreriam momentos de formação continuada para todos os funcionários das escolas, dentro das próprias unidades escolares (MARINGONI, 2005), proporcionando momentos de discussão entre os principais envolvidos na formação.

Segundo a Coordenadora Setorial de formação, as principais inovações foram a descentralização dos cursos de formação em três níveis de espaço, sendo eles o nível central, regional, e os grupos de estudo nas escolas, que foram incentivados pela separação, na jornada, de horas de trabalho coletivo que podiam ser usadas para formação. Houve ainda, segundo ela, o fato de não haver distinção de participantes e formação de algumas pesquisas que tentavam dar conta das especificidades das regiões de Campinas, coisa que não havia ocorrido antes. Quando questionada a respeito das demandas para a elaboração das políticas de formação e influência do FUNDEF nestas, tal qual o período anterior, a resposta apresentada abaixo demonstra mais uma vez a pouca influência do FUNDEF para as políticas de formação de professores, corroborando com as observações apresentadas neste capítulo:

---

<sup>102</sup> Segundo a Coordenadora entrevistada, ou o profissional recebia pagamento pelas horas, ou recebia certificado

<sup>103</sup> Os profissionais da Secretaria receberiam 12 horas – aula, fora da jornada de trabalho, para ministrarem os cursos

*Todas essas justificativas eram legítimas (necessidade, reivindicações dos próprios professores, indicadores educacionais...), claro a formação continuada para melhorar os índices da escola e atender um pedido histórico dos professores de poder estudar com remuneração, são as mais fortes. Agora do FUNDEF, especificamente, eu desconheço.*

### **Quadro 13: Publicação dos cursos no Diário Oficial**

<b>Mês da Publicação</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Janeiro</b>	-	-	-
<b>Fevereiro</b>	1	1	-
<b>Março</b>	-	-	4
<b>Abril</b>	2	-	-
<b>Mai</b>	8	3	2
<b>Junho</b>	3	2	-
<b>Julho</b>	-	1	-
<b>Agosto</b>	22	1	3
<b>Setembro</b>	2	2	5
<b>Outubro</b>	3	2	1
<b>Novembro</b>	1	-	-
<b>Dezembro</b>	-	-	-
<b>Total</b>	42	12	15

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

A partir de 2002, os cursos e grupos passaram a ser divulgados para os professores via Diário Oficial, e as informações destes corroboram com aquelas prestadas pelas outras fontes e são importantes a medida que também indicam a importância dada a formação específica de ensino fundamental. Entre os anos de 2002, 2003 e 2004, foram oferecidos no Diário Oficial, respectivamente, 42, 12 e 15 momentos de formação, com a publicação distribuída conforme o apresentado no Quadro 13.

A primeira vista, a quantidade de momentos de formação pode parecer pequena, principalmente se comparados aos anos posteriores, que serão apresentados no próximo tópico. Esta análise se agrava se considerarmos os dados do Quadro 14, que apresenta as modalidades de formação, ou seja, se eram Cursos ou Grupos de Trabalho ou Formação.

**Quadro 14: Divisão das atividades de formação**

<b>Atividade</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Grupo de Trabalho/ Formação</b>	12	-	1
<b>Cursos/ Seminários/ Momentos Culturais</b>	30	12	14
<b>Total</b>	42	12	15

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

Se fossem tomados como parâmetros a quantidade e as modalidades de formação, poder-se-ia inferir que na gestão PT houve poucos momentos e estes eram principalmente formados por cursos. Entretanto a realidade não é bem esta, já que segundo a Coordenadora entrevistada, entre os anos de 2003 e 2004 não saíam publicados no Diário Oficial os grupos. Desta forma, os dados são inconclusivos sobre a quantidade e tipos de momentos de formação, apenas apontam a existência deles. Entretanto, os dados de quantidade já eram inconclusivos, a medida que não se pode afirmar com plena certeza que todos os momentos de formação eram publicados no Diário Oficial. Todavia, com exceção de 2002, onde mais de 50% dos cursos foram publicados nos meses de abril, maio e agosto, nos outros dois anos as publicações das atividades são espalhadas ao longo dos meses, mostrando que não havia um planejamento exato de quando os momentos de formação deveriam acontecer.

**Quadro 15: Periodicidade dos encontros**

<b>Periodicidade dos encontros</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>01 encontro</b>	2	5	5
<b>02 encontros</b>	1	2	1
<b>duas vezes na semana</b>	3	-	-
<b>semanal</b>	28	2	6
<b>Quinzenal</b>	2	-	1
<b>Diário</b>	1	1	-
<b>Não Informado</b>	5	2	2
<b>Total</b>	42	12	15

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

Em relação a periodicidade, segundo o Quadro 15, os momentos de formação aconteceram em sua maioria de forma semanal nos anos de 2002 e 2004, e através de um único

encontro, em 2003, embora em 2004 a quantidade de encontros únicos seja quase a mesma que os semanais. Este elemento chama a atenção porque, em geral, os eventos que possuem mais de um encontro são previamente agendados e organizados e encontros únicos podem ser organizados com maior agilidade. Em relação ao assunto em questão, esta informação pode elucidar que, neste período, os momentos de formação eram organizados mais em função das demandas momentâneas, dos assuntos pontuais, do que através de um plano de formação continuada de longo prazo.

Sobre a quantidade de vagas, os Diários Oficiais não oferecem informações suficientes e conclusivas para que seja feita uma análise, já que os momentos de formação divulgados entre 2003 e 2004 não apresentam este dado. Pode-se apontar somente que, em 2002, dos cursos que apresentaram número de vagas, a somatória foi de 939 em 17 cursos, gerando uma média de 55 profissionais por curso. Entretanto, neste mesmo ano, quase metade (19) dos cursos foram abertos a toda a comunidade, como uma forma de democratizar os momentos de formação, que conforme apontado pela Coordenadora entrevistada, deveriam acontecer para todos os profissionais da educação, e não apenas a um ou outro grupo específico. Para confirmar esta informação, é interessante a análise do Quadro 16, que demonstra o público alvo a que eram destinados os cursos:

**Quadro 16: Público Alvo dos momentos de formação**

<b>Público Alvo</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Profissionais da RMEC</b>	23	6	2
<b>Professores da RMEC</b>	8	4	8
<b>Professores de Educação Infantil</b>	-	1	1
<b>Professores de Ensino Fundamental</b>	4	1	-
<b>Não Informado</b>	-	-	3
<b>Outros</b>	7	0	1
<b>Total</b>	42	12	15

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

Segundo este quadro, nos anos de 2002 e 2003, a maioria dos cursos eram voltados a todos os profissionais da Rede Municipal de Educação, e só em 2004 a maior parte dos cursos eram voltados aos professores, mas mesmo assim sem indicação de qualquer modalidade, ficando

claro que realmente, neste período os momentos de formação deveriam aglutinar todos os profissionais, de forma a enriquecer o processo.

Todavia, o Quadro 16, em conjunto com o quadro 17 também deixam clara a influência (ou não) do FUNDEF nestes momentos de formação. Se a preocupação da SME no tocante a formação continuada de profissionais estivesse relacionada ao FUNDEF, o público alvo seria predominantemente composto por profissionais do ensino fundamental e os assuntos seriam principalmente ligados a este segmento da educação, e não é isso que os dados mostram, conforme apontam os Quadros 16 e 17.

**Quadro 17: Divisão dos cursos conforme os assuntos**

<b>Assuntos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Especialização</b>	1	-	-
<b>Leitura/ Escrita/ Prod. de Textos</b>	7	-	2
<b>Danças/ Arte</b>	5	-	1
<b>Formação Musical</b>	2	-	1
<b>Línguas</b>		-	1
<b>Prática Pedagógica</b>	3	2	-
<b>Necessidades Educacionais Especiais</b>	3	-	3
<b>Alfabetização</b>	-	-	1
<b>Educação Ambiental</b>	1	-	-
<b>Cultura Africana</b>	1	-	1
<b>Orientação Sexual</b>	-	3	-
<b>Gestão Educacional</b>	2	-	-
<b>Ensino Fundamental</b>	2	-	-
<b>Trabalho/ Qualidade de vida</b>	3	-	-
<b>Disciplinas Específicas</b>	1	-	1
<b>Violência</b>	2	1	-
<b>Outros</b>	9	6	4
<b>Total</b>	42	12	15

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

Como se pode perceber no Quadro 16, é muito pequena a quantidade de momentos de formação voltados especificamente para os professores de Ensino Fundamental, sendo 4 em 2002, 1 em 2003 e nenhum em 2004. No quadro 17 o indicativo é o mesmo, de que os momentos de formação não eram motivados principalmente pelas demandas do Ensino Fundamental. Em

2002, as demandas que originavam os cursos eram principalmente de caráter genérico, que podem ser voltados a qualquer modalidade de formação como dança, formação musical, trabalho e qualidade de vida, que totalizam 23 momentos de formação, se excetuarmos aqueles denominados “outros” (9) e aqueles voltados para o ensino fundamental (Leitura/ Escrita/ Produção de Textos, Ensino Fundamental e Disciplinas Específicas), que totalizam 10 momentos. Se utilizarmos a mesma lógica para os anos de 2003 e 2004, não houve neste primeiro ano curso específico para o ensino fundamental, e no último houve apenas 3.

Sobre a questão da descentralização das atividades, ou seja, do fato das práticas formativas virem das próprias escolas, dos NAED's ou do Departamento Pedagógico, não é bem essa a realidade apresentada no Diário Oficial, como se pode observar pela análise do Quadro 18:

**Quadro 18: Departamentos/ Secretarias responsáveis pela formação**

<b>Depto/ Secretaria Responsável</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Depto. Pedagógico</b>	16	7	1
<b>SME</b>	20	1	13
<b>SME/ UNICAMP</b>	1	1	-
<b>SMC/ SME</b>	1	-	-
<b>NAED`S</b>	1	2	-
<b>Não Informado</b>	3	1	1
<b>Total</b>	42	12	15

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

Observando o Quadro 18, que apresenta a secretaria responsável pelos momentos de formação, percebe-se que as ações de formação partiam principalmente do Departamento Pedagógico e da SME. Embora o Departamento Pedagógico faça parte da SME, não necessariamente todos os cursos promovidos pela Secretaria tenham sido via Departamento Pedagógico, pois existem outros Departamentos na Secretaria além deste. Não que o fato de outro Departamento promover a formação signifique descentralização, já que as instâncias centrais continuam sendo as unidades responsáveis por isso. Seria considerado descentralizado se as atividades formativas partissem dos NAED's ou das próprias unidades educacionais, o que ocorreu muito pouco, ou ainda, não ocorreu. Além disso, pelos dados não se pode afirmar com certeza que o Departamento Pedagógico tomou a frente das ações de formação já que, novamente, sob o rótulo SME podem estar ações de diversos departamentos.

Sobre a duração dos cursos, no ano de 2002 a maior parte das atividades foram compostas por módulos de 30 horas<sup>104</sup>, mas nos outros anos não. Em 2003, a maioria dos momentos foram de até oito horas, ou seja, um dia, o que reforça a ideia de que as atividades neste ano atendiam mais a interesses imediatos do que a questões discutidas a longo prazo, mas em 2004, as atividades eram mescladas, sendo boa parte delas atividades de poucas horas e outra parte de 121 a 390 horas, conforme o Quadro 19:

**Quadro 19: Duração das atividades de formação**

Duração (em horas)	2002	2003	2004
não informado	5	1	4
até 8	5	5	4
9 a 29	5	2	1
30	19	-	1
31 a 40	3	2	-
41 a 60	1	1	-
61 a 80			
81 a 100	1	-	-
120	-	-	-
121 a 390	3	1	5
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>15</b>

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

Por último, em relação aos dados apresentados nos Diários Oficiais, restam os locais onde as atividades ocorriam. Conforme o Quadro 20

**Quadro 20: Locais de Formação**

Locais	2002	2003	2004
Não Informado	2	3	4
CEFOMA	11	1	3
Prefeitura	21	1	2
Escolas	-	2	-
NAED'S	3	-	-
Museu Dinâmico	1	-	1
Outros	4	5	5
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>15</b>

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

<sup>104</sup> A quantidade de horas era o mínimo exigido para que fosse expedido certificado.

Neste período, teoricamente o local de formação deveria ser o CEFORMA, já que a finalidade deste era justamente esta, mas como é possível observar, a maior parte das ações de formação não ocorriam neste local. Quando consultadas sobre o motivo, as Coordenadoras entrevistadas explicavam que o local era pequeno e não tinha estrutura para todas as ações de formação, e por isso as atividades quase não aconteciam lá. Aliás, segundo as entrevistadas, a falta de lugar também era um complicador para as ações de formação.

Ainda se tratando da questão da formação continuada no período, segundo a entrevistada, a verba utilizada para a remuneração dos profissionais vinha da Secretaria Municipal de Educação, que a partir de 2004 regulamentou a possibilidade dos professores incorporarem a formação à jornada, através da TDPR. Entretanto, entre 2003 e 2004, a Secretaria recebeu, através de elaboração de projetos, verbas provenientes do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), que foram aplicadas para a estruturação de alguns cursos e pagamento de profissionais externos. Segundo a Coordenadora entrevistada, esta verba foi utilizada para a formulação de vários momentos de formação, mas via Diário Oficial não foi possível confirmar esta informação, primeiro pela quantidade de cursos publicados, e segundo porque não era usual constar nos Diários Oficiais a agência financiadora. No ano de 2002, apenas dois cursos publicaram a fonte de recursos, e eram recursos próprios e em 2004 apenas 4, sendo estes recursos do FNDE.

Fazendo um balanço sobre a organização das práticas de formação deste período, a Coordenadora não considera nem positivo nem negativo, apenas indica que houve um conceito diferente de formação em relação ao que vinha se estruturando até o momento. Segundo a Coordenadora:

*(...) não, (a concepção de formação) ele é outra instância você tem a formação dependendo do que você entende como a formação continuada tem vários níveis, até um professor que busca uma formação por ele mesmo, ele também está buscando. Agora, a rede deixou de dizer o tempo todo o que teria de ser essa formação, ela abriu para as escolas poderem se manifestar e organizar grupos de estudo e valorizou os grupos existentes, inclusive ela valorizou um trabalho feito em Campinas que nasceu de um grupo que chama “Conhecer Campinas por uma Perspectiva Histórica”. Então a rede sempre teve essa tradição de produção de conhecimento através de Grupos de Estudo.*

Entretanto, a Coordenadora Setorial de formação que assumiu imediatamente após, apresenta o momento como um esvaziamento da questão da formação. Nas palavras dela:

*Foi um processo crescente nessa rede, (...), sofremos com o retrocesso e ele era de paradigmas, que era o processo de descentralização de profissionais e esvaziamento da questão da formação pelo seguinte discurso “É na escola que tudo acontece, é na*

*prática, é na ação lá, não adianta vir aqui e fazer um monte de curso se lá não acontece nada” a gente ouvia isso de pessoas da secretaria, segundo “Porque grupo de formação de geografia, de história, de português? Agora o conhecimento é interdisciplinar, multidisciplinar. Acabaram todos os grupos, dos componentes, das áreas agora os cursos que tiver são para todo mundo, vem a diretora, a orientadora, a professora, mistura tudo que nós queremos uma escola coletiva, fortalecer o coletivo, porque essa separação burocrática?” houve uma confusão neste período sobre o que era uma formação continuada que atendesse as necessidades da escola. E, assim, se por um lado é legal a ideia de reunir em um curso todos os profissionais numa sala e discutir juntos um aspecto da escola, mas por outro é um esvaziamento.*

Analisando os dados apresentados, não se pode afirmar que realmente foi seguida a concepção desejada de formação de professores, pois embora a legislação tenha criado os momentos necessários para o atendimento de especificidades locais, os momentos de formação não foram criados por estas localidades, foram todos proporcionados pela instância central, a Secretaria Municipal de Educação. Obviamente que existe a questão dos grupos não serem apresentados nos Diários Oficiais, mas a conclusão que se chega é que houve uma tentativa, no entanto não se pode afirmar o êxito.

#### **4.2.3. As políticas de formação entre os anos de 2005 e 2008.**

A partir de 2005, com a mudança de governo e da equipe responsável pela formação, as características desta última também sofrem alterações, embora alguns elementos continuem. Durante a primeira gestão do PDT, de acordo com as profissionais do período entrevistadas, houve uma tentativa de retomar a questão da formação da forma anterior ao que havia sido antes da gestão do PT, com políticas partindo principalmente das instâncias centrais, no caso a Coordenadoria Setorial de Formação, e não mais com o objetivo de atender principalmente as especificidades da escola. Logo, supõe-se que a concepção voltou a ser aquela de suprir carências.

Neste período, tal qual a gestão anterior, a organização dos cursos ficou a cargo da Coordenadoria de Formação, e os Coordenadores Pedagógicos continuaram a atuar nos NAED`s. Entretanto, isso não quer dizer que os Coordenadores ficaram completamente alijados do processo, pois eles acabavam (e segundo a Coordenadora da época ainda acabam) levando as demandas para a Coordenadoria Setorial de Formação, e oferecendo cursos em seus respectivos NAED`s. Contudo, também não se pode dizer que em termos de formação continuada os NAED`s serviram ao papel que foram criados, pois esta última não foi descentralizada através deles, ou de ações nas escolas.

De acordo com a Coordenadora entrevistada, os primeiros meses de 2005 foram específicos para a organização das atividades que seriam oferecidas, até porque a ideia era a de que estas fossem ofertadas no início dos semestres, e a estrutura da formação manteve as características do período anterior, acontecendo através dos grupos de formação e cursos. Entretanto, entre os anos de 2005 e 2006 não houve a distinção entre remuneração e certificados, pois todos recebiam ambos, já que nas palavras da Coordenadora

*Havia muita discussão sobre quando deveria haver certificado e quando o profissional deveria receber. Quando eu assumi em 2005 tomei a seguinte decisão interna: os dois recebem o certificado e os dois têm direito a receber hora, pois a formação é um direito do professor na jornada dele, ele tem direito de receber o certificado porque é um documento.*

Nas publicações das atividades de formação nos Diários Oficiais, percebe-se que entre os anos de 2005 e 2008 realmente a maior parte das publicações acontecia em períodos específicos. De acordo com o Quadro 21:

**Quadro 21: Meses de publicação dos cursos no Diário Oficial**

<b>Mês da Publicação</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Janeiro</b>	-	1	-	3
<b>Fevereiro</b>	-	1	-	4
<b>Março</b>	3	21	-	-
<b>Abril</b>	12	8	36	1
<b>Mai</b>	14	5	45	23
<b>Junho</b>	-	6	-	1
<b>Julho</b>	-	6	-	-
<b>Agosto</b>	14	8	3	3
<b>Setembro</b>	8	2	9	10
<b>Outubro</b>	3	4	1	1
<b>Novembro</b>	2	2	1	2
<b>Dezembro</b>	1	1	1	1
<b>Total</b>	57	65	96	49

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

Como se pode perceber, as publicações aconteciam principalmente entre abril e maio, logo após o início do semestre letivo, e em seguida agosto e setembro, também logo após o recesso de meio de ano. Este tipo de análise sugere uma organização maior das atividades de formação do que a gestão anterior, se os dados forem comparados, e corrobora com a fala da

Coordenadora entrevistada. Entretanto, isto não quer dizer que em vários momentos não tenha ocorrido também cursos de curta duração, de geralmente um dia, para atender alguma demanda imediata de formação, conforme sugere o Quadro 22.

**Quadro 22: Periodicidade dos momentos de formação**

Periodicidade dos encontros	2005	2006	2007	2008
01 encontro	19	15	4	11
02 encontros	1	1	2	3
duas vezes na semana	-	-	-	-
semanal	25	17	85	33
Quinzenal	2	1	5	2
Diário				
Não Informado	10	31	-	-
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>96</b>	<b>49</b>

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

Se observarmos atentamente a periodicidade dos encontros, com exceção do ano de 2005, a somatória dos momentos de formação de “01 encontro” e o “não informado”, corresponde, no Quadro 21, a somatória dos cursos que não foram publicados entre os meses abril, maio, agosto e setembro, o que nos leva a apontar a existência de momentos de formação organizados “de última hora”. Além disso, se forem observadas a quantidade de horas de cada curso, através do Quadro 23, perceber-se-á que a quantidade de cursos com apenas oito horas de duração, com exceção de 2006, corresponderá com a quantidade de cursos de apenas 01 encontro.

**Quadro 23: Duração dos cursos**

Duração (em horas)	2005	2006	2007	2008
não informado	11	30	3	1
até 8	19	16	6	12
9 a 29	2	4	3	1
30	5	3	6	3
31 a 40	5	2	13	5
41 a 60	7	3	20	13
61 a 80	2	1	21	9
81 a 100	1	3	14	-
120	1	2	4	1
121 a 390	4	1	6	4
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>96</b>	<b>49</b>

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município.**

No que diz respeito a remuneração dos profissionais que atuavam e participavam dos momentos de formação, esta continuou sendo feita através das horas de Trabalho Docente em

Projetos (TDPR), e entre 2006 e 2007 houve até um período em que as horas dos formadores eram regulamentadas como jornada especial. Nestes casos, a remuneração também era feita com verba da própria SME, via folha ponto do professor, mas existiam os formadores externos, que recebiam através de verba tanto da Secretaria quanto do FNDE.

Entretanto, mesmo com regulamentação, segundo a Coordenadora entrevistada, em 2006, houve uma mudança na Secretaria de Educação<sup>105</sup>, e o novo Secretário proibiu o pagamento de horas para os professores que ministravam cursos e coordenavam grupos de estudo, o que provocou o desmantelamento de várias atividades. Outros professores, ou aceitaram continuar desenvolvendo o trabalho que vinham fazendo voluntariamente, ou utilizavam outras horas da sua jornada, como as de TDPR, para o desenvolvimento destas atividades, mas a quantidade de horas era inferior à que eles recebiam anteriormente. Neste ano, as principais atividades de formação foram cursos, tanto com verba da SME quanto com alguns recursos do FNDE que ainda existiam.

Em relação a quantidade de momentos de formação e a oferta de vagas, houve um maior número de publicações no período, o que não necessariamente quer dizer que houve maior quantidade de cursos, já que, novamente, não é possível afirmar que todos os momentos de formação foram publicados. De toda forma, através da Tabela 17, é possível observar a quantidade de publicações e o número médio de vagas por cursos:

**Tabela 17: Número de vagas e média por curso**

Ano	Número de Vagas	Quantidade de Cursos que apresentaram número de vagas	Não especificado (Cursos)	Aberto a todos	Média de vagas por curso
2005	1391	25	31	1	55,6
2006	2666	19	45	1	140,3
2007	5116	88	6	2	58,1
2008	2156	35	14	-	61,6

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

Comparando com o único dado disponível neste sentido da gestão anterior (2002), a quantidade de vagas dos momentos de formação foi ampliada na Gestão do PDT, além da média de vagas por curso. O ano que apresentou a maior média foi o ano de 2006, justamente aquele

<sup>105</sup> Saiu o Secretário Hermano Tavares e entrou o Secretário Graciliano Oliveira Neto, que ficou até o final do primeiro mandato do Dr. Hélio.

que segundo a Coordenadora, o Secretário proibiu a organização dos grupos de formação, trazendo uma contradição para a argumentação. Por outro lado este dado pode significar uma racionalização dos recursos utilizados, ou seja, com a verba possível, a tentativa de atender o maior número de profissionais. Para melhor analisarmos esta questão, convém apresentar o Quadro 24, que apresenta os tipos de atividades desenvolvidas entre 2005 e 2008.

Observando o Quadro 24, percebe-se que, com exceção de 2008, justamente o ano da permissão das horas de CHP serem usadas para a formação continuada, todos os outros anos apresentam uma quantidade de cursos maior que a quantidade de grupos de formação, informação que condiz com o que foi dito pela Coordenadora. O que não condiz é o fato de que, em relação ao ano de 2005, em 2006 a quantidade de momentos de formação via grupos ampliou continuamente, levando a crer que há um equívoco nos dados apresentados.

#### **Quadro 24: Atividades de formação**

<b>Atividade</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Grupo de Trabalho/ Formação</b>	13	14	20	31
<b>Cursos/ Seminários/ Momentos Culturais</b>	44	51	76	18
<b>Total</b>	57	65	96	49

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

Todavia, ainda segundo a Coordenadora, em 2007 a Secretaria voltou a fazer o pagamento das horas destinadas à coordenação dos grupos e dos cursos.

Sendo 2006 o último ano da vigência do FUNDEF, quando a Coordenadora foi questionada a respeito das demandas que geravam os momentos de formação, se alguma delas se deu em função do Fundo, e se algum projeto ou programa foi criado em função dele, as respostas se assemelham às anteriores, ou seja, também não houve influência. Segundo a Coordenadora:

Sobre a demanda,

*Vinha de diversas áreas, na verdade nós não tínhamos uma política de avaliação de sistema tranquila e eficaz que desse segurança pra dizer que “eu vou oferecer isso ou aquilo na formação” o que tinha era os profissionais que diziam “precisa estudar história”, tinha espaço para os professores discutirem isso juntos, isto antes de mim.*

*O período em que eu estava na formação o único dado que nós tínhamos forte trazido pelas escolas era a questão da alfabetização, esse era o ponto chave. Dados claros nós não tínhamos, era mais “axiômetro” sobre o que as escolas nos informavam, mas não havia certeza.*

*O que acontecia era que às vezes nem sempre as pessoas que participavam das formações eram o público alvo, o público que fez as reivindicações, o que era muito contraditório.*

*Nenhuma se originou do Fundef, o que acontecia era o seguinte, o dinheiro era para o ensino fundamental e não dava para contemplar a educação infantil, então a gente dava um jeito de justificar o ensino fundamental e deixava o professor da educação infantil participar quando sobrava vaga, ele não era a prioridade.*

Sobre a criação de programas em função do FUNDEF,

*Em função do FUNDEF não. O que eu tinha vontade era fazer algo em função do FUNDEF era a formação dos gestores, porque quem é do conselho do controle dos gastos muitas vezes não possuem a formação sobre isso sobre a linguagem contábil e o que era o FUNDEF.*

Pelos dados do Diário Oficial, a partir das mesmas inferências realizadas em relação a gestão anterior, o que se obtém são informações semelhantes: as políticas do FUNDEF não influenciaram os momentos de formação neste período, como se pode apreender dos Quadros 25 e 26:

**Quadro 25: Público Alvo dos momentos de Formação**

<b>Público Alvo</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Profissionais da RMEC</b>	10	8	21	3
<b>Professores da RMEC</b>	15	3	13	15
<b>Professores de Educação Infantil</b>	4	6	6	7
<b>Professores de Ensino Fundamental</b>	7	6	35	11
<b>Ter participado do módulo anterior</b>	1	-	5	6
<b>Não Informado</b>	5	32		
<b>Outros</b>	15	10	16	7
<b>Total</b>	57	65	96	49

**Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município**

A partir do Quadro 25, duas observações podem ser feitas: a primeira delas é que também nos anos de 2005 e 2006 não há a predominância das atividades voltadas para os professores do Ensino Fundamental e a segunda é o fato de que os cursos continuaram não tendo um público alvo específico. Excetuando-se o ano de 2007, que a quantidade de atividades de formação voltadas para o Ensino Fundamental foi superior a todas as outras, e nem estava mais na vigência do FUNDEF e sim do FUNDEB, nos outros anos a maior parte dos cursos ou eram voltados para todos os profissionais da RMC, ou eram voltados para os professores como um todo. Destes últimos dados, pode-se dizer que se manteve a distribuição democrática das vagas para os momentos de formação, conforme o que acontecia na gestão anterior. Também os assuntos

tratados nos cursos demonstram a falta de influência do FUNDEF para nortear as políticas de formação, como se pode observar a partir do Quadro 26:

**Quadro 26: Assuntos dos momentos de formação**

<b>Assuntos</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Especialização</b>				3
<b>Leitura/ Escrita/ Prod. de Textos</b>	1	3	3	3
<b>Danças/ Arte</b>	4	5	7	-
<b>Formação Musical</b>	1	3	9	3
<b>Línguas</b>	1	1	9	6
<b>Prática Pedagógica</b>	4	2	3	-
<b>Necessidades Educacionais Especiais</b>	7	8	8	6
<b>Alfabetização</b>	-	1	2	-
<b>Educação Ambiental</b>	4	1	7	-
<b>Cultura Africana</b>	2	2	6	2
<b>Orientação Sexual</b>	2	1	1	-
<b>Sucata/ Reciclagem</b>	2	-	2	1
<b>Gestão Educacional</b>	1	-	2	-
<b>Informática/ TIC`s</b>	8	4	5	3
<b>EJA</b>	3	3	2	2
<b>Educação Infantil</b>	1	5	5	2
<b>Ensino Fundamental</b>	1	3	6	3
<b>Trabalho/ Qualidade de vida</b>	1	2	1	-
<b>Disciplinas Específicas</b>	5	-	6	-
<b>Violência</b>	-	1	-	-
<b>Outros</b>	9	20	12	18
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>96</b>	<b>52</b>

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

Conforme o Quadro, entre os anos de 2005 e 2006, a quantidade de cursos voltados especificamente para o Ensino Fundamental (Leitura/ Escrita/ Prod. De Textos e Ensino Fundamental) foi pequena, se compararmos o total de cursos do período, demonstrando mais uma vez a pouca influência do FUNDEF na gestão das políticas de formação. Entretanto, é interessante salientar quais assuntos foram aumentados de uma gestão para outra, até porque, em alguns casos possivelmente houve influência do fim da vigência do fundo. É o caso do aumento dos momentos de formação cujos assuntos foram à educação infantil e a EJA. No período

anterior nenhum momento de formação destes assuntos aconteceu, começando a surgir apenas nos anos finais da vigência do FUNDEF e nos anos iniciais da vigência do FUNDEB, que permitia a utilização das verbas provenientes da subvinculação para toda a educação básica.

Entretanto, outros assuntos demonstram também que os momentos de formação se davam em função de demandas específicas do período, como é o caso daqueles momentos que aqui foram denominados de “cultura africana”, pois muitos deles acorreram para adequar o professor as mudanças estabelecidas pela lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003, que obriga o desenvolvimento nas escolas da história e cultura afro-brasileira. Além disso, nesta gestão, o aumento das atividades relacionadas as TIC's<sup>106</sup> e as Necessidades Educacionais Especiais demonstram a preocupação de formar professores que saibam lidar com estas duas situações.

Em 2008, ainda na mesma gestão, outra Coordenadora Setorial de Formação assumiu o cargo, e a entrevista dela corrobora com as informações dadas pela Coordenadora anterior, em relação a estrutura dos cursos, às formas de remuneração e a demanda pela formação. Entretanto, alguns elementos devem ser explicitados.

O primeiro deles se refere à questão da distribuição dos grupos de trabalho e a concepção de formação continuada, que após a gestão do PT, começa a retomar as características que possuía antes daquela gestão começar, ou seja, voltar a formação continuada para a supressão das carências de formação inicial do professor, ou nas palavras da Coordenadora entrevistada:

*(...) com isso eu resgatei uma formação por área de conhecimento, que existiu há dez anos no tempo da (outra coordenadora de formação, anterior ao período estudado)*

Neste sentido, como novamente a organização dos grupos passou a ser feita por área, regularizou-se a prática de destinar dias da semana para a formação de professores de uma ou duas áreas específicas, com o apoio das escolas, que evitavam colocar aulas daquela determinada disciplina no dia voltado para a formação, para que todos os professores que quisessem pudessem participar.

Quanto à distribuição das horas do professor, a partir do final de 2008 as horas de CHP e HP passaram a ser usadas para a formação continuada de docentes, sendo a primeira, em geral (segundo a Coordenadora), usada para remunerar os professores que ministravam e coordenavam cursos e grupos de estudo, e a segunda, além desta finalidade, para o pagamento de professores que participavam dos momentos de formação. Segundo a Coordenadora ainda, para ministrar os

---

<sup>106</sup> Tecnologias de Informação e Comunicação, no caso como atividades educativas

cursos, neste período, os professores também podiam ser afastados da sala de aula, mesmo não havendo norma regulamentadora para isso.

Sobre as demandas que originam os cursos, a coordenadora aponta para o fato de que, neste período, embora todos os cursos se originem do Departamento Pedagógico, via Coordenadoria Setorial de Formação, há a consulta aos NAED`s, na figura dos Coordenadores Pedagógicos, sobre os cursos que devem ser oferecidos. Estes Coordenadores, por sua vez, consultam os Orientadores Pedagógicos, ou seja, as pessoas que, dentro da escola, atuam ao lado dos Professores. A partir deste sistema de consultas é que as políticas de formação foram, e segundo a Coordenadora, são formulados até os dias atuais. Entretanto, todas as atividades de formação continuada que os professores irão fazer devem estar em consonância com o Projeto Político Pedagógico da Unidade Escolar, ou seja, o professor participa de uma atividade de formação desde que esta seja aplicada na escola, e resulte em melhora no processo de ensino aprendizagem.

Por último, deste período a Coordenadora destaca a criação do CEFORTEPE como um salto em relação a formação continuada. Nas palavras dela:

*Nós conseguimos equipamentos, o antigo Colégio Parthenon e lá passou a ser o centro de formação, houve uma ampliação e tornou-se o Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional. Trouxemos o NTE e a pesquisa educacional para junto de nós e que está lá até hoje.  
(a criação do CEFORTEPE alterou a formação de professores por...) Poder arrebanhar toda a formação em um único espaço não é só importante na questão de você poder acompanhar, avaliar e medir, como a questão do entrosamento dos educadores como um todo.*

Embora a criação do CEFORTEPE tenha representado um salto de qualidade em relação ao seu anterior, o CEFORMA, nem todas as ações de formação se concentraram nele, tanto em função do espaço quanto por conta das iniciativas de outros locais, como as escolas e os NAED`s. Entretanto, ter um Centro destinado somente a formação de professores representa, no mínimo, a preocupação da Secretaria Municipal de Educação com ações neste sentido. Tanto é assim que, também neste período, as atividades de formação aconteciam em diversos locais, como demonstra do Quadro 27:

**Quadro 27: Locais de formação**

Locais	2005	2006	2007	2008
Não Informado	7	4	20	10
CEFORMA	11	4	5	8
Prefeitura	1	3	2	2
Escolas	-	5	1	1
NAED`S	2	4	3	1
Museu Dinâmico	1	-	4	-
NTE	5	6	8	3
Outros	30	39	55	24
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>98</b>	<b>49</b>

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

Como é possível perceber, durante esta gestão, vários locais foram usados para momentos de formação, havendo um aumento do uso do CEFORMA, para isso, sem contudo a maioria dos cursos ocorrerem neste espaço. Quanto ao CEFORTEPE, mesmo este tendo sido inaugurado em 2008, nenhum momento de formação ocorreu neste lugar. Todavia, pode-se dizer que houve um aumento dos momentos de formação nos NAED`s, mas infelizmente não se pode afirmar com certeza que as ações de formação partiam destes núcleos, pois os dados, a partir do Quadro 28, são incompletos:

**Quadro 28: Departamento/ Coordenadoria responsável pela formação**

Depto/ Secretaria Responsável	2005	2006	2007	2008
Depto. Pedagógico	31	7	87	13
SME	22	44	9	35
SME/ UNICAMP	-	-	-	-
SMC/ SME	-	-	-	-
NAED`S	-	-	-	-
NTE/ FUMEC	-	6	-	-
CMDCA	-	-	-	1
Não Informado	4	8	-	-
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>96</b>	<b>49</b>

Elaboração própria a partir dos Diários Oficiais do Município

A afirmação dos dados estarem incompletos se baseia no fato de que a maioria dos avisos nos Diários saem sob a responsabilidade do Departamento Pedagógico, ou simplesmente

Secretaria Municipal de Educação. Quanto ao Departamento Pedagógico, fica evidente de onde partiu a iniciativa, e tanto em 2005 quanto em 2007 a maior parte dos cursos partiu deste Departamento, mostrando que a institucionalização deste como órgão de formação estava se consolidando. Todavia, por Secretaria Municipal de Educação pode ser entendido que a gestão do curso partiu de qualquer departamento desta Secretaria, tanto o Pedagógico quanto os NAED's. Desta forma, fica impossível afirmar se estes últimos também se consolidaram como espaços de formação, principalmente no sentido da autonomia de poderem criar as atividades, mas a tendência é a de que não se consolidaram.

Contudo, duas Coordenadoras deixaram claro que, mais do que um espaço, a formação continuada de professores precisa de uma diretriz, ou seja, ainda falta algo. É o que se percebe no trecho abaixo:

*Não consigo observar alterações com a criação do CEFORTEPE. O local é espaçoso, entretanto, a queixa de alguns profissionais da escola é que não é de fácil acesso para todos. A alteração na política de formação parece-me que demanda algo mais do que o espaço. É necessário que sejam organizadas ações a partir das reais necessidades dos profissionais que atuam nas escolas.*

A partir das fontes acima, e pensando em todo o período, pode-se afirmar que a Prefeitura do Município de Campinas apresenta há vários anos preocupação com a formação continuada de seus professores, e estes momentos foram evoluindo em termos de sistematização e organização. Até 2008, as regras para a participação e remuneração nos momentos de formação se tornaram cada vez mais claras, e a quantidade de momentos de formação cada vez maior e diversificada, buscando atender aos interesses dos professores.

Contudo, em relação ao FUNDEF, como todas as outras fontes que foram apresentadas, neste capítulo também ficou provado que a influência deste em relação as políticas de formação de professores em Campinas foi muito pequena ou quase nula, embora este fato não impeça destas políticas terem acontecido.

Todavia, duas críticas a respeito das práticas de formação continuada merecem ser apresentadas. A primeira delas se refere ao fato de que, mesmo com todo o desenvolvimento das atividades de formação, não se observa qual é o objetivo final desta, ou ainda, com exceção do governo do PT, que o objetivo da formação era atender as necessidades das escolas, em nenhum outro momento ficou estabelecida a diretriz para a formação continuada, e mesmo nesta gestão, em que havia a proposta, não havia elementos concretos de que esta seria seguida. Por

consequência, além da necessidade de suprir carências, não foi observado em nenhum momento a que se destina a formação, ou seja, onde se espera chegar com o que se está propondo.

Mesmo que o objetivo seja atender demandas imediatas, ou somente oferecer educação musical, por exemplo, ainda assim é necessário que isto fique claro, para que toda a equipe, no caso a Coordenadoria Setorial de Formação haja em conjunto para alcançar um objetivo. Além disso, os próprios professores precisam saber o que se espera deles em termos de formação, até para poderem escolher o que precisam fazer, quais elementos complementar, entre outros. Da forma como se propõe a formação continuada de professores, apesar de todo o esforço da SME como um todo, a formação continuada de professores se limita a um fim em si mesmo, o formar apenas porque formar é necessário.

Esta falta de parâmetros para a formação também pode ser sentida a partir da percepção de que a ausência de dados financeiros, de orçamento, não fazia falta para a organização das políticas, pelo menos para os responsáveis diretos pela formação, e neste fato reside a segunda crítica. Segundo Santos (2001, p.05), existem pelo menos cinco diferentes conceitos para a expressão orçamento público, e entre eles, o mais voltado para as atividades internas dos governos é entendido como

um instrumento de administração das ações do governo, isto é, ele identifica e mensura com precisão tudo o que deve ser feito pelo governo para que ele próprio possa funcionar

Ainda de acordo com o autor, sobre este mesmo conceito, é possível dizer que através de um orçamento público real, são detectados os processos, as falhas e as demandas. Nas palavras dele:

Um orçamento bem organizado, preciso e fiel à realidade contribui, também, para a fiscalização do mesmo, ajustamento a novas situações, correção de desvios, e avaliação da execução (SANTOS, 2001. p.5)

Sem esquecer que o orçamento envolve diretamente dados financeiros, pode-se inferir que estes são importantes para a formulação de qualquer política pública, inclusive aquelas relacionadas a formação continuada de professores.

Todavia, para que as atividades orçadas apresentem os resultados esperados, é interessante que as pessoas que formulem estas atividades participem das decisões de orçamento, até para, em último caso, saberem quanto podem gastar, se estão no limite ou não, e se é possível ou não contratar formadores ou assumir políticas de formação que demandem mais

investimentos. Além disso, considerando que a proposta do prefeito da época era manter o Orçamento Participativo, é no mínimo contraditório que nem os indivíduos próximos a formação tenham participado da discussão do orçamento, demonstrando que ou a discussão não ocorreu, ou não se relacionou a formação continuada de professores, ou ainda porque os próprios formadores não procuraram se inteirar desta questão.

Considerando que o presente trabalho também se relaciona ao financiamento da educação, durante a pesquisa, principalmente através da análise das entrevistas e questionários, um elemento se destacou: em nenhum momento as Coordenadoras Setoriais de Formação, sujeitos das entrevistas e diretamente envolvidas na formulação das políticas de formação continuada se envolveu com a discussão da verba destinada a esta finalidade. Todas elas disseram que o Departamento Pedagógico e a Diretora deste é que fazia a discussão, mas elas mesmas não participavam. Contudo, nem a diretora do Departamento Pedagógico, em seu questionário, deu mostras de participar do processo de elaborar o orçamento para a formação continuada de professores. No questionário e nas entrevistas, quando questionadas sobre a existência de verba para a formação continuada, e se os formadores faziam parte da discussão sobre a aplicação da verba as respostas dadas foram as seguintes:

*Na verdade, o Departamento Pedagógico é que possui a verba e a coordenação está dentro dele. É claro que havia verba de contratação de profissionais, mas era via departamento. A única verba que eu fui buscar como coordenadora foi uma para o FNDE, onde nós fazíamos a proposta e reabria para poder ser executada. (...) Mas dentro do Departamento sabia-se de quanto era a verba e discutia-se como e quanto seria utilizado. (Coordenadora na Gestão do PT)*

*Não, quando eu assumi a coordenação, em nenhum momento eu sentei pessoalmente com o secretário para falar de orçamento. O que acontecia era que a Diretora do Departamento de Pedagógico levava para as reuniões com o secretário as nossas demandas que eram vontades, o que vamos fazer, como quem e quanto vão custar, geravam-se planilhas com os dados. Como coordenadora de formação eu nunca sentei para dizer “o orçamento está previsto em tantos milhões e dentro disso você atua” era exatamente o contrário.*

*Como nós pegamos um momento de transição de governo não tinha previsão de verba específica, apenas havia previsões num total (1ª Coordenadora na Gestão do PDT)*

*Quanto à verba, eu levantava a necessidade e encaminhava ao Departamento Pedagógico e assim nós contratávamos profissionais de acordo com as Diretrizes da Coordenação de Formação (2ª Coordenadora na Gestão do PDT).*

A partir destes relatos percebe-se que existia uma verba, em nenhum momento as formadoras disseram que não havia acesso a ela, mas não eram elas que faziam esta discussão, de

quanto era necessário, ou ainda, se todo o valor previsto foi investido. Obviamente a questão da necessidade era relativa, pois estava condicionada a possibilidade, ou seja, quais eram os valores que a Prefeitura Municipal de Campinas poderia gastar com a formação continuada de professores.

Contudo, através desta questão, pode-se observar que, se havia um planejamento a longo prazo dos investimentos em formação, ele não passava pelas responsáveis diretas desta. As Coordenadoras de formação apenas estabeleciam as demandas, pediam a verba, e o Departamento Pedagógico, em conjunto com o Departamento Financeiro da SME realizava os aspectos burocráticos e administrativos necessários para a viabilização dos momentos de formação.

Entretanto, parece complicado articular uma política por anos, seguindo um objetivo, sem saber quanto se pode gastar com ela, ou melhor, quais os recursos disponíveis. O planejamento é uma etapa importante de qualquer atividade, e quando se planeja algo, sempre se discute o investimento possível, para que não se chegue ao final do processo sem recursos para concluí-lo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tudo que foi exposto no presente trabalho, e considerando os objetivos propostos é possível tecer algumas considerações. A primeira delas se ao fato de não ser possível entender o FUNDEF apenas pelo aspecto negativo. Se levarmos em consideração o período em que o FUNDEF foi criado, e por consequência as necessidades da época, não se pode tirar o mérito deste, e vários aspectos merecem ser destacados, pois se não foram totalmente cumpridos, ao menos entraram em debate. Entre estes aspectos, segundo Esteves (2007, p. 228), pode-se destacar:

a ampliação do debate a propósito do financiamento da educação, em sentido mais amplo; a importância da vinculação de recursos para os diversos segmentos e modalidades educacionais; a necessidade da participação da sociedade no controle dessas verbas, por meio, entre outros mecanismos, de conselhos de acompanhamento e fiscalização; a importância de as prestações de contas tornarem-se públicas e transparentes; a necessidade premente de valorizar condignamente os profissionais da educação.

Contudo, como política pública, a criação do Fundo tanto pode ser considerada restrita quanto abrangente. Se pensarmos o FUNDEF como um fim em si mesmo, como uma política de atendimento aos alunos de Ensino Fundamental, ela foi abrangente porque ofereceu subsídios para a ampliação do investimento no atendimento de crianças nesta modalidade de ensino e na remuneração dos respectivos professores, que em outra situação talvez não pudessem ser atendidos. Entretanto, se for pensada como uma política de educação, ela foi restritiva a um grupo e produziu consequências aos outros segmentos da educação básica, que foram alijados desta política de financiamento. Entretanto, nesta relação dialética, houve um aporte de recursos no Ensino Fundamental, via complementação da União, de aproximadamente 7,5 bilhões de reais<sup>107</sup> mas isso não quer dizer que todas as necessidades do Ensino Fundamental foram sanadas.

De todas as características do FUNDEF estudadas neste trabalho, a mais evidente é a desresponsabilização da União pelo Ensino Fundamental, no sentido de que este ente federado criou a política, mas relegou aos estados e municípios a responsabilidade de levar a cabo. A descentralização característica dos anos 1980 e 1990, neste caso, foi uma transferência, onde um ente cria e os outros implementam. Onde entra nesta política a colaboração dos entes federados?

---

<sup>107</sup> Vide tabela 3 do presente trabalho.

Se para caracterizar a desresponsabilização da União são necessários exemplos, dois deles cumprem o papel: o custo aluno e a complementação da União. Sobre o primeiro, que deveria ser baseado na média entre a quantidade de alunos matriculados e a previsão de recursos, o governo, em todo o período de vigência, não cumpriu, o que nos leva ao segundo exemplo. A letra da lei dizia que o estado que não conseguisse investir na educação o custo aluno mínimo definido nacionalmente teria recursos complementados pela União. Mas que complementação foi essa, se o próprio custo-aluno não estava apropriadamente determinado? Foi a complementação de um Governo Federal que alegava na época não ter recursos orçamentários disponíveis para investir em educação, e ainda apresentava sua omissão como um ganho aos estados, no sentido de que, com os recursos somados e redistribuídos, os estados eram capazes de financiar o Ensino Fundamental.

Contudo, das consequências esperadas pelo Fundo, algumas delas, no presente trabalho, puderam ser confirmadas. A primeira delas refere-se ao fato de que a ênfase no Ensino Fundamental se deu em função da retirada de recursos de outros segmentos da educação, e no global, isto realmente aconteceu, pois 60% dos recursos vinculados foram destinados exclusivamente ao Ensino Fundamental. Em relação aos salários, foram os professores do Ensino Médio os que mais sofreram perdas, ou melhor, os que menos tiveram ampliação, e os professores de Ensino Fundamental realmente tiveram os maiores aumentos e estes foram significativos principalmente na região nordeste. Todavia, em relação aos investimentos, a Educação Infantil foi a mais prejudicada, e o que é mais interessante, chegou-se a conclusão que não era o Ensino Fundamental o segmento mais caro da educação, e sim o Ensino Médio, a modalidade que atende o menor número de alunos da Educação Básica, já que existe um gargalo entre o fim do Ensino Fundamental e o início do Ensino Médio. Além disso, percebeu-se que a indução as municipalizações também produziu resultados, já que nos oito anos de vigência efetiva do Fundo, parte dos municípios brasileiros assumiram o Ensino Fundamental, o que pode ou não ser um fato positivo, dependendo da administração municipal e da verba disponível para os municípios e acentuou-se a tendência de divisão das responsabilidades educacionais, onde os municípios se dedicam a educação infantil e ensino fundamental, os estados ao ensino médio e o governo federal ao ensino superior.

Aliás, a questão da municipalização remete, novamente, ao período histórico em que o FUNDEF foi criado, marcado pela descentralização. Sendo esta difundida, trazia intrínseca a

ideia de que, sendo o Estado muito grande, ou seja, com muitas funções, seria interessante que algumas destas funções fossem transferidas, principalmente as sociais, e a atuação do Estado diminuísse, ou se modificasse, passando de criador de políticas para avaliador delas. Contudo, no Brasil, não foi exatamente desta forma que as políticas se organizaram, já que o Estado atual, além de avaliador, continua como promotor de políticas, criando ações que mais tarde Ele mesmo avalia. Desta forma, o que ocorreu foi a descentralização das unidades executoras, mas não dos mecanismos decisórios, que continuaram concentrados no Governo Federal.

Em relação a Campinas, como em outros municípios do país, a influência do FUNDEF foi restrita, e até negativa no sentido dos recursos. Na verdade, em termos financeiros, o município de Campinas já era organizado antes da implantação do Fundo, pois cumpria a vinculação constitucional, e em alguns anos até aplicava quantias superiores à vinculação. Entretanto, Campinas “perdeu” recursos para o Fundo, já que optou por não municipalizar todas as escolas de ensino fundamental.

Aliás, esta perda de recursos em Campinas nos remete a questão equalizadora do Fundo, ou seja, o objetivo de corrigir as disparidades regionais, fazendo com que, dentro de um mesmo estado os municípios tivessem investimentos parecidos por aluno. Entretanto, tomando como parâmetro a cidade de Campinas, há mais sentido em dizer que o FUNDEF provocou um nivelamento por baixo, e não uma equalização.

Se utilizarmos como referência o custo-aluno de Campinas, que em 1998 era de aproximadamente R\$2.500,00, pode-se pensar que seria equalizador que todos os municípios do Estado mantivessem este mesmo valor por aluno. Todavia, no lugar do FUNDEF promover recursos para chegar a este valor de custo-aluno e, novamente, isto só aconteceria via investimento do Governo Federal, a lógica do Fundo foi fixar um valor baixo de custo-aluno, e fazer com que todos os municípios do estado seguissem este valor baixo. No lugar da equalização portanto, foi utilizado o menor valor possível como parâmetro, e através deste parâmetro é que os recursos foram divididos, até porque o estado de São Paulo não recebeu recursos adicionais. No limite, nivelou-se o Fundo pelo menor valor, por baixo<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Todavia, não se pode esquecer que esta é a realidade de Campinas, cidade da região Sudeste do país situada no estado mais rico. Se o parâmetro for a região nordeste por exemplo, onde alguns municípios tiveram aporte de recursos, a realidade será outra.

Além da perda de recursos e do nivelamento por baixo, o FUNDEF em Campinas provocou uma diferenciação entre os segmentos da educação, sendo a EJA o segmento mais prejudicado em termos de investimentos, seguido da Educação Infantil, que não conseguiu sanar o seu déficit de vagas. Durante os anos de vigência do Fundo, a quantidade de matrículas para a Educação de Jovens e Adultos sofreu diminuição, e os valores investidos nesta modalidade de formação não passaram anualmente de 8% do total. Esta diferenciação, como uma obrigatoriedade determinada pela vigência do Fundo, fica muito clara ao observarmos que, no primeiro ano após o término do FUNDEF, a Prefeitura de Campinas investiu mais de 50% dos recursos destinados a educação no atendimento a Educação Infantil, e não no Ensino Fundamental, ou seja, assim que possível, os investimentos foram redirecionados<sup>109</sup>.

Entretanto, em relação aos salários, no município de Campinas, a influência do FUNDEF foi pequena, pois em momento algum a remuneração dos professores foi calculada em função dos docentes do Ensino Fundamental, e sim em função da formação acadêmica dos professores, sendo mais bem remunerado quem possuía a maior formação, independente da modalidade de ensino que o professor atuava. Através dos dados do trabalho, não se pode dizer que o Fundo melhorou os salários dos docentes de Ensino Fundamental, ou ainda que a remuneração dos docentes de outras modalidades foi calculado a partir do pagamento dos professores de Ensino Fundamental, pois o FUNDEF não foi usado como parâmetro para este caso.

Pela análise da aplicação dos recursos do FUNDEF<sup>110</sup>, o que se pôde perceber, é que a Prefeitura Municipal de Campinas optou por aplicar a maior parte dos recursos do Fundo para o pagamento dos salários dos professores de Ensino Fundamental, mas isso não necessariamente significa que no período houve aumento de salário, e sim que, já que os recursos do FUNDEF tinham uma finalidade específica, e esta finalidade era pouco abrangente em relação ao total do atendimento da Secretaria de Educação, a opção foi usar a verba do FUNDEF para o pagamento de professores, e os recursos restantes (que não estavam ligados a subvinculação) puderam ser destinados a outras finalidades que não a remuneração dos professores de ensino fundamental, como por exemplo a formação continuada de professores, sendo uma forma eficiente de aproveitar a verba disponível, tanto da vinculação constitucional, quanto da subvinculação do FUNDEF.

---

<sup>109</sup> Os dados apresentados neste parágrafo foram extraídos da Tabela 15 do presente trabalho.

<sup>110</sup> Tabela 14 do presente trabalho.

Outro elemento que sofreu pouca influência do Fundo foi o Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério, que embora devesse ter sido criado durante a vigência do FUNDEF, só foi promulgado após o fim deste, já no período do FUNDEB. Contudo, mesmo atrasado, em vários aspectos o Plano de Carreira dos profissionais do magistério de Campinas atende aos requisitos do Fundo, demonstrando que a cidade já possuía políticas de valorização docente, e mesmo nos anos em que este Plano não existia, ainda assim existem outros documentos regulamentadores do trabalho docente.

Aliás, em relação à questão da valorização, o município de Campinas foi mais amplo na abrangência do conceito do que a própria lei do FUNDEF propunha, já que na norma nada foi formalizado em relação às políticas de formação continuada, entendendo a valorização apenas como aumento de salário, enquanto Campinas, no período, investiu em formação, ou melhor, buscou alternativas para a formação continuada.

Contudo, embora seja razoável afirmar que houve por parte da SME investimentos em formação continuada, pois existem depoimentos e dados dos Diários Oficiais do Município que comprovam, devido a dificuldade de levantar uma documentação comprobatória, não foi possível detalhar o montante investido nesta atividade, muito menos apresentar a origem da verba. A apresentação destas informações acabou por se limitar a exposição dos valores aplicados na contratação de Palestrantes, dado que não representa um percentual significativo do total de investimentos.

Porém, mesmo sem os dados financeiros, foi possível se certificar de que, em Campinas, as políticas de formação datam da década de 1980, e foram criadas em função da própria necessidade sentida pelos professores. A partir deste indicativo, as políticas de formação continuada apenas evoluíram, mas com percalços.

O primeiro deles se refere à questão da regulamentação destes momentos de formação, que quase não ocorreu durante a vigência do Fundo, consolidando-se apenas a partir de 2003. Embora durante toda a década de 1990 e de 2000 tivesse existido formação continuada de professores, não era regulamentado o modo que se fazia o pagamento dos participantes e dos professores monitores, não havendo uma legislação específica, e esta legislação só veio a existir de fato após a vigência do Fundo, com a organização das horas de HP e CHP, entre os anos de 2007 e 2008.

Aliás, no período estudado, a partir do momento em que começaram, várias alterações foram realizadas na legislação específica sobre os momentos de formação de professores, ou melhor, quais atividades seriam remuneradas e a forma de pagamento destas, revelando que a organização das atividades de formação continuada depende muito de critérios políticos, de quem está a frente destas e, muitas vezes, as diretrizes não se mantêm de um período para o outro, revelando a falta de um planejamento de longo prazo para a formação. Tanto é assim que, com exceção da gestão de 2001/ 2004, nenhuma outra gestão apresentou parâmetros claros sobre o que se pretendia para a formação continuada de professores.

Esta questão da falta de planejamento está intimamente ligada com a ausência de uma diretriz, um objetivo último para a formação, pois na maioria dos casos, os momentos de formação foram criados no sentido de compensar possíveis falhas na formação inicial do professor, ou para cumprir necessidades imediatas, como adequação a alguma legislação, como por exemplo o estudo da cultura africana, ou o atendimento as crianças na escola de nove anos.

Entre os momentos de formação analisados, nada sugere que foram realizadas discussões sobre o sentido da formação, o objetivo dela. Tanto nos Diários Oficiais analisados quanto na fala das Coordenadoras, o enfoque dado às práticas de formação foi no sentido da técnica, do como fazer, e não do por que fazer, o que é complicado, por que se por um lado a técnica é necessária, por outro esvazia o sentido da formação. O único governo que apresenta um esboço neste sentido é o do PT, mas este foi prejudicado em função dos acontecimentos da época.

Mesmo não sendo diretamente assunto deste trabalho, mas estando ligado a ele, é interessante salientar a questão das práticas descentralizadoras ocorridas no interior da Secretaria Municipal de Educação. Seguindo a tendência em voga, no período estudado, principalmente a partir do governo do PT, algumas ações no sentido de descentralizar a educação de Campinas foram realizadas, e estas interferem na formação continuada. Entre estas práticas, uma questão merece destaque, e se relaciona aos NAEDs.

Dentro das políticas da SME, os Núcleos de Ação Educativa Descentralizados foram criados para fazer uma mediação entre as escolas e a própria Secretaria, atuando em amplo sentido, desde a parte administrativa até a formação continuada de professores. Entretanto, mesmo a proposta sendo claramente descentralizadora, tal qual ocorreu com a descentralização em nível federal, estes núcleos se tornaram as unidades executoras, e não os formadores de políticas, pois não possuem autonomia, inclusive financeira.

As políticas de formação continuada são um exemplo disto. Embora seja incentivado aos NAED's realizarem propostas, quem determina a efetivação destas é a Coordenadoria Setorial de Formação, e os núcleos ficam a mercê do tempo estipulado pela Coordenadoria para que as ações de formação aconteçam. Além disso, os NAED's não possuem verba própria para financiar as práticas de formação e, não tendo a verba, não há como existir autonomia para realizar qualquer atividade que envolve valores. Desta forma, em relação a formação continuada, a descentralização ocorreu de forma equivocada, pois todas as ações são centralizadas na Coordenadoria, não fazendo esta a função de avaliadora, mas sim a de promotora das políticas, e os NAED's se configuram como executores. Além disso, embora a formação a princípio tenha ficado a cargo dos Coordenadores Pedagógicos, e estes foram enviados para os NAED's, houve uma alteração nas funções destes, ou melhor, as funções passaram a ser tão abrangentes que a característica de dedicar-se a formação continuada foi diluída em meio a tantas outras, intensificando ainda mais a concentração das atividades de formação na Coordenadoria Setorial de Formação.

Contudo, dois elementos são inquestionáveis: a Prefeitura Municipal de Campinas apresenta há vários anos preocupação com a formação continuada de professores e, em geral, a influência do FUNDEF nas políticas de formação foi pequena.

A respeito da primeira afirmativa, percebe-se a preocupação com esta questão pelos próprios projetos de campanha dos candidatos a prefeito, onde todos apresentaram propostas ou alguma ação concreta no sentido da formação continuada, como a criação, no âmbito do Departamento Pedagógico, da Coordenadoria Setorial de Formação, sendo este um órgão destinado especificamente para uma finalidade, o que é importante. Contudo, com as mudanças de gestão decorrentes do fim dos mandatos, as propostas para a formação de professores acabaram não tendo continuidade no período estudado, sendo constantemente reformuladas conforme o projeto político de cada gestão, apontando para o fato de que as políticas de formação são reféns de desejos e decisões políticas, tomadas por pessoas que não necessariamente se relacionam à educação.

Sobre a segunda questão, todas as Coordenadoras entrevistadas apontaram para a desvinculação do Fundo da formação continuada, a análise dos cursos publicados nos Diários Oficiais do Município não apresentaram ênfase ao Ensino Fundamental, e as verbas destinadas ao Fundo não eram suficientes para realizar a formação, pois a maior parte delas eram utilizadas

para o pagamento de profissionais. Os únicos elementos que apresentaram alguma influência do FUNDEF, foram a Resolução nº 05, de 1999, que regulamenta a monitoria de grupos de formação especificamente para o Ensino Fundamental, e o fato de nos dois anos posteriores a vigência do Fundo, pela análise dos cursos publicados, percebeu-se que os momentos de formação destinados a EJA e a Educação Infantil foram ampliados, indicando que algo impedia estes momentos de formação ocorrerem no período anterior.

Sinteticamente, a partir do exposto, pode-se inferir que o FUNDEF, no geral, atendeu as imposições de organismos internacionais no sentido da ampliação de vagas no Ensino Fundamental e da descentralização, desresponsabilizou o Governo Federal pelo Ensino Fundamental e onerou vários municípios, além de nivelar por baixo o custo-aluno. No município de Campinas, que já atendia um público razoável e possuía uma alta arrecadação de impostos, houve poucas mudanças com o advento do FUNDEF, talvez até prejuízo, se o parâmetro for o fato do município ter recursos retidos no Fundo, além da formação continuada de professores ter sido pouco influenciada por ele.

Neste sentido, a partir de todos os elementos estudados na dissertação, esperamos ter conseguido dar conta da riqueza do objetivo proposto, já que este é importante para se pensar, além do financiamento da educação, alguns critérios de organização de políticas. No limite, o assunto não esgota no presente trabalho, apresentando-se apenas como mais uma contribuição para a complexa e interessante área que é a educação pública brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, Jul/Dez. 2006. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org>. Data de acesso: 20/09/2010.
- BATISTA, Vera Lúcia. **Por entrelinhas na escrita de memoriais de formação: Aproximações e distanciamentos**. 2009. 120p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2009.
- BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **LDB passo a passo**. São Paulo: Avercamp, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1934). Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm). Data de acesso: janeiro de 2009
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1937). Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm). Data de acesso: janeiro de 2009
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1967). Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm). Data de acesso: janeiro de 2009
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em janeiro de 2009
- BRASIL. **Decreto nº 55.551**, de 12 de janeiro 1965. Regulamenta a Lei 4.440, de 27 de Outubro de 1964, que Institui o Salário-Educação, e da Outras Providencias. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/janeiro-regulamenta-institui-salario-34154236>. Data de acesso: janeiro de 2009
- BRASIL. **Decreto nº 76.923**, de 23 de dezembro 1975. Regulamenta o Decreto-lei 1.422, de 23 de Outubro de 1975, que Dispõe Sobre o Salário-Educação, e da Outras Providencias. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/dezembro-regulamenta-lei-outubro-salario-34205559>. Data de acesso: janeiro de 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 1.422**, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o salário-educação. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1975-10-23;1422>. Data de acesso: janeiro de 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 1.940**, de 25 de maio de 1982. Institui o FINSOCIAL. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1982-05-25;1940>. Data de acesso: janeiro de 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 3.142**, de 16 de agosto de 1999. Regulamenta a contribuição do Salário-Educação. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3142.htm>. Data de acesso: janeiro de 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 6.003**, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação. Disponível em: [http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto6003\\_2006.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto6003_2006.htm). Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro 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. Disponível em: [http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/ec14\\_96.htm](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/ec14_96.htm)  
Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 24**, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103920/emenda-constitucional-24-83>. Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº01**, de 1º de março de 1994. Acrescenta os artigos 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

BRASIL. **Lei Complementar nº70**, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp70.htm). Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. Disponível em <http://www.leidireto.com.br/lei-9766.html>. Acesso em janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº 5.692** de 11 de agosto de 1971. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm). Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <http://portal.MEC.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm). Acesso em janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.766**, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o salário-educação. Disponível em <http://www.leidireto.com.br/lei-9766.html>. Acesso em janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº4.440**, de 31 de dezembro de 1921. Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para 1922. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129113/lei-4440-21>. Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº7.348**, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do parágrafo 4 do artigo 176 da Constituição Federal. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/ordinaria-julho-paragrafo-artigo-federal-34277281>. Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Lei nº7.689**, de 15 de dezembro de 1988. Institui contribuição social sobre o lucro de pessoas jurídicas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7689.htm). Data de acesso: janeiro de 2009.

BRASIL. **Resolução nº3**, de 03 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf> Acesso em janeiro de 2009

CAMPINAS, PMC. **Decreto 11.860**, de 03 de julho de 1995. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Educação. Campinas, 1995. DOM 04 de julho de 1995

CAMPINAS, PMC. **Decreto 12.204**, de 14 de maio de 1996. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Educação. Campinas, 1996. DOM 15 de maio de 1995

CAMPINAS, PMC. **Decreto nº 9.761**, de 13 de julho de 1984. Dispõe sobre os níveis de Supervisão e Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec9761.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Decreto nº12.156**, de 23 de fevereiro de 1996. Altera a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec12156.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Decreto nº14.460**, de 30 de setembro de 2003. Reorganiza a estrutura administrativa, as atribuições dos departamentos da Secretaria Municipal de Educação . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec14460.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Decreto nº14.543**, de 25 de novembro de 2003. Altera dispositivos do decreto 14.460, de 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec14543.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Decreto nº360**, de 29 de dezembro de 1951. Dá regulamento as escolas e demais estabelecimentos de Ensino e Educação superintendidos pela Diretoria de Ensino e Difusão Cultural. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec360.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Deliberação nº01/06**, de 14 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a transformação de nível das áreas de administração dos centros infantis . Campinas, 1992. DOM 15 de dezembro de 2006

CAMPINAS, PMC. **Lei nº7.721º**, de 15 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei7721.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº 4.891**, de 29 de maio de 1979. Institui o quadro de Ensino da Prefeitura Municipal de Campinas e dá outras providências. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei4891.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº 5.363**, de 04 de outubro de 1983. Altera disposições da Lei nº 4.891, de 29 de maio de 1979, que institui o Quadro de Ensino da Prefeitura Municipal de Campinas e dá outras providências. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei363.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº 5.446**, de 13 de julho de 1984. Dispõe sobre o concurso de provimento inicial dos cargos de professor do quadro de ensino do Magistério Público Municipal de Campinas e dá outras providências . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei5446.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº1.441**, de 02 de janeiro de 1956. Organiza a criação de secretarias como órgãos supervisores da administração. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei1441.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº1.658**, de 06 de dezembro de 1956. Altera a lei nº 1.441, de 02 de janeiro de 1956 . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei1658.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº10.248**, de 15 de setembro de 1999. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/10248.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº12.012**, de 29 de junho de 2004. Dispõe sobre a criação e transformação de cargos da Prefeitura Municipal de Campinas . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei12012.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº12.501**, de 13 de março de 2006. Institui o Sistema Municipal de Ensino. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei12501.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº12.985**, de 28 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores do município de Campinas . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei12985.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº2.811**, de 16 de janeiro de 1963. Estrutura e consolida a organização dos serviços municipais e dá outras providências. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei2811.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº3.208**, de 07 de janeiro de 1965. Cria o Conselho Municipal de Educação e Cultura . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei3208.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº3.253**, de 18 de maio de 1965. Altera a tabela de vencimentos dos servidores municipais . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei3253.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº3.286**, de 09 de julho de 1965. Altera a lei nº2.811, de 16 de janeiro de 1963. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei3286.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº4.261**, de 21 de fevereiro de 1973. Reestrutura a Secretaria de Educação e Cultura. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei4261.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº6.894**, de 24 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei6894.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº7.410**, de 29 de dezembro de 1992 . Dispõe sobre a transformação de nível das áreas de administração dos centros infantis. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei7410.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº8.460**, de 29 de agosto de 1995 . Altera a lei nº7.721. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei8460.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº8.869**, de 24 de junho de 1996. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/8869.htm>. Data de acesso: maio/2011

CAMPINAS, PMC. **Lei nº9.340**, de 01 de agosto de 1997. Reformula a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas . Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei9340.htm>. Data de acesso: maio/2011

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber**. Brasília: Unesco, 2002. 132 p.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**. Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, 2001. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/em\\_aberto/emaberto74.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/em_aberto/emaberto74.pdf). Data de acesso: 03 mai. 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995 – 2005. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v.28, n.100, out. 2007. n.p.

COSTA, Dinara Pereira Lemos Paulino. **A influência de um programa de formação continuada no desempenho de profissionais de creches assistenciais com vistas à**

**implantação do PROEPRE.** 2006. 177p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v.23, n. 80, set. 2005. p. 234 – 252.

FERRAZ, Angela. **Educação continuada de professores:** Um estudo das políticas da Secretaria Municipal de Educação de Campinas. 2001. 201p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2001.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação e Sociedade.** Dez 1999, vol.20, n.68, p.17-43. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a02v2068.pdf>. Data de acesso: 14/06/2011.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade.** Set 2002, vol.23, n.80, p.136-167. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12928.pdf>. Data de acesso: 14/06/2011.

GANZELI, Pedro. **O processo de construção da gestão escolar no município de Campinas:** 1983/ 1996. 238p. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2001.

GARCIA, Carlos Marcelo. **Formação de professores para uma mudança Educativa.** Porto, Porto Editora, 1999

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (org.) **Professores do Brasil:** Impasses e desafios. Brasília: Unesco, 2009.

HERNÁNDEZ, Fernando. **Transgressão e mudança na educação: os projetos de trabalho.** Porto Alegre : Artmed, 1998.

HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v.21, n. 55, nov. 2001. n.p. <http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/ConstEmendas/Emendas/EmendaConst%20Rev01.htm>. Data de acesso: janeiro de 2009.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional** : formar-se para a mudança e a incerteza. São Paulo : Cortez, 2002.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação permanente do professorado:** novas tendências. São Paulo: Cortez, 2009.

MANZANO, André Luiz; MANZANO. **Trabalho de Conclusão de Curso utilizando o Microsoft Word 2007.** São Paulo: Érica, 2011

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1997. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987.

MENDES SOBRINHO, José Augusto de Carvalho; CARVALHO, Marlene Araújo de. **Formação de professores e práticas docentes:** Olhares contemporâneos. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

MENEGAÇO, Rúbia Cristina Cruz. **Lições das descontinuidades:** Fragmentos de tempos e espaços compartilhados na formação da educadora. 2004. 168p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2009.

MORAES, Deize Clotildes Barnabé de. **A formação de professores nos municípios da região metropolitana de Campinas.** 2007. 197p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2007.

MORETO, Julio Antonio. **A educação continuada do diretor de escola: Avaliação da Política implementada pela Secretaria Municipal de Educação de Campinas, no período de 1994 a 2000.** 2002. 230p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2002.

MORETO, Julio Antonio. **Formação continuada de professores: Dos (des)caminhos dos órgãos colegiados de participação, às instâncias de gestão das políticas públicas.** 2009. 326p. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2009.

NEVES, L. M. W. Educação no Brasil de hoje: determinantes. In: \_\_\_\_\_ **Educação e política no Brasil de hoje.** São Paulo: Cortez, 2005. 4. ed.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje.** São Paulo: Cortez, 2005. 4. ed.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos CEBRAP**, n. 22, p. 8-28, Out. 1988. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12901996000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12901996000100003&script=sci_arttext). Data de acesso: 20/09/2010.

OLIVEIRA, Regina Maringoni de. **A Secretaria Municipal de Educação de Campinas, 2001 – 2004: Contribuições para o entendimento da Escola Viva.** 2005. 529p. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2005.

PAGNEZ, Karina Soledad Maldonado Molina. **Projeto Eureka: Uma trajetória.** 2001. 150p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2001.

PELLISSON, Maria Cristina Rosolen Moretto. **Análise do processo de produção dos memoriais de formação por alunos do PROESF.** 2008. 484p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2008.

PENNA, Luna Camargo. **Políticas públicas de formação continuada de professores : o caso de Campinas.** 2010, 171p. Trabalho de Conclusão de Curso - Unicamp, Campinas, 2010.

PEREIRA, Alessandra Maria Aquino Canivezi. **PROESF: Articulação de trajetórias e saberes na construção da profissional de educação infantil.** 2008. 42p. Trabalho de Conclusão de Curso – Unicamp, Campinas, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 28, p. 877-897, 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os recursos para a educação no contexto das Finanças Públicas.** Brasília: Editora Plano, 2000

PORTELA, Romualdo de Oliveira. O financiamento da educação. In: MINTO, César Augusto et al. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118. (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios).

PREAL, Maestros de Escuelas Básicas en America Latina. **Nuevas perspectivas sobre a sua formación y desempeño.** Santiago, 2004.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior.** Campinas: Autores Associados, 2007. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Políticas Educacionais e formação de professores em tempos de globalização.** Brasília: Liber Livro, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Formação de Professores: Aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**. Jan/ Abr. 2009, vol. 14, n. 40, p. 143-155. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>. Data de acesso: 14/06/2011.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 83, p. 07-22, 2002.

SHIROMA, E. O. et al. Cap. 2: Os arautos da reforma e a consolidação do consenso – anos 1990. In: \_\_\_\_\_. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 4. ed.

SILVA, Luciana Leandro da. **Descentralização e formação continuada de professores: Uma aproximação acerca do investimento realizados em formação continuada em três municípios da Região Metropolitana de Campinas**. 2006. 118p. Trabalho de Conclusão de Curso - Unicamp, Campinas, 2006.

TOMMASI, Livia. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In: TOMMASI, Livia et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.) **Caminhos da profissionalização do Magistério**. Campinas: Papyrus, 1996.

VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, v. 74, p. 20-39, 1990.

WAGNER, Carmem Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da Educação Pública: Análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999**. 2001. 175p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2001.

RODRIGUEZ, Vicente. **Acompanhamento do Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no estado de São Paulo**. Campinas, 2000. Mimeo.

## **APÊNDICE A –QUESTIONÁRIO SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DURANTE A VIGÊNCIA DO FUNDEF (1996 – 2008)**

1. Qual é seu sexo e idade? A quanto tempo é funcionário(a) da Secretaria Municipal de Educação de Campinas?
2. Entre os anos de 1996 e 2009, quais cargos você ocupou na Secretaria Municipal de Educação de Campinas?
3. Quais destes cargos estavam relacionados, direta ou indiretamente, com a formação de professores de Campinas? De que forma?
4. Durante o período em que você esteve ligado(a) a formação de professores, existia uma verba específica para esta finalidade? Em caso positivo, os formadores tinham acesso ao montante e podiam decidir a destinação do valor (individualmente ou em grupo)?
5. Em caso negativo da resposta anterior, esta informação fazia falta?
6. Segundo Ângela Ferraz (2009)<sup>111</sup>, na década de 1990, muitos formadores eram os próprios professores da SME de Campinas, sendo estes chamados de professores-monitores. Esta prática é mantida até os dias atuais, ou foi mantida durante o período em que você atuava na formação? A remuneração por ministrarem cursos é diferenciada?
7. Entre os anos de sua atuação como formador(a) todos aqueles que participavam da formação (seja ministrando ou assistindo) eram remunerados para esta finalidade?
8. Durante o período de sua atuação como formador, a organização das políticas de formação de professores se dava em função de que (necessidade, reivindicações dos próprios professores, indicadores educacionais...)? Alguma delas se originou em função do Fundef (Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério em vigor entre os anos de 1998 e 2006), seja formação inicial ou continuada?
9. Enquanto você atuava na formação de professores, quais projetos/ programas para esta finalidade foram criados? Algum deles foi criado em função do Fundef?

---

<sup>111</sup> FERRAZ, Angela. **Educação continuada de professores:** Um estudo das políticas da Secretaria Municipal de Educação de Campinas. 2001. 201p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2001.

10. Ainda segundo Ferraz (2009), a formação de professores podia acontecer através de grupos de estudo (ou grupos de formação) e de grupos de trabalho. Qual a diferença entre eles?
11. No ano de 1996 foi criado o CEFORMA, substituindo o antigo AMAPAGE. A partir deste ano, todas as atividades de formação de professores passaram a ocorrer neste espaço? Em caso negativo, onde mais elas ocorreram?
12. Para você, qual foi a importância do CEFORMA no cenário de formação de professores? A criação deste centro teve alguma relação com o Fundef?
13. E a criação do CEFORTEPE, em 2008, em que alterou a formação de professores? Todas as ações neste sentido passaram a se concentrar neste espaço?