UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

JOÃO BATISTA DO NASCIMENTO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A POLÍTICA DE FUNDOS EM GOIÁS (1998 - 2011): municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério

GOIÂNIA
2011

JOÃO BATISTA DO NASCIMENTO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A POLÍTICA DE FUNDOS EM GOIÁS (1998 - 2011): municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação

Linha de pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

GOIÂNIA
2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(GPT/BC/UFG)

Nascimento, João Batista do.
N244f O financiamento da Educação Básica e a política de fundos em Goiás (1998 a 2011): [manuscrito]: municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério / João Batista do Nascimento. – 2011.
127 f. : color., quads., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.
Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2011.
Bibliografia.
Inclui lista de quadros, gráficos, tabelas e abreviaturas e siglas.
Anexos

1. Fundef/Fundeb – Política de Fundos - Estado de Goiás
2. Educação – Financiamento I. Título

CDU: 37:336.143.2(817.3)

JOÃO BATISTA DO NASCIMENTO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A POLÍTICA DE FUNDOS EM GOIÁS (1998 - 2011): municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do grau de Mestre, aprovada em 29 de agosto de 2011, pela Banca Examinadora constituída pelos docentes:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral - UFG
Presidente da Banca

Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto – USP/Ribeirão Preto

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira - UFG

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral, pela paciência pedagógica no processo de orientação e por ter acreditado na possibilidade de pesquisa de uma temática atual e muito desafiadora.

Às professoras Drª Maria Margarida Machado, Drª Walderês Nunes Loureiro e Drª Arlene Clímaco de Assis, pelo incentivo e pelas diversas e proveitosas discussões possibilitadas no decorrer do Mestrado e no Grupo de Estudo sobre Financiamento da Educação – PPGE/FE/UFG.

Aos companheiros de caminhada acadêmica, Prof. Jarbas de Paula Machado, Prof. Edson Ferreira Alves e Prof. Lênin Tomazzeti, pela socialização das experiências e pelos momentos prazerosos e educativos compartilhados nos encontros, simpósios e congressos. Ao meu grande amigo José Portela Nascente, que muito contribuiu para tornar possível a realização desse Mestrado.

Às amigas e colegas de trabalho, Prof.ª Janaina Cristina de Jesus e Prof.ª Dinorá, que, com a paciência de grandes educadoras que são, contribuíram imensamente com o aprimoramento e o aperfeiçoamento deste estudo acadêmico.

Aos técnicos do Tribunal de Contas dos Municípios, Prof. Marcos Borges e Luiz Antônio Craveiro de Oliveira, e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Milena Coelho, pelo franqueamento dos dados das contas do governo do estado de Goiás e dos governos dos municípios goianos, que foram de fundamental importância no desenvolvimento deste estudo.

À minha mãe, Dominga Maria da Costa, e, em memória, ao meu pai, Antônio Luiz do Nascimento Sobrinho, que, com simplicidade e sabedoria, mesmo sendo analfabetos, conseguiram transformar um menino pobre e trabalhador rural num educador e agora Mestre em Educação, titulado pela qualificada e conceituadíssima Universidade Federal de Goiás.

Em especial à minha esposa, Ana Paula Dias Barco, pelo incentivo e pela compreensão das minhas ausências, motivadas pelas diversas horas de estudo. E ao meu filho, João Gabriel Barco do Nascimento, que com o seu nascimento transformou positiva e profundamente, ao mesmo tempo, em que deu nova energia e leveza à minha vida.

RESUMO

NASCIMENTO, João Batista do. *O financiamento da Educação Básica e a política de fundos em Goiás (1998 a 2011):* municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério. 127f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

Este estudo faz parte da Linha de Pesquisa II *Estado, Políticas e História da Educação* do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Possui como objeto de pesquisa o financiamento da Educação Básica pública com foco na política de fundos contemplando os movimentos e impactos provocados pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na rede estadual de ensino de Goiás e nas redes dos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Trindade. Objetiva analisar os movimentos e impactos da política de fundos no contexto das matrículas do ensino fundamental e das políticas de valorização dos profissionais do magistério da rede estadual e das redes municipais, bem como das finanças do governo do estado e dos governos dos municípios goianos. As questões norteadoras do estudo contemplam, dentre outras, a análise do movimento histórico do financiamento da educação pública nas diversas Constituições brasileiras; as contribuições teóricas e técnicas surgidas no decorrer da história do financiamento da educação nacional, para a concepção e a criação dos fundos contábeis materializadas no Fundef e no Fundeb; o contexto político e a concepção de Estado dos governos que propuseram e fizeram aprovar as Emendas Constitucionais que mudaram a estrutura legal do financiamento da educação, criando o Fundef e o Fundeb como mecanismos de redistribuição dos recursos vinculados ao financiamento do ensino público. E, ainda, os movimentos e impactos que a política dos fundos contábeis causou na organização da rede estadual e das redes municipais de ensino fundamental, bem como da Educação Básica de forma geral. Por meio da pesquisa documental e bibliográfica, este trabalho apontou que a política de fundos foi a grande propulsora do processo de municipalização das matrículas no Estado de Goiás, principalmente da primeira fase do ensino fundamental, ampliando os recursos recebidos pelos municípios na cesta do Fundef/Fundeb; em contrapartida, a perda de recursos do governo do estado em consequência da queda do número de matrículas. Todavia, esse crescimento na receita não motivou a equivalente valorização dos profissionais da educação, seja na implementação de planos de carreira e remuneração seja na implantação do piso salarial profissional nacional.

Palavras-chave: Financiamento. Fundos. Fundef. Fundeb. Municipalização.

ABSTRACT

NASCIMENTO, João Batista do. *Funding for basic education funding and policy in Goias (1998-2011)*: municipality, and redistributing resources (dis)value of teaching. 127f. Dissertation (Master of Education) – Graduate Progam in Education, Federal University of Goias, Goiania, 2011.

This research is located in the area that studies the State Politics and History of Education in the Program Graduate Education, Faculty of Education, Federal University of Goiás. Has as a research object the financing of the basic education with a focus on public policy of funds covering the movements and the impacts provoked by Fund for Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers (FUNDEF) and the Fund for Basic Education Development and Improvement of Professional education (Fundeb) in the state of Goiás and education networks in the cities of Anápolis, Aparecida de Goiania, Goiania and Trindade. Aim of analyzing the movements and impacts of policy of funds in the context of enrollment in primary education and policies for the recovery of the professional teaching of the state and municipal as well as the finances of state government and the governments of municipalities in Goiás. The guiding questions of the study include, among others, the analysis of the historical movement of the financing of public education in the Brazilian Constitutions, the theoretical and technical contributions that appeared during the history of funding of national education for the design and creation of funds realized in the accounting Fundef and Fundeb, the political context and the concept of State and governments have to approve the proposed constitutional amendments that changed the legal structure of education funding, creating Fundef/Fundeb and mechanisms for redistribution of resources related to funding public education. And yet the movements and the impacts that the policy statements of funds caused the organization of the state and municipal school networks, as well as basic education in general. Through archival research and literature, this study indicated that the policy of funding was the major driving force behind the process of decentralization of enrollment in the State of Goiás, especially the first stage of basic education, increasing the funds received by municipalities in the basket Fundef / Fundeb, in contrast, the loss of state government as a result of the decline in enrollment. However, this growth in financial resources did not lead to an equivalent value of education professionals, whether in the implementation of career plans and pay is minimum wage in the implementation of national professional.

Keywords: Financing. Funds. Fundef. Fundeb. Municipalization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fundef: EC nº 14/1996, Lei nº 9.424/1996 e Decreto nº 2.264/1997..... 50

Quadro 2 – Fundeb: EC nº 53/2006, Lei nº 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007, com as alterações do Decreto nº 6.278/2007..... 66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das matrículas do ensino fundamental: rede estadual, rede municipal e rede privada, do estado de Goiás (1998 - 2011)..... 78

Gráfico 2 - Matrículas do ensino fundamental da rede municipal: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 - 2011) 94

Gráfico 3 – Matrículas do ensino fundamental da rede estadual: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 - 2011) 95

Gráfico 4 - Matrículas do ensino fundamental da rede privada: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 - 2011) 95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Vinculação de recursos para o financiamento da educação no Brasil por períodos, ano, base legal e esfera de governo (1934 - 2011).....38

Tabela 2 - Matrículas do ensino fundamental - Regiões e Brasil (1998 e 2006).....53

Tabela 3 - Composição dos recursos do Fundef (1998 - 2006).....58

Tabela 4 - Diferença absoluta e relativa entre o Valor Médio Aluno Ano (VMAA) calculado nos termos da Lei n° 9.424/1996 (art. 6º, § 1º) e o valor decretado pela Presidência da República (1998 - 2006).....60

Tabela 5 – Evolução dos fatores de ponderação para a distribuição proporcional dos recursos do Fundeb (2007 - 2011).....68

Tabela 6 - Recursos dos fundos (Fundef e Fundeb), incluindo a participação dos estados, dos municípios e a complementação da União (2006 e 2011) 70

Tabela 7 - Matrículas do ensino fundamental: rede estadual, municipal, privada e federal, do estado de Goiás (1998 - 2006) 74

Tabela 8 - Matrículas do ensino fundamental: rede estadual, rede municipal, rede privada e rede federal, do estado de Goiás (2007 - 2011) 76

Tabela 9 – Recursos do Fundef: governo do estado e governos dos municípios (1998 - 2006) 80

Tabela 10 - Recursos do Fundeb: governo do estado e governos municipais (2007 - 2010) 81

Tabela 11 - Demonstrativo do *passivo da União* para com o Fundef do estado de Goiás – motivado pelo descumprimento do artigo 6º da Lei nº 9.424/1996.....82

Tabela 12 - Contribuição e restituição do Fundef: governo do estado de Goiás (1998 - 2006) 83

Tabela 13 - Contribuição e restituição do Fundeb: governo do estado de Goiás (2007 - 2010) 84
.

Tabela 14 – Aplicação de recursos em MDE: governo do estado de Goiás (2006 - 2010) 85

Tabela 15 - Contribuição e restituição do Fundef e do Fundeb: *perde e ganha* de recursos dos governos municipais no estado de Goiás (1998 - 2009) 86

Tabela 16 - Realidade dos municípios goianos: índices de aplicação do mínimo de 60% em salários dos profissionais do magistério (1998 – 2009) 88

Tabela 17 - A População, o PIB, o PIB per capita e o IDH das cidades de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade.....92

Tabela 18 - As matrículas da Educação Básica, número de docentes, taxa de alfabetização das cidades de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade.....92

Tabela 19 - Evolução das matrículas do ensino fundamental da rede estadual, municipal e privada: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 - 2011) 94

Tabela 20 - Movimentação dos recursos do Fundef: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 - 2006) 98

Tabela 21 - Movimentação dos recursos do Fundeb: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (2007 - 2010) 99

Tabela 22 - Aplicação de recursos em MDE: municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (2006 - 2010) 100

Tabela 23 - Realidade dos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade: índices de aplicação do mínimo de 60% em salários dos profissionais do magistério (1998 - 2009) 102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

BM - Banco Mundial

CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial

CF – Constituição Federal

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Conae - Conferência Nacional de Educação

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC - Emenda Constitucional

EJA – educação de jovens e adultos

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMMDE – Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

Fundef- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GAT – Grupo de Assessoramento Técnico

GT - Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobe Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ITCMD – Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação

ITR – Imposto Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes de Bases da Educação

Lula da Silva – Luiz Inácio Lula da Silva

Mare - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MPF – Ministério Público Federal

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

Sintego – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

TCU – Tribunal de Contas da União

Uncme – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

VMAA – Valor Médio Aluno Ano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....13

CAPÍTULO 1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: da experiência dos jesuítas às experiências da vinculação e subvinculação constitucional de recursos.....20
1.1 A experiência de financiamento dos jesuítas e das aulas régias.....20
1.2 O financiamento da educação: da Constituição do Império (1824) à primeira Constituição da República (1891).....23
1.3 As experiências de vinculação e subvinculação de recursos à educação: da Constituição de 1934 até a Constituição de 1988.....26

CAPÍTULO 2 A SUBVINCULAÇÃO DOS RECURSOS E OS FUNDOS COMO MECANISMOS DE FINANCIMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: um pouco de história e as experiências concretas do Fundef e do Fundeb.....40
2.1 Um pouco de história: das primeiras propostas de fundos à experiência dos fundos contábeis - o Fundef e o Fundeb.....40
2.2 O financiamento da educação por meio de fundos específicos: as propostas de Anísio Teixeira 42
2.3 A concepção de estado do Governo FHC e a participação deste na educação e na criação do Fundef 46
2.4 A concepção de estado do Governo Lula da Silva, o financiamento da educação e a criação do Fundeb 62

CAPÍTULO 3 A POLÍTICA DE FUNDOS EM GOIÁS: os movimentos e impactos do Fundef e do Fundeb 73
3.1 O Fundef e o Fundeb na rede estadual e nas redes municipais de ensino público 73
3.2 O Fundef e o Fundeb nos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Trindade 91

CONSIDERAÇÕES FINAIS 105

REFERÊNCIAS 110

ANEXOS 119

INTRODUÇÃO

Esse estudo tem como objeto de pesquisa o financiamento da Educação Básica pública, em especial, a política de fundos e os movimentos e impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nas redes estadual e municipais de ensino do Estado de Goiás.

O financiamento da Educação Básica pública no Brasil percorreu diversos caminhos. Tem início com a experiência jesuítica, no Brasil Colônia, depois conhece a experiência das *aulas régias* financiadas pelo *subsídio literário*, e, finalmente, estrutura-se com a experiência da vinculação e subvinculação de impostos, iniciada com na Constituição de 1934 e consolidada na Constituição Federal (CF) de 1988, e nas Emendas Constitucional (EC) nº 14/1996 e nº 53/2006.

O princípio da vinculação constitucional de impostos para o financiamento da educação pública sofre duas experiências de descontinuidade. É interrompida pelo governo do Estado Novo, em 1937, mas é reconquistada na Constituição de 1946. É interrompida novamente pelo governo militar, em 1967, mas reconquistada com a aprovação da EC nº 24, do Senador João Calmon, em 1983. A vinculação constitucional de impostos, para o financiamento da educação pública somente é consolida com a promulgação da CF de 1988.

Em 1996, já nos últimos anos da denominada Década da Educação instituída pela Constituição de 1988, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) retoma uma ideia defendida por diversos educadores, entre eles Anísio Teixeira, e faz aprovar a EC nº 14/1996 e cria o Fundef que vai provocar, segundo Negri (1997), significativas mudanças na repartição dos recursos vinculados ao financiamento da educação entre os governos estaduais e os governos municipais.

A política dos fundos contábeis, materializada pelo Fundef e mais a frente pelo Fundeb, pretende não só melhorar o nível dos investimentos públicos na educação, mas também valorizar os profissionais do magistério. Para tanto, o mecanismo utilizado foi vincular a redistribuição dos recursos a uma variável educacional, ou seja, os quantitativos de alunos matriculados, como nos mostram Davies (2004; 2007), Monlevade (2001) e Pinto (2006; 2007).

A aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996 modificou a legislação quanto ao financiamento da educação pública e redefiniu o papel da União. A ela coube, a partir

deste novo marco legal, o financiamento das instituições de ensino públicas federais e, quanto ao financiamento da Educação Básica, a função redistributiva e supletiva de recursos, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Uma das formas criadas pela União para participar do financiamento da Educação Básica e exercer a sua função redistributiva e supletiva de recursos foi a criação do Fundef. Ao criar esse novo fundo, a União lhe concebeu o papel de complementação de recursos para os estados e municípios que, mesmo realizando a redistribuição dos recursos subvinculados com base no número de matrículas do ensino fundamental, não conseguissem atingir o valor mínimo nacional.

Todavia, a função supletiva de recursos para o Fundef não foi realizada a contento, pois a União descumpriu a legislação que ela própria criou e normatizou o fundo, promovendo uma complementação de recursos muito aquém do previsto em lei e das expectativas criadas na comunidade educacional e na sociedade, como nos mostram os estudos de Davies (2004; 2007), Monlevade (2001; 2007), Pinto (2006; 2007) e Oliveira e Aleraro (2007).

Não bastasse a frustração da sociedade e da comunidade educacional com relação à complementação da União, o Fundef desagradou os diversos segmentos educacionais do país, pois privilegiou apenas uma etapa da Educação Básica, o ensino fundamental, relegando a educação infantil e o ensino médio à indiferença e ao descompromisso dos gestores públicos, estaduais e municipais.

Findo o prazo de vigência do Fundef, em 2006**,** o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula da Silva), fez aprovar a Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o Fundeb. Esse, segundo seus criadores, procurou "corrigir os defeitos e equívocos do Fundef", pois ampliou os percentuais e contingentes de impostos subvinculados, além de incluir todos os níveis e modalidades da Educação Básica, porém, manteve a mesma lógica de redistribuição de recursos inaugurada pelo Fundef.

A complementação da União no Fundeb foi ampliada, todavia, ainda ficou muito aquém das necessidades de investimentos para a melhoria da qualidade e universalização do atendimento da Educação Básica. Além do que, ela contemplou um universo muito pequeno

de estados e municípios, ou seja, receberam complementação apenas nove estados da Federação[1] que possuem custo/aluno/ano abaixo do mínimo nacional.

A criação tanto do Fundef como do Fundeb gerou grande expectativa com relação à ampliação dos investimentos na Educação Básica pública, bem como na melhoria da qualidade do ensino e na valorização dos milhares de profissionais do magistério que atuam na Educação Básica nos diversos *rincões* deste país. Todavia, os impactos dos novos fundos foram diferenciados, pois se tratam de fundos de abrangência estadual, e os estados brasileiros possuem realidades socioeconômicas muito diferenciadas, nas diversas regiões do país.

Nesse sentido, este trabalho tem como finalidade identificar e compreender os movimentos da temática do financiamento da educação pública no decorrer da história brasileira e, ainda, os movimentos e impactos da política de fundos na rede pública estadual e nas redes públicas municipais, do Estado de Goiás, no período de 1998 a 2011, em decorrência da implantação do Fundef e do Fundeb.

De modo mais específico, o objetivo é conhecer e estudar os movimentos provocados pelos referidos fundos na rede estadual de ensino de Goiás e, especificamente, nas redes de ensino dos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Trindade, no período de 1998 a 2011. Essas quatro municipalidades, conforme Censo Demográfico/2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Censo Escolar/2010 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), figuram entre os oito municípios mais populosos do estado, e contam juntos com mais de 30% das matrículas da Educação Básica e mais de 18% das matrículas do ensino fundamental das redes municipais do Estado de Goiás. Com relação ao Fundeb, em 2011 conforme dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) os quatros municípios referidos contarão com mais de 13% das matrículas e movimentarão recursos da ordem de R$ 318,7 milhões, o que representa 14,31% dos recursos do Fundeb. Estes municípios situam-se na Região Metropolitana da Capital, a mais populosa do Estado de Goiás, e por possuem realidades econômicas e educacionais diversas.

Optou-se por levantar os dados referentes ao financiamento da educação local, a fim de tomá-los como exemplos dos movimentos e impactos que a política de fundos provocou no financiamento da educação destas municipalidades. Do mesmo modo, o levantamento dos dados referentes à realidade do financiamento da educação do governo do

[1] Durante a vigência dos fundos, a União em razão do descumprimento da legislação (Artigo 6º da Lei nº 9424/1996) na determinação do valor/aluno/mínimo/nacional complementou recursos somente para nove estados: Maranhão, Pará, Ceará, Piauí, Bahia, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Amazonas.

Estado de Goiás tem por objetivo demonstrar os referidos movimentos e impactos nessa esfera federativa.

O interesse pela pesquisa do tema financiamento da educação tem origens nas minhas diversas experiências profissionais e de atuação política no campo da educação. Inicialmente, destaca-se o exercício da presidência tanto do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef, no período de 1999 a 2002, quanto do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef no município de Goiânia, no período de 1999 e 2000, e a participação no Grupo de Estudo e Assessoramento Técnico (GAT) do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego), no período de 1998 a 2001. Tais experiências proporcionaram-me a oportunidade de acompanhar as discussões, realizadas em âmbito nacional e estadual, acerca dos movimentos e transformações desencadeadas no financiamento da Educação Básica pública em face da criação e implantação, em todo país, da política pública dos fundos contábeis, então materializada pelo Fundef.

Corroborou ainda para a escolha desta temática de estudo e para a elaboração de indagações acerca do tema a minha atuação profissional como diretor do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) do município de Goiânia, no período de 2002 a 2004, e como assessor técnico da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/GO) – 1998 a 2004, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme/GO), de 2002 a 2006, e ainda, do Sintego, de 1998 a 2003.

Além dessas experiências, somam-se outras de cunho político e social, dentre as quais se destaca o exercício da função de conselheiro do Conselho Municipal de Educação de Goiânia por dois mandatos, no período de 2000 a 2007, e a participação no grupo de estudos sobre o financiamento da educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, a partir de 2007.

Desse modo, tanto os estudos iniciais realizados acerca do financiamento da educação quanto a experiência profissional de acompanhamento do processo de implantação das políticas de fundos no país e na realidade local contribuíram para que alguns questionamentos fossem suscitados. Assim, a problematização que norteou esta pesquisa foi: quais movimentos e impactos a política de fundos exerceu na municipalização das matrículas do ensino fundamental, na redistribuição dos recursos e na (des)valorização do magistério no Estado de Goiás?

Compreende-se que a relevância de se pesquisar um objeto com essas características está situada no argumento sempre presente para quem pesquisa as políticas

públicas para a educação, que é a certeza de que o financiamento da educação é elemento fundamental para a garantia de uma educação pública de qualidade social para todos. Nessa perspectiva, o universo acadêmico ainda demanda que se realizem investigações que possam colaborar, tanto para a compreensão e discussão do tema, como para provocar novos questionamentos que possibilitem aprofundamentos em torno do assunto.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo adota um enfoque qualitativo. Parte-se do pressuposto de que o objeto a ser estudado, segundo Guimarães e Nepomuceno (2009),

> não se encontra à mostra, necessita ser descoberto, construído. Assim, o conhecimento científico tem por tarefa descobrir a realidade, formulá-la e levar essa formulação até o plano da teorização. Descobrir não significa tirar a coberta, remover aquilo que cobre. A descoberta científica é uma construção inteligente que o pesquisador mantém sob o seu controle. É resultado do pensamento. O sujeito que constrói o conhecimento sabe o que está fazendo, ele faz um processo de construção e assume o risco por estar construindo. Assume o peso daquilo que sustenta a sua própria construção. Por um lado, afirma-se que o mundo não se dá a conhecer, por outro, cabe notar que o acesso à realidade, mesmo à realidade mais imediata, é sempre *mediado*. O acesso ao conhecimento da realidade não é direto. A relação de *observação* não é uma relação direta entre o olho que olha e aquilo que é visto. Nesse sentido, para ver é preciso saber ver. É preciso saber para poder ver. A percepção é seletiva. Observar significa dirigir a atenção e, assim, *a observação é orientada teórica e tecnicamente*. Consequentemente, o trabalho científico não se faz sem sólido saber teórico, cuidado e vigilância metodológica, e técnica apurada, já que o objeto não se dá a conhecer, sendo necessário submetê-lo à investigação seguramente orientada e fundamentada. (p. 101).

Conforme expressam as autoras, a pesquisa se faz a partir do estudo de um problema que, ao mesmo tempo, desperta o interesse do pesquisador e delimita sua atividade de pesquisa a uma determinada porção do saber, a qual ele se compromete a construir naquele momento. Considerando essa visão, o presente estudo se enquadra dentro das características de um estudo de caso particularizado. O estudo abordará aspectos gerais da política de fundos adotada para o financiamento da educação no Brasil. Com o objetivo de demonstrar quais foram os movimentos e impactos da implantação dessa política de fundos na municipalização das matrículas do ensino fundamental, na redistribuição dos recursos e na (des)valorização do magistério, no Estado de Goiás, optou-se pelo estudo dos movimentos e impactos, da política de fundos, no financiamento da educação de quatro municípios goianos e da rede estadual de ensino.

Para este estudo foram consideradas as etapas de exploração inicial da bibliografia e do material referente ao objeto, a coleta de dados, a análise e interpretação desses dados e a elaboração do texto central desse estudo.

A fundamentação teórica teve como referência obras dos autores Borges (2007), Cury (1996; 2007), Davies (2000; 2004; 2007), Dourado (2002; 2007), Martins (2009), Monlevade (2001; 2007), Oliveira e Adrião (2007), Pinto (2000; 2006; 2007), Rossinholi (2010), além de outras contribuições. Esses escritos favoreceram direta ou indiretamente para a compreensão da história do financiamento da educação no Brasil, a conceituação do financiamento da educação e da política dos fundos contábeis bem como de outras categorias que daí decorre ou que se relaciona com o financiamento e a política de fundos.

A coleta de dados foi realizada adotando a pesquisa documental como procedimento. Foram realizadas consultas nas Constituições Federal e Estadual, leis orgânicas municipais, leis complementares e ordinárias, decretos, resoluções e portarias, e também em documentos contábeis (balancetes e balanço geral) do governo do estado e dos governos municipais e, ainda, em relatórios, documentos e publicações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE) - Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado, e do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) - Demonstrativo Retrato dos Municípios, relatórios sobre aplicação dos índices da Educação e resoluções normativas. Também foram realizadas consultas ao Banco de Dados do TCM sobre as contas dos municípios, com acesso possibilitado pela assinatura de um convênio entre a Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Educação e o referido órgão.

Para a realização deste estudo inúmeras dificuldades tiveram de ser superadas, como a reduzida produção de pesquisa e bibliografia sobre o tema do financiamento da educação. Os dados financeiros e contábeis, além de difícil compreensão são muitas vezes distorcidos e/ou sonegados. Existe, como expressam alguns pesquisadores do tema, uma verdadeira *caixa-preta* sobre os dados do financiamento da educação nos governos estaduais, municipais, e mesmo nos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Os dados sobre o financiamento da educação, que por lei deveriam ser públicos e de fácil acesso aos cidadãos, são tratados pela maioria dos gestores públicos como uma *caixa preta* e o seu acesso é dificultado de diversas formas. Entretanto, entendemos que estudos como este podem contribuir com a ampliação do conhecimento sobre o tema, assim como servir para que outros educadores se sintam estimulados a estudar o financiamento da Educação Básica pública.

Quanto à forma de exposição, o trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro são apresentados, à luz do referencial teórico, os aspectos históricos da temática do financiamento da educação. Considerando as Constituições nacionais resultantes dos

movimentos políticos e sociais experimentados pelo país no decorrer da sua história, procurou-se apreender os modos de intervenção do Estado brasileiro na construção das diversas formas e experiências de financiamento da educação pública.

No segundo capítulo, procurou-se identificar as principais contribuições apresentadas pelos Pioneiros da Educação Nova, por Anísio Teixeira e pelos movimentos organizados da comunidade educacional, no decorrer da história da educação brasileira para a construção da política de fundos até se chegar à experiência concreta da subvinculação dos recursos e do Fundef, aprovada e implantada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que privilegiou o financiamento do ensino fundamental. Apresenta, ainda, a experiência do Fundeb, que, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ampliou a política da subvinculação dos recursos e dos fundos para todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

No terceiro capítulo são apresentados e analisados os movimentos e os impactos do Fundef e do Fundeb, quanto ao atendimento da Educação Básica, em particular do ensino fundamental, pela rede pública estadual de Goiás e as redes públicas dos municípios goianos, em especial, dos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Trindade, no período de 1998 a 2011[2]. São abordados os movimentos dos recursos subvinculados pelos fundos nas finanças do governo estadual e dos governos municipais. Procurou-se compreender os movimentos e impactos da política de fundos no cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que preveem a aplicação mínima de recursos no pagamento de salários dos profissionais do magistério, pelo governo do estado e pelos governos dos municípios goianos. E, ainda, na adoção de políticas de valorização do magistério, como a elaboração e implantação de estatutos e planos de carreira próprios e piso salarial específico.

Por último, são apresentadas as considerações finais que expressam a análise dos dados e o estudo realizado, na perspectiva de contribuir para uma melhor compreensão da temática do financiamento da educação e dos movimentos e impactos provocados pela política de fundos, na municipalização das matrículas do ensino fundamental, na redistribuição dos recursos e na (des)valorização do magistério na rede estadual e nas redes municipais de ensino dos municípios goianos.

[2] A escolha deste período deve-se ao fato de que 1998 foi o primeiro ano de vigência do Fundef (1998-2006), e 2011, é quinto ano de vigência do Fundeb (2007-2011), todavia o Fundeb possui vigência prevista de 14 anos, período de 2007 a 2020.

CAPÍTULO 1

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: da experiência dos jesuítas às experiências da vinculação e subvinculação constitucional de recursos

Este capítulo tem a finalidade de identificar e explicitar as experiências de financiamento da educação pública, concebidas e implantadas pelos governos no decorrer da história do país e que, de acordo com Monlevade (2001) e Pinto (2000), pode ser divida em três grandes períodos. O primeiro, que vai de 1549 até 1759, é caracterizado pela delegação da exclusividade do exercício do magistério público aos jesuítas, realizado pelo Estado Colonial. O segundo tem início em 1759, quando o Marquês de Pombal expulsou a Companhia de Jesus das terras brasileiras criando, em seguida, as aulas régias financiadas pelo subsídio literário[3], e vai até o fim da República Velha, em 1930. O terceiro, denominado de período das vinculações constitucionais, inicia-se com a promulgação da Constituição de 1934, sendo considerado com essas características até o período atual em curso. A vinculação e proteção constitucional dos recursos, para a educação apesar de sofrer duas interrupções, a primeira em 1937, por ato do Estado Novo, e a segunda, em 1967, por ato do Regime Militar, parece consolidar-se na Constituição de 1988. Contudo, faz-se necessário acrescentar as experiências da subvinculação dos recursos, representado pelo Artigo 60 do ADCT da CF de 1988, e ainda pela EC nº 14/1996 que criou o Fundef e EC nº 53/2006 que criou o Fundeb.

1.1 A experiência de financiamento dos jesuítas e das aulas régias

Do *descobrimento* até a chegada dos jesuítas no Brasil, em 1549, quando a Companhia de Jesus começou a instalar suas escolas e seminários nas principais cidades do litoral brasileiro, a educação escolar efetivamente não existiu em terras brasileiras (MONLEVADE, 2001, p. 20).

A experiência educacional dos jesuítas iniciou-se no ano de 1551 quando, na cidade de Salvador, foi fundado pelo Padre Manoel da Nóbrega o primeiro colégio público da

[3] Com a denominação de *subsídio literário*, "em 1773 foi criado o primeiro tributo brasileiro vinculado à manutenção do ensino publico. Cobrado sobre cada barril de aguardente produzido pelos engenhos e sobre cada cabeça de gado cortado nos açougues, era destinado ao pagamento dos „mestres régios' que vieram a substituir os educadores jesuítas expulsos do Brasil em 1759. Mais tarde o „Subsídio Literário' veio a adquirir caráter definitivo, pois a oferta de escolarização, ainda que precária, passou a ser permanente. Tanto assim que, mesmo no Brasil pós-independência, durante o século XIX, esse tributo continuou a ser cobrado em várias regiões do País, mantendo a mesma denominação" (CALLEGARI, 2008). Disponível em: <http://sociologiacienciaevida.uol.com.br/ESSO/Edicoes/17/artigo92057-2.asp>. Acesso em: 06 mar. 2011.

Colônia. Entretanto, o ensino ofertado pelos jesuítas não era para todos, mas para a preparação da elite branca colonial. Como expressa Romanelli (1994),

> apenas uma minoria de donos de terra e senhores de engenho [...] tinham o direito à educação e, mesmo assim, em número restrito, porquanto deveriam estar excluídos dessa minoria as mulheres e os filhos primogênitos, [...]. A escola era frequentada somente pelos filhos homens que não eram os primogênitos. (p.33).

O ensino elitizado que era ofertado pelos jesuítas era financiado, inicialmente, por alguns recursos régios disponibilizados pela Coroa Portuguesa. Denominado de redízima[4] da igreja, ou seja, recursos cedidos pelo Rei para fundação dos colégios dos jesuítas, tais recursos se mostraram insuficientes para o desenvolvimento dos trabalhos de catequese, bem como da escolarização realizada pela Companhia de Jesus. Entretanto, como expressa Monlevade (2001),

> a concessão crescente de terras para usufruto do trabalho de reprodução do mais precioso bem de capital, os bois pastoreados pelos irmãos coadjutores e pelos índios amansados [...], transformou-se com o tempo, na mais expressiva fonte de financiamento da educação ofertada pelos Jesuítas. (p. 66)

Assim, por meio desse mecanismo assegurava-se a oferta de ensino em terras brasileiras, sem que a Coroa tivesse que dispor de parte da sua arrecadação tributária com o atendimento da demanda por educação escolar, "o que na prática significava a desresponsabilização do Estado português pela educação pública na colônia brasileira" (MONLEVADE, 2001, 67).

Pinto (2000, p. 47) e Monlevade (2001, p. 26) afirmam que esse mecanismo de oferta educacional na Colônia tornou-se a principal fonte do autofinanciamento da rede educacional dos jesuítas que, embora elitista, dava cobertura principal à demanda por estudos na Colônia. Ainda, de acordo com Monlevade (2001, p. 26), citando estudos de Celso Furtado, o sistema jesuítico de educação tornou-se aos poucos um grande exercício de acumulação de terras e de riquezas, sendo que em meados do século XVIII essa atividade econômica representava em torno de 25% do Produto Interno Bruto (PIB) colonial. Esse crescimento econômico das atividades dos jesuítas em terras brasileiras incomodou a Coroa, transformando-se num problema econômico e político para o governo de Portugal.

---

[4] "Instituída em 1565, pelo Cardeal Infante Dom Enrique, regente do Reino de Portugal durante a menoridade de Dom Sebastião, a redízima correspondia a 10% de todos os impostos coletados na Colônia que eram destinados à Companhia de Jesus (Os Jesuítas), para financiar as escolas criadas por essa Ordem Religiosa, em terras brasileiras". (MATTOS, 1958, p. 2).
Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde14/rbde14_resenhas/rbde14_resenhas.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2011.

Essa experiência educacional dos jesuítas no Brasil durou duzentos anos. O Marquês de Pombal, por meio de um ato político e administrativo, rompeu os elos entre os interesses da Coroa portuguesa aos dessa ordem religiosa, expulsando-a das terras brasileiras. Segundo as palavras de Monlevade (2001),

> o império português passava por uma grande crise financeira e se afundava em dívidas com os industriais e banqueiros ingleses [...]. Assim confiscar as riquezas da Companhia de Jesus, administradas pelos padres jesuítas, resolvia o problema com os banqueiros ingleses e, ainda, o ato de expulsar os religiosos das terras da coroa seria a forma de se livrar do crescente incômodo provocado pelo discurso moralista dos jesuítas. (p. 68).

Entretanto, os motivos alegados pelo Marquês de Pombal para a expulsão dos jesuítas do Brasil, conforme texto do Alvará Régio de 1759[5], foram de natureza pedagógica.

Expulsos os jesuítas do Brasil, a Coroa portuguesa precisava substituir o modelo da educação pública de concessão oferecida pelos jesuítas por outro modelo, capaz de responder diretamente à demanda dos alunos e da população da Colônia. Monlevade (2001) afirma que o governo português raciocinava da seguinte forma "se a demanda era do Brasil, então que o próprio país pagasse a conta da oferta educacional" (p. 69). Assim sendo, em substituição ao modelo de educação escolar oferecido pelos jesuítas, foram criadas na colônia brasileira, pelo Marquês de Pombal, as aulas régias[6], que consistiam na nomeação de um professor diretamente pelo rei, que passava a deter o ofício docente como um cargo vitalício. Para financiar a oferta dessas aulas criou-se, por meio das câmaras municipais de todo país, uma tributação especial, denominada de subsídio literário, uma taxa cobrada pelas câmaras municipais especificamente para o sustento das escolas, o que significava em particular o pagamento dos professores.

Monlevade (2001) e Pinto (2000) argumentam que o subsídio literário muito pouco rendia para financiar a oferta da escolarização demandada no interior da Colônia, pois a economia da época era centrada na autossuficiência da propriedade rural e as atividades comerciais eram quase inexistentes, dado ao pequeno grau de urbanização da sociedade colonial.

As aulas régias financiadas pelo subsídio literário, segundo Romanelli (1994),

---

[5] A esse respeito, consultar Pinto (2000, p. 47) e texto original do Alvará Régio, de 28 de junho de 1759. Disponível em: <http://www.unicamp.br/iel/memoria/crono/acervo.html>. Acesso em: 28 mar. 2010.

[6] "As aulas régias compreendiam o estudo das humanidades, sendo pertencentes ao Estado e não mais restritas à Igreja - foi a primeira forma do sistema de ensino público no Brasil". Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_aulas_regias.htm>. Acesso em: 09 mar. 2011.

> proporcionaram um atendimento extremamente precário à demanda escolar, contudo é esta experiência que efetivamente fez com que o Estado assumisse, pela primeira vez, os encargos da educação, pois enquanto prevaleceu a experiência do autofinanciamento jesuítico, o Estado colonial permaneceu ausente do financiamento da educação, em terras brasileiras. (ROMANELLI, 1994, p. 36).

O mecanismo de financiamento da educação por meio do subsídio literário, segundo enfatizam Monlevade (2001, p 70) e Pinto (2000, p. 50), entrou em colapso porque não conseguiu cobrir a falta dos jesuítas nem tampouco atender a demanda por educação advinda principalmente da lenta, mas crescente, pressão demográfica. A experiência das aulas régias financiadas pela baixa arrecadação do subsídio literário durou apenas até a Independência. Isso porque com a instalação do Império Monárquico e a promulgação da Constituição de 1824 e, em seguida, do Ato Adicional de 1834, foi transferida para as províncias a obrigação de manter e financiar o ensino primário e secundário.

1.2 O financiamento da educação: da Constituição do Império (1824) à primeira Constituição da República (1891)

Proclamada a Independência do Brasil em 07 de setembro de 1822, o passo seguinte foi a elaboração e aprovação da Constituição do Império, que foi outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824. Essa Constituição muito pouco fez para equacionar os gravíssimos problemas do financiamento da educação nacional. Entretanto, tal Carta Magna inaugurou o princípio da gratuidade do ensino primário no país. No seu artigo 179, inciso XXXII, ficou disposto o seguinte: "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos" (BRASIL, 1822). Embora o texto legal tenha garantido o direito da gratuidade do acesso à educação, não indicou o mecanismo do financiamento que iria efetivá-lo. A realidade da educação primária no início do Brasil Império foi de abandono, como expressa Pinto (2000), pois "[...] o texto constitucional garantiu a gratuidade; todavia, quase nada foi feito pelo Governo Central, para viabilizar o acesso da população à educação primária" (p. 50).

A sociedade brasileira reagiu contra o centralismo da Constituição de 1824 e do Imperador Dom Pedro I e fez com que fosse aprovado, em 12 de agosto de 1834, o Ato Adicional à Constituição do Império. Conforme explica Monlevade (2001), o Ato Adicional foi a ação mais expressiva e demarcadora da educação no Período Imperial, pois "desatou a educação do nó que a apertava desde Pombal" (p. 32). O autor afirma ainda que o texto do Ato Adicional começou a corrigir, mesmo que de forma ainda tímida, a falta de recursos e a imprecisão sobre quem era responsável pelo atendimento e financiamento ao direito à

educação escolar, garantido pela Constituição do Império. Esse instrumento legal dispôs no seu artigo 10, § 2º, que competiria às assembleias provinciais legislar

> sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral. (BRASIL, 1834).

Logo, a garantia da instrução primária expressa como direito na Constituição de 1824 tornou-se dever das províncias. Por força do Ato Adicional, as províncias ficaram responsáveis pela oferta e o financiamento da educação nos níveis primário e secundário. Martins (2009) interpreta que o Ato Adicional de 1834 foi o instrumento legal

> responsável pela dualidade de sistemas educacionais, no período Imperial, visto que a partir de sua edição a educação da elite ficava a cargo do Governo Central e a do povo era confiada às províncias, que com pouca receita ofertava precariamente uma educação para o povo. (p. 72).

Monlevade (2001) e Sucupira (1996) afirmam que um grande problema surgiu com a *desresponsabilização* do Governo Central para com a educação brasileira nos níveis primário e secundário, expressa no Ato Adicional de 1834, pois, segundo esses autores, as províncias tinham pouco poder arrecadatório. Assim, o seu poder de financiar a demanda escolar também era restrito e, dessa forma, o horizonte escolar ficou reduzido aos Liceus que se implantaram timidamente nas capitais das províncias. Segundo Sucupira (1996),

> o princípio de descentralização educacional consagrado pelo Ato Adicional de 1834, não foi aceito pacificamente e sem críticas pela sociedade brasileira da época. Juristas, políticos e educadores questionaram a exclusão do Poder Central do campo da instrução primária e secundária. Uma dúvida pairava no ar, pois não estava claro no texto constitucional se a competência conferida às assembleias provinciais, em matéria de educação primária, era privativa ou concorrente, uma vez que senadores da época, liderados por Pe. Diogo Feijó apresentara no Senado projeto de lei criando, em todo o Império, cursos de estudos elementares, que não foi arguido de inconstitucionalidade. (p. 61).

Sem os recursos financeiros necessários e suficientes, as províncias se viam obrigadas legalmente a um encargo que não puderam responder na medida das necessidades. Esta realidade fez com que, até o início da década de 1930, como expõe Romanelli (1994), "o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas" (p. 40).

A descentralização da oferta escolar nos níveis primário e secundário promovida pelo Ato Adicional de 1834, aliada à omissão e ao desinteresse das classes dirigentes pela educação popular, de acordo com Sucupira (1996), fez com que o Governo Central se eximisse por completo da obrigação constitucional de ofertar e financiar a educação escolar primária e secundária gratuita a toda à população.

De acordo com Monlevade (2001, p. 37) e Martins (2009, p. 76), as causas de caráter econômico e financeiro impuseram uma retração na já tímida oferta da educação primária e secundária. Isso porque as escolas tinham de ser custeadas pelo imposto sobre o consumo de mercadorias, que era cobrado pelas províncias. Todavia, nesse período, a maioria da população vivia na área rural, onde era produzida a maioria dos bens necessários à sua sobrevivência. Essa realidade fazia com que a maioria das mercadorias produzidas não circulasse no mercado regional ou nacional e, desta feita, o Fisco não as alcançava para tributação. Sem condições objetivas de efetivar a arrecadação dos impostos, as províncias não contavam com recursos suficientes para construir e custear escolas públicas que atendessem satisfatoriamente à demanda da população.

Com o advento da República no Brasil, ocorrido em 15 de novembro de 1889, segundo Monlevade (2001),

> a distância econômica entre os Estados mais ricos, no Sudeste, e os mais empobrecidos, no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, vai aumentando substancialmente, situação que vai influenciar diretamente no crescimento das matrículas da educação pública, uma vez que a oferta de vagas na educação pública estava diretamente dependente da capacidade de financiamento de cada ente federado. (p. 38).

A consolidação da República brasileira e a promulgação da primeira Constituição republicana, em 24 de fevereiro de 1891, atribuíram mais à família do que ao Estado os compromissos para com a educação, silenciando-se quanto à gratuidade do ensino garantida na Constituição de 1824. De acordo com Cury (2001), a Constituição de 1891 "de caráter liberal, impõe a laicidade do ensino, como uma característica inerente a todas as escolas públicas da União, Estados e Municípios; entretanto o texto constitucional ainda mantém o Estado como detentor da validade dos diplomas e certificados" (p. 76).

O texto da referida Constituição silencia-se quanto à gratuidade do ensino que havia sido expressa na Constituição de 1824. A questão da gratuidade, o financiamento do ensino público nos níveis primário e secundário, foi transferida para a competência dos regimes autônomos dos estados, antigas províncias, por força do Ato Adicional de 1834. Com

isso, o Governo Central, mais uma vez, desresponsabilizou-se quanto à oferta e ao financiamento do ensino público nesses níveis.

Romanelli (1994) afirma que a Constituição de 1891 "não só instituiu o sistema federativo no país, como consagrou também a descentralização do ensino" (p. 41). Isto porque, segundo esta autora, estabeleceu-se por meio dessa Constituição uma dualidade de sistemas, pois seu artigo 35 reservou à União - Congresso Nacional o direito de "criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados. (...) prover a instrução secundária do Distrito Federal" (BRASIL, 1891), o que, consequentemente, segundo a referida autora, delegava aos estados a competência para prover e legislar sobre educação primária.

Cury (1996), por sua vez, afirma que "o texto constitucional de 1891 definiu que o ensino primário não era da competência federal, contudo não assinalou de modo explicito que essa função era competência dos Estados" (p. 80). Assim, a oferta e o financiamento da educação primária e secundária, segundo esse autor, ficaram como que um "barco sem rumo". Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Venâncio Filho (1996) avalia que, no que se refere à educação, a instauração da República, por consequência a promulgação da Constituição de 1891, não trouxe progressos para a organização da educação. De acordo com este autor, é o fortalecimento dos poderes estaduais, em matéria de educação, que permitiu a eclosão dos movimentos renovadores, em vários estados, realidade que influenciara na política nacional e educacional que se instaurou no país a partir de 1930.

1.3 As experiências de vinculação e subvinculação de recursos à educação: da Constituição de 1934 até a Constituição de 1988

A década de 1920 é muito expressiva no contexto nacional, pois, nesse período, diversos movimentos políticos, culturais e educacionais eclodiam no país como, por exemplo, o Movimento Tenentista, a Semana de Arte Moderna e, no campo da educação, as Conferências Nacionais de Educação. Surgem nessa década diversos movimentos de educadores que vão culminar na fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE)[7]. Essa associação, segundo Nagle (2001), representou

[7] **"**A Associação Brasileira de Educação (ABE), foi fundada em 15 de outubro de 1924 por Heitor Lyra da Silva, com sede na Cidade do Rio de Janeiro. Ela constitui-se numa entidade da Sociedade Civil, sem finalidade lucrativa, de utilidade pública. Ao longo de sua atuação, promoveu diversas Conferências Nacionais de Educação, com educadores de todo o país, para debater importantes questões educacionais. O pensamento da ABE influenciou na elaboração de leis que traçaram diretrizes e bases da educação e de planos nacionais de educação." Disponível em: <http:www.abe1924.org.br>. Acesso em: 20 fev. 2011.

> a primeira e mais ampla forma de institucionalizar a discussão dos problemas da escolarização, em âmbito nacional; em torno dela se reuniram as figuras mais expressivas entre os educadores, políticos, intelectuais e jornalistas, e suas ações foram bastante diversas, sendo a mais expressiva a realização das conferências nacionais de educação. (NAGLE, 2001, p. 142)

Vivia-se na década de 1920, no Brasil, uma verdadeira efervescência ideológica e de movimentos político-sociais. É neste ambiente que, de acordo com Nagle (2001), "a escolarização foi percebida como um instrumento de correção do processo evolutivo e como uma força propulsora do progresso da sociedade brasileira" (p. 147). Corroborando com esta linha de raciocínio e fazendo referência ao período de 1930, Pinto (2000) afirma que "a Revolução de 1930 representa um momento de inflexão no cenário político brasileiro, principalmente por representar a assunção, pelo governo central, de uma série de atribuições e competências antes deixadas às esferas estaduais" (p. 53). De acordo com o referido autor, a partir dessa década a educação ganhou destaque no cenário político, pois é quando surge o primeiro Ministério da Educação do país.

No início dos anos 1930, no campo educacional, o movimento de maior destaque foi representado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova[8] de 1932.

Nesse contexto, de acordo com Martins (2009), o aprofundamento das discussões sobre o financiamento da educação pública e, em especial, "a proposta de vinculação e de proteção constitucional dos recursos remonta ao ideário dos Pioneiros da Educação Nova" (p. 90). Por meio do Manifesto, difunde-se a concepção de que a educação é uma função eminentemente pública, pois traz em seu texto que ao "estado que o reconhece e proclama [decorre] o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública" (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 7). Sendo assim, conforme o ideário dos Pioneiros, cabe ao Poder Público proporcionar os meios materiais e os recursos necessários para a oferta e o financiamento da educação. Para tanto, o Manifesto expressa que:

> Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um "fundo especial ou escolar", que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 10). (Grifo do autor).

[8] O "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, datado de 1932, consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação". Para aprofundar ver in: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

Respondendo às reivindicações da sociedade e, em especial, do Movimento da Escola Nova e, ainda, rompendo com a realidade de abandono materializada pela Constituição Republicana de 1891 em relação à gratuidade e ao financiamento da educação pública, a Constituição de 1934 representou um marco importantíssimo para o setor educacional. Esse texto constitucional estabeleceu para todos os entes federativos a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. Pela primeira vez, foi criado um mecanismo de proteção constitucional para o financiamento da educação pública. O texto constitucional criou a vinculação de um percentual mínimo de recursos, proveniente da arrecadação de impostos, para o financiamento da educação.

Ao criar o mecanismo da proteção constitucional para os recursos vinculados ao financiamento da educação, o texto constitucional de 1934 dispôs, em seu artigo 156, que

> A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934).

Segundo Romão (2006), a predominância das populações rurais no país nesse período justifica a determinação constante do artigo 156, § único, da Constituição de 1934 de que "para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação, no respectivo orçamento anual" (BRASIL, 1934). Assim, segundo o texto constitucional, à União caberia o dever de aplicar, pelo menos, um quinto dos seus recursos vinculados ao financiamento da educação no desenvolvimento do ensino nas zonas rurais.

A Constituição de 1934 não só tornou gratuita e obrigatória a educação primária no Brasil, como inaugurou o princípio da vinculação de recursos para o financiamento da educação. Este é um princípio inovador, pois até então o país não havia conhecido e vivenciado qualquer mecanismo de proteção constitucional para o financiamento da educação pública. Entretanto, a proteção constitucional dos recursos da educação inaugurada pela Constituição de 1934 durou pouco e na prática quase não se concretizou. Isso porque a implantação do Estado Novo a ignorou e a ditadura que se estabeleceu em seguida, ao outorgar a Constituição de 1937, retirou do texto constitucional o princípio da vinculação de recursos para a educação. A desvinculação de recursos que havia sido uma grande conquista da sociedade, segundo expressa Cury (2007), "representou um grande prejuízo às políticas públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino" (p.836). O fim da vinculação de

recursos imposto pelo Estado Novo fez com que a educação pública perdesse o mecanismo legal de proteção do seu financiamento. Em razão disso, segundo o referido autor, a educação pública, em especial os níveis primário e secundário, amargaram durante o Estado Novo grandes dificuldades.

Nos primeiros anos da década de 1940, a sociedade brasileira conseguiu organizar movimentos em defesa da democracia que culminaram com o fim do Estado Novo. Elegeu-se um novo governante para o país e iniciou-se a elaboração de uma nova Constituição. O Congresso Constituinte promulgou a nova Constituição da República em 18 de setembro de 1946. Neste texto constitucional, após intensos debates, com relação à educação ficou expresso, no artigo 166, que "a educação é direito de todos" e, no artigo 168, que "o ensino primário é obrigatório [...] e gratuito para todos" (BRASIL, 1946). De acordo com Teixeira (1968), "A educação primária, em face do dispositivo constitucional, de 1946, passa a constituir „dever' do Estado. Já não se cuida do poder de estimular e promover a educação, mas de oferecer facilidades educativas, no nível primário, a todos os brasileiros" (p. 51).

Além das conquistas aqui referidas, outro fator importante para a educação nesse período é a retomada do mecanismo de proteção constitucional dos recursos, pois no texto constitucional de 1946 foi reintroduzida a vinculação de recursos para o financiamento do ensino. Além de restabelecer a vinculação dos recursos à educação, a Constituição de 1946 ampliou os índices mínimos de vinculação da receita dos municípios, considerando os percentuais previstos na Constituição de 1934 e equiparando-os aos dos estados e Distrito Federal. Assim, as municipalidades ficaram também obrigadas a aplicarem no mínimo 20% das suas receitas resultantes de impostos no financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Essa nova vinculação de impostos para o financiamento da educação ficou expressa no artigo 169, como a seguir:

> Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1946).

Vale destacar que a Constituição de 1946 não só restaurou a vinculação de recursos à educação, como dispôs que os recursos fossem aplicados exclusivamente *"*na manutenção e no desenvolvimento do ensino" (BRASIL, 1946). Uma expressão nova e importante para que os recursos vinculados fossem efetivamente aplicados no ensino. De acordo com as palavras de Teixeira (1968), "a Constituição, de 1946, ao fixar a aplicação mínima de recursos na educação, teve em vista prover para que não faltassem recursos

destinados ao cumprimento da obrigação do Estado de *dar educação a todos*, na escola obrigatória, que seria a primária" (TEIXEIRA, 1968, p. 51).

De acordo com Monlevade (2001), essa Constituição "sintonizada com o „espírito de redemocratização do país', encaminha uma solução tanto para a insuficiência como para a desigualdade de distribuição de recursos, resultante do desequilíbrio econômico já evidente entre as regiões brasileiras, fator que se refletia substancialmente na oferta da educação pública" (p. 73). Conforme o texto da Constituição de 1946, os estados e municípios tiveram 20% de seus impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e a União teve que reforçar a sua participação no financiamento do ensino primário. Reforço esse que se deu por meio da ampliação de repasses de seus impostos para o Fundo de Participação dos Estados (FPE)[9] e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)[10]. Destas transferências constitucionais da União para estados e municípios, o texto constitucional exigia que 20%, no mínimo, fossem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Cury (2007) afirma que:

> além de repor em termos federativos a autonomia dos estados na organização dos sistemas de ensino, a Constituição de 1946, retoma a proteção constitucional dos recursos para o financiamento da educação, dispõe que a educação é um direito de todos, estabelece uma distinção entre a rede pública e a privada, e determina a gratuidade e a obrigatoriedade do Ensino Primário. (p. 837).

Assim, segundo o referido autor, a partir de 1946 o país vivenciou intensa movimentação pela redemocratização e essa realidade influenciou diretamente na educação.

Fato é que a promulgação da Constituição, em 18 de setembro de 1946, é vista como representante da consolidação do processo de redemocratização do país, pós Estado Novo. E, de acordo com Martins (2009), "a redemocratização traz de volta a vinculação constitucional de recursos para o financiamento da educação" (p. 102).

---

[9] "Parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal, transferidas para Estados e o Distrito Federal, conforme estabelecido na CF. O Artigo 159, Inciso I, alínea „a', da CF determina que 21,5% da receita arrecadada como IR (Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer |Natureza) e IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados) sejam repassados pela União aos Estados e Distrito Federal. A distribuição do Fundo de Participação dos Estados - FPE deve ser proporcional ao coeficiente individual de participação resultante do produto do fator representativo da população de cada Estado". Para aprofundar ver in: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2011.

[10] "Parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal, transferidas para os Municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal. O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes". Para aprofundar ver in: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2011.

Uma vez restabelecida a redemocratização do país e o princípio da vinculação constitucional dos recursos para a educação, no âmbito da União, dos estados e municípios, a conquista seguinte, fruto da mobilização dos educadores e da sociedade, foi a ampliação dos percentuais da União de 10% para 12%, efetivada com a aprovação da Lei nº 4.024/1961, denominada por muitos estudiosos do campo educacional como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Nessa lei, conforme expressa Cury (2007), "a vinculação de recursos permanece e se amplia por estabelecer a necessidade de metas quantitativas e qualitativas postas em um Plano Nacional de Educação. Cada nível de ensino contaria com um Fundo, cuja elaboração estaria a cargo do Conselho Federal de Educação" (p. 838). Conforme disposição do artigo 92, § 1º, da Lei nº 4.024/1961, os fundos nacionais para o ensino primário, o secundário e o superior seriam constituídos com nove décimos dos recursos federais destinados à educação (12% da receita de impostos), em parcelas iguais (BRASIL, 1961).

O texto final da Lei nº 4.024/1961 elevou os percentuais de vinculação dos impostos da União e manteve os mesmos percentuais de vinculação de impostos para estados, municípios e Distrito Federal, que havia sido restabelecido na Constituição de 1946. A nova legislação dispôs no seu artigo 92 que "A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo" (BRASIL, 1961).

Apesar da inovação do texto final da LDB, o financiamento da educação no Brasil, com o golpe militar de 1964, sofreu uma verdadeira reviravolta. Em 1964 foi criado o Salário-Educação que representou inicialmente um pequeno reforço no financiamento da educação primária, entretanto no decorrer dos anos foi objeto de desvios, corrupção e contestações legais, bem como sofreu diversas alterações no seu texto legal.

Conforme expressa Pinto (2000), o regime militar não só cortou pela raiz boa parte dos programas de educação popular que eram desenvolvidos em diversos cantos do país,

> como atingiu mortalmente os investimentos em educação fazendo com que eles atingissem seus mais baixos patamares, na história do Brasil. Num período, em que o país vivia uma grande expansão de matrículas, o governo militar suprimiu a vinculação constitucional de recursos que era de capital importância para a educação. (p. 55)

Sobre o período do regime militar, Martins (2009) expressa que com ele, "a vinculação de recursos para o financiamento da educação perdeu o *status constitucional* e

ficou, a partir da EC nº. 1/1969, limitada aos Municípios" (p. 103) (grifos do autor). O novo texto legal ignorou os avanços para o financiamento da educação brasileira, materializados na Lei nº 4.024/1961, pois manteve a vinculação constitucional de recursos apenas para o nível municipal. O artigo 15, § 3º, inciso f, da Emenda Constitucional, ficou como a seguir: aos municípios caberia a "aplicação, no ensino primário, em cada ano, vinte por cento, pelo menos, da receita tributária" (BRASIL, 1969).

A desvinculação constitucional de recursos para o setor educacional promovida pelo regime militar, conforme Martins (2009, p. 103), Monlevade (2001, p. 75) e Pinto (2000, p. 55), não só significou um retrocesso como impôs reflexos negativos ao financiamento da educação. De acordo com os referidos autores, no período da ditadura militar o país conheceu os mais baixos níveis de investimentos públicos para o financiamento da educação primária e secundária.

Corroborando com o pensamento dos referidos autores, Germano (2005) destaca que:

> o decréscimo do investimento em educação começou a se intensificar num momento em que a economia brasileira alcançava notável expansão – na época do „Milagre' 1968-1973 –, tanto que em 1973, a União despendeu com Educação e Cultura, apenas 5,5% da sua receita auferida com a arrecadação de impostos. (p. 197).

Entre as décadas de 1970 e 1980, como consequência dos baixos índices de investimentos na educação, o debate sobre a vinculação de parte da receita de impostos para MDE, pautou as discussões de educadores e políticos. Ainda de acordo com Germano (2005),

> a política educacional posta em prática pelo Estado Militar não cumpriu seus próprios princípios e metas, mesmo do ponto de vista quantitativo, nos três níveis de ensino, na medida em que se desobrigou de financiar a educação pública e incentivou o incremento da privatização do ensino. Deve ser esclarecido que, ao longo da década de 80, com a crise do Regime e o ressurgimento das mobilizações de setores da sociedade civil – no âmbito da educação, inclusive-, o Estado começa a mudar o seu comportamento. (p. 208).

Germano (2005) refere-se à introdução de modificações na sistemática do Salário-Educação feitas pelo Governo Figueiredo, sob o argumento de combate à corrupção existente em relação a essa contribuição. Destaca também a Emenda Constitucional de autoria do senador João Calmon, aprovada pelo Congresso Nacional em 1983, que reintroduziu no texto constitucional a obrigatoriedade do Poder Público em aplicar percentuais mínimos da sua receita de impostos com a educação.

Tal Emenda, apelidada de “Emenda Calmon”, após sucessivas tentativas e tramitação de dez anos no Congresso Nacional, repôs a vinculação de recursos para o financiamento da educação no texto constitucional. Com a aprovação da Emenda, o texto constitucional do artigo 176, passou a vigorar com o acréscimo de mais um parágrafo (§ 4º). Nele ficou disposto que “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1983).

Apesar da aprovação pelo Congresso em 1983, esta Emenda Constitucional só foi regulamentada com a promulgação, em julho de 1985, da Lei nº 7.348/1985, já sob o Governo José Sarney, em plena “Nova República”. De acordo com Martins (2009),

> a aprovação da Emenda Calmon causou sérios desacordos com a área econômica, que não se mostrou interessada e dificultou ao máximo sua aplicação. A argumentação principal para não se cumprir a Emenda nos anos iniciais foi a alegação da necessidade de regulamentação, apesar da interpretação de políticos e juristas de que a Emenda poderia ser auto aplicável. (p. 103).

Aprovada a Emenda Calmon, o debate sobre o financiamento da educação passou a envolver a sua aplicabilidade ou a necessidade de lei regulamentadora, bem como da definição do que seriam os gastos a serem financiados com os recursos vinculados. O cumprimento efetivo dessa Emenda sempre esteve longe de ser um assunto pacífico. Segundo Pinto (2000),

> um dos principais problemas a ser enfrentado era em relação à interpretação e aplicação da Emenda, sobretudo em relação à expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE", pois dependendo da abrangência da interpretação adotada, os recursos adicionais esperados poderiam ser bastante reduzidos. (p. 57).

Objetivando dar fim à discussão sobre a autoaplicabilidade da Emenda Constitucional, por iniciativa do próprio Senador Calmon, o Congresso aprovou a Lei Federal nº 7.348/1985. Essa lei definiu com clareza o que se aplica como manutenção e desenvolvimento do ensino, fazendo com que os programas suplementares de alimentação e saúde necessitassem de outras fontes para seu financiamento. O texto da referida lei, no seu artigo 6º, § 1º, ficou como a seguir:

> Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino. (BRASIL, 1985).

Na prática, esta lei tinha o objetivo de deixar claro o que seriam os gastos com a MDE, bem como coibir os artifícios muito usados pelos governantes da época, de inflar contabilmente os gastos com educação com vistas a cumprir os percentuais mínimos vinculados pela Constituição. De acordo com Monlevade (2001),

> o país chega em 1986, em pleno processo de redemocratização e instalação do Congresso Constituinte, vivenciando um grande desafio. Não havia recursos suficientes nos Estados e Municípios, para atender às crescentes demandas da sociedade por escolarização, inclusive por ensino superior. (p. 75).

Segundo o referido autor, o maior debate técnico entre os constituintes foi em torno da bandeira "verbas públicas exclusivamente para escolas públicas" (MONLEVADE, 2001, p. 76).

A Constituição Federal de 1988, após um amplo debate sobre o financiamento da educação, aprovou alguns artigos em defesa dos recursos reservados à educação pública. A reserva de mínimos orçamentários vinculados à educação para o financiamento da MDE foi mantido, o que foi uma grande vitória, considerando que, na época, se cogitava a extinção das vinculações de impostos para despesas específicas. Dentre todas as vinculações pretendidas no Congresso Constituinte (saúde, previdência, etc.), somente a relativa à educação foi aprovada, o que demonstra, de acordo com Monlevade (2001), o grau de prioridade dado à educação na Constituição de 1988.

A Carta Magna estabeleceu explicitamente no seu artigo 6º que a "educação é um direito social" e, para tal, definiu também, no artigo 205, que a "família e o Estado são os responsáveis pela sua oferta e provimento" (BRASIL, 1988). Visando assegurar o cumprimento destes mandamentos constitucionais e, com isso, garantir o pleno gozo do direito ao cidadão, o texto da Constituição de 1988, no artigo 212, estabeleceu quais seriam as fontes de financiamento que gerariam os recursos para que o Poder Público pudesse realizar os investimentos necessários à garantia do direito de cada cidadão.

No que diz respeito à ação pública pela educação, a norma legal atribuiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagrou uma estrutura de financiamento para tanto.

Conforme afirma Monlevade (2001), por meio dessa Constituição, o país "realizou uma reforma tributária e reforçou a arrecadação geral de tributos e a destinação e disponibilização de parte deles – os impostos - para os Estados e Municípios" (p. 75). A nova Constituição elevou os percentuais de transferência do Imposto de Renda (IR) e do Imposto

sobre Produtos Industrializados (IPI), da União, incrementando a arrecadação do FPE e do FPM. Ainda, elevou os percentuais de transferência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)[11] dos estados para os municípios, do patamar de 20% para 25%.

Além do incremento da arrecadação dos estados e municípios, via ampliação do FPE, FPM e ICMS, a Constituição de 1988 modificou o percentual de vinculação da União e conservou os percentuais de estados e municípios, comparativamente ao que havia sido determinado pela Emenda Calmon. Essa medida possibilitou ampliar os gastos com a MDE.

O texto da Constituição de 1988 quanto ao financiamento da MDE, no seu artigo 212 dispõe que: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos [...]" (BRASIL, 1988). Esse mesmo texto constitucional, no seu artigo 211, § 1º, dispõe ainda que: "A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolarização obrigatória" (BRASIL, 1988).

O que se depreende do texto constitucional é que a União não tem obrigação direta com a Educação Básica pública, pois não é responsável direta pelo seu financiamento, ficando este a cargo dos estados, Distrito Federal e municípios. O papel constitucional da União, quanto à Educação Básica, é o de propor e viabilizar políticas públicas de redistribuição e suplementação de recursos. Exemplo, neste sentido, foi o Fundef, criado pela EC nº 14/1996, e o Fundeb, criado pela EC nº 53/2007, além do Salário-Educação.

A Constituição de 1998 quanto ao financiamento da educação estabeleceu a aplicação de percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Isto quer dizer que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios estão livres para fixarem percentuais mínimos superiores aos preestabelecidos na Constituição Federal de 1988.

---

[11] "O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto estadual, ou seja, somente os governos dos estados do Brasil e do Distrito Federal têm competência para instituí-lo. O campo de incidência do ICMS é definido, na origem, pela própria Constituição Federal. O ente arrecadador deste imposto é o Governo do Estado que redistribui uma parcela da sua arrecadação (25%) com os municípios, tendo como base no índice de participação de cada município definido pelo valor agregado". Para aprofundar ver in: <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/DIPJ/2005/PergResp2005/pr304a305.htm>. Acesso em: 15 mar. 2011.

A maioria das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios brasileiros mantiveram os percentuais mínimos previstos no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, com exceção de alguns estados, dentre eles Goiás e, dentre os municípios, podemos São Paulo e Goiânia, que elevaram para 30% os percentuais mínimos de impostos vinculados ao financiamento da MDE.

A Constituição do Estado de Goiás aprovada em 1989, no seu art. 158, vinculava o percentual mínimo de 30% à MDE; todavia, por meio da Emenda Constitucional nº 39[12], de 15 de dezembro de 2005, foi dada uma nova redação a este artigo e atualmente está disposto que será aplicado o mínimo de 28,5%, sendo 25% na MDE da Educação Básica pública e 3,25% na sua política de ciência e tecnologia, incluindo a educação superior estadual.

A Lei Orgânica do Município de Goiânia aprovada em 1990, no seu art. 257, dispôs que o Governo do Município de Goiânia, para o financiamento da educação destinaria até 35% da receita resultante de impostos, não inclusas as provenientes de transferências constitucionais; todavia, o § 9º deste mesmo artigo estabeleceu que o município obrigar-se-ia a aplicar na educação percentual nunca inferior a 30% da receita resultante de impostos. Contudo, por meio da aprovação da Emenda à Lei Orgânica nº 33[13], de 16 de novembro de 2005, esses percentuais iniciais foram reduzidos para apenas 25% conforme preceitua o artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Em termos de vinculação de recursos à educação, outra novidade significativa da CF de 1988 refere-se ao disposto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Este artigo previu que o Poder Público desenvolvesse esforços para que fosse aplicado pelo menos 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, no decurso dos dez primeiros anos que sucederiam a promulgação da CF, ou seja, no período de 1989 a 1998, que ficou conhecido como a Década da Educação.

A interpretação do texto constitucional que previu essa subvinculação transitória, gerou bastante polêmica entre o Executivo, o Legislativo e os especialistas da área de financiamento da educação. Alguns parlamentares da oposição, entidades de classe e especialistas defendiam que 50% dos 18% da arrecadação dos impostos da União, vinculados às despesas com MDE, deveriam ser aplicados na eliminação do analfabetismo e

[12] O Governo de Marconi Perillo propõe e faz aprovar a Emenda Constitucional nº 33, em 02 de janeiro de 2003, e a Emenda Constitucional nº 39, em 15 de dezembro de 2005, que reduziu o percentual de vinculação da receita de impostos, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica do Estado de Goiás para 25%.

[13] O Governo de Iris Rezende, em 16 de novembro de 2005, fez aprovar a Emenda à Lei Orgânica de nº 33 que desobrigou o Governo do Município de Goiânia de aplicar mais de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal.

universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos da promulgação da Constituição. Já o governo federal, segundo Monlevade (2001), "optou por interpretar o referido artigo de outra maneira. A expressão ‚poder público' foi compreendida como se englobasse todos os três poderes conjuntamente" (p. 81).

Assim, os 50% vinculados ao combate do analfabetismo e à MDE seriam calculados a partir de todos os recursos das esferas federal, estadual e municipal despendido de acordo com o art. 212, e não de cada instância de poder separadamente. Com isso, conforme expressa Monlevade (2001),

> a distribuição das despesas da União no setor educacional não precisou ser reformulada, pois os gastos das esferas estaduais e municipais no ensino básico são suficientes para compensar a grande parcela dos recursos da União destinada ao ensino superior e médio. (p. 82).

No que diz respeito aos resultados da vinculação constitucional de recursos e ao financiamento da educação, Cury (2007), Martins (2009), Monlevade (2000) e Pinto (2001) observam que esse mecanismo foi, de fato, uma forma de proteção à área de educação. Isso porque garantiu um mínimo de recursos para o financiamento e o desenvolvimento da educação pública, mesmo nas crises econômicas mais graves. Entretanto, para a área econômica dos governos da União, dos estados e dos municípios e, para uma grande parcela dos economistas, a vinculação de recursos públicos representa rigidez e engessamento da gestão orçamentária e financeira dos governos.

A Tabela 1 a seguir tem o objetivo de apresentar as alternâncias ocorridas no financiamento da educação pública brasileira, em especial, com relação aos percentuais mínimos de recursos dos impostos que devem ser aplicados na educação, pelos diferentes entes federativos: União, estados, Distrito Federal e municípios. Os dados demonstram as variações ocorridas desde o texto constitucional de 1934 até o texto constitucional de 1988.

Apesar das oscilações nas diferentes Constituições brasileiras, conforme demonstrado na Tabela 1, é somente a partir de 1934 sob a influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e dos ideais da Escola Nova, que se insere no texto constitucional a vinculação de um percentual mínimo da receita tributária destinado ao financiamento da educação. Dentre todos os textos constitucionais, a Carta de 1988 foi a que fixou o maior percentual de vinculação para o governo federal.

Tabela 1 - Vinculação de recursos para o financiamento da educação no Brasil por períodos, ano, base legal e esfera de governo (1934 – 2011)

Período	Ano	Financiamento - Base legal	Esfera de governo		
			União	Estados e DF	Municípios
Vargas – Gov. Civil	**1934**	CF 1934 - art. 156	10% [1]	20%	10%
Vargas - Estado Novo	**1937**	CF de 1937[a]	-	-	-
	1942	Decreto Lei nº 4958/42[2]	-	15 a 20%	10 a 15%
Intervalo democrático	**1946**	CF de 1946 – Art. 169	10%	20%	20%
	1961	LDB (Lei Federal nº 4024/61) – art. 92	12%	20%	20%
Regime Militar	**1967**	CF de 1967 [a]	-	-	-
	1969	EC nº 1/69 – art. 15, § 3º, letra f	-	-	20% [3]
	1971	Lei nº 5.692/1971(LDB) –art. 59	-	-	20% [3]
	1983	EC nº 24/1983–art. 176, § 4º [4]	13%	25%	25%
Redemocratização	**1988**	CF 1988 – art. 212(4)	18%	25% [5]	25% [5]
	2009[b]	EC nº 01/94; 10/96; 17/97; 27/00 e 43/03, criação do FSE e da DRU[6]	14,4%	25%	25%
	2011	EC nº 59/2009 – extinção do mecanismo da DRU	18%	25%	25%

Fonte: BRASIL, Constituição Federal.
Elaboração deste estudo.

Obs.:
(a) Nestas duas experiências de Estado de Exceção – Ditadura Civil e Militar, a vinculação mínima de recursos para a educação foi retirada do texto constitucional.
(b) Depois de muita pressão social, esta situação só foi corrigida com a aprovação da EC nº 59/2009, que reduziu a desvinculação para 12,5%, em 2009, 5% em 2010, voltando às condições previstas no artigo 212 da CF de 1988, a partir de 2011.

Notas:
(1) CF de 1934 – art. 156, § único - 20% desse montante deveriam ser aplicados na educação rural.
(2) Os valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15% (Decreto Lei nº 4.958, 14 de novembro de 1942 – Criação do Fundo Nacional de Ensino Primário).
(3) Na EC nº 01/1969 e na Lei nº 5.692/1971(LDB), refere-se à receita tributária e não de impostos. Conforme o disposto nesses dois textos legais, a vinculação ficou valendo somente para os municípios.
(4) A EC nº 24/1983 (Emenda Calmon) reintroduziu no texto constitucional a vinculação mínima de impostos para o financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino.
(5) A EC nº 14/1996 subvinculou 60% desses percentuais para o ensino fundamental criando o Fundef, com duração de 10 anos, de 1997 até 2006; a EC nº 53/2006, subvinculou uma parcela desses recursos para a Educação Básica criando o Fundeb, com duração de 14 anos, de 2007 até 2020.
(6) Em decorrência da aprovação das EC nº 01/1994; 10/1996 foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), com isso na prática o percentual de vinculação da União ficou reduzido à apenas 14,4%. Com a aprovação das EC nº 17/1997; 27/2000 e 43/2003 foi criado, para a União a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que manteve o mesmo mecanismo de desvinculação de recursos do FSE.

Considerando o expresso na Tabela 1, constata-se que o país, mesmo a partir da criação do mecanismo da vinculação, não conseguiu dar uma uniformidade nos percentuais correspondentes. Mesmo a consolidação conquistada na Constituição de 1988 sofreu modificações, no âmbito da União, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) que se tornou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, Desvinculação de Receitas da União (DRU). Somente a partir de 2011 e em decorrência da aprovação da EC nº 59/2009, os percentuais da União foram restabelecidos aos patamares da Constituição de 1988.

O texto da Emenda Constitucional nº 59/2009 restabeleceu o princípio do artigo 212 da Constituição de 1988 e determinou que, no âmbito da União, a DRU fosse reduzida para 12,5% em 2009, 5% em 2010 e se tornasse nula a partir do exercício de 2011. A partir de então, a União estará novamente obrigada a aplicar o mínimo de 18% da receita de impostos na MDE.

Para os estudiosos e pesquisadores do financiamento da educação pública, em particular para Pinto (2010), "o fim da DRU é uma conquista histórica para a educação". Assim, conforme o pensamento deste autor e da maioria dos especialistas do financiamento da educação, o fim desse instrumento representa a reconquista do princípio constitucional que garante a vinculação mínima de recursos para o financiamento da educação pública.

CAPÍTULO 2

A SUBVINCULAÇÃO DOS RECURSOS E OS FUNDOS COMO MECANISMOS DE FINANCIMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: um pouco de história e as experiências concretas do Fundef e do Fundeb

Este capítulo tem a finalidade de identificar e analisar as principais contribuições apresentadas à política de fundos no decorrer da história do financiamento da educação pública brasileira, bem como apontar as motivações e os objetivos dos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva para a criação do Fundef e do Fundeb. Pretende, ainda, apresentar as características legais e os principais mecanismos de funcionamento do Fundef e do Fundeb.

2.1 Um pouco de história: das primeiras propostas de fundos à experiência dos fundos contábeis - o Fundef e o Fundeb

Conforme Martins (2009, p. 79), a Reforma Couto Ferraz no ensino primário e secundário do Município da Corte, aprovada pelo Decreto nº 1.133-A, de 17 de fevereiro de 1834, foi o dispositivo legal que lançou pela primeira vez a ideia de um fundo para despesas educacionais e de um patamar de gastos do Governo Central com o financiamento da Educação Básica. Este Decreto, no seu artigo 133, previa o seguinte:

> O Produto destas taxas, mensalidades, emolumentos e multas serão recolhidos ao Tesouro Nacional e formará um **fundo** de reserva para ser aplicado às despesas da inspeção de escolas, e do melhoramento do ensino, podendo o governo em caso de deficiência despender anualmente com este ramo de serviço público até a quantia de vinte contos de réis, incluídos os suprimentos necessários ao Colégio de Pedro II, conforme a disposição 9ª do art. 1º do Decreto acima citado. (BRASIL, 1834). (Grifo nosso)

Logo, a ideia inicial de um fundo específico para o financiamento da educação pública no Brasil, conforme nos mostram o texto legal e o referido autor, remonta à época do Império.

Ainda, segundo Martins (2009, p. 82), Rui Barbosa foi outro a defender a criação de um fundo específico para o financiamento da educação escolar. De acordo com o autor, a ideia defendida por Rui Barbosa pressupunha a colaboração entre o Governo Central e as províncias, pois somente os recursos destas últimas observando-se o que fora estabelecido pelo Ato Adicional de 1834, não eram suficientes para o financiamento da demanda por educação primária e secundária no país.

O início do século XX no Brasil foi caracterizado por profundas transformações que refletiram de forma expressiva na sistemática do financiamento e na organização da educação púbica brasileira. Nas primeiras décadas do século XX, observam Martins (2009, p. 90), Pinto (2000, p. 54) e Rossinholi (2010, p. 20) que a temática do financiamento começou a pautar as políticas públicas em decorrência das profundas transformações sociais, políticas e econômicas experimentadas pela nação brasileira. E, como já vimos, também contribuíram nesse intento a ação mobilizadora e crítica da Escola Nova, as Conferências de Educação promovidas pela ABE e pela elaboração e divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932.

No documento dos Pioneiros, os educadores que o subscrevem expressaram a sua compreensão do papel do Estado no fornecimento e financiamento da educação pública, da seguinte forma:

> Mas, do direito de cada indivíduo à educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. A educação [...] rompeu os quadros do comunismo familiar e dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 7).

A partir desse período, o assunto financiamento da educação pública, portanto, passou a ocupar de forma mais intensa lugar de destaque na agenda das políticas públicas. Os Pioneiros da Educação Nova passaram a defender de forma bastante contundente nas Conferências de Educação realizadas nesse período, bem como na Assembleia Constituinte de 1934, não só a vinculação de recursos dos impostos, como também a constituição de fundos específicos para o financiamento da educação.

Na defesa intransigente da educação como uma função eminentemente pública, os Pioneiros, no Manifesto divulgado em 1932, cobraram autonomia e os meios econômicos e materiais necessários para garantir a oferta de uma educação pública a toda população do país. E para viabilizar o *"*direito de cada indivíduo à sua educação integral*",* os Pioneiros da Educação Nova propugnaram que

> esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignados a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não poderá realizar, a não ser pela instituição de um "fundo especial ou escolar" que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, fosse administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional,

> pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 10).

No que diz respeito à distribuição de responsabilidade entre os entes federados, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de acordo com Martins (2009, p. 92) e Rossinholi (2010, p. 22), defenderam que em todos os graus cada estado organizasse a educação em seu território, sem, contudo, abrir mão do regime de colaboração, pois os Pioneiros defendiam que à União caberia a oferta do ensino na capital da República e, ainda, o socorro financeiro, técnico, material e econômico àqueles entes federados, onde os seus recursos próprios não se fizessem suficientes.

O ideário dos Pioneiros da Educação Nova expresso e defendido no Manifesto de 1932, de acordo com Lima (2006, p. 22) e Martins (2009, p. 93), tornara-se vitorioso com a promulgação da Constituição de 1934, quando ficou estabelecido o princípio da vinculação constitucional dos recursos para o financiamento da educação. Ainda, conforme os autores referidos, o ideário defendido no Manifesto de 1932 tornou-se a fonte e origem não só de todas as leis mais fundamentais da educação nacional, como também das propostas de fundos como mecanismo de financiamento da educação surgidas nos últimos 70 anos, particularmente, a política dos fundos contábeis materializada pela criação do Fundef e do Fundeb.

2.2 O financiamento da educação por meio de fundos específicos: as propostas de Anísio Teixeira

A ideia da criação de fundos específicos como mecanismo auxiliar no processo de financiamento da educação brasileira, é proposta em vários momentos da história brasileira. Todavia, ela ganha concretude a partir da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e também com a divulgação das ideias de Anísio Teixeira.

Em 1942, conforme expressa Borges (2007):

> o Governo de Getúlio Vargas (Estado Novo) com a edição dos Decretos-Lei N. 4.958/42, N. 5.293/43, N. 6.785/44 e N. 19.513/45, criou e regulamentou o Fundo Nacional do Ensino Primário que era composto de 5% sobre as taxas de consumo de bebidas, como mecanismo compensatório, uma vez que este governo havia eliminado do texto constitucional a vinculação de recursos, como mecanismo de financiamento da educação, conquistado pela sociedade brasileira na Constituição de 1934. (p. 41).

Ainda, segundo esse autor, com a retomada da vinculação de recursos para o financiamento da educação por meio do texto constitucional de 1946, Anísio Teixeira, ao

proferir pronunciamento sobre a autonomia para a educação na abertura dos trabalhos da Constituinte da Bahia, em 1947, propôs a criação de um fundo específico, como mecanismo de financiamento de uma educação para todos (BORGES, 2007, p.42).

A ideia da criação de *fundos especiais*, para o financiamento da educação, defendida por políticos, estudiosos da educação e, em particular, pelos Pioneiros da Educação Nova, começou a ganhar concretude e se tornar dispositivo legal com a aprovação da Lei Federal nº 4.024/1961, defendida por vários historiadores da educação como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada no país. Neste texto legal, foi prevista a criação de três fundos: Fundo Nacional para o Ensino Primário, Fundo Nacional para o Ensino Médio e Fundo Nacional para o Ensino Superior (art. 92, § 1º) constituído por nove décimos (9/10) dos recursos federais destinados à educação a serem divididos em partes iguais, entre os três fundos (BRASIL, 1961).

Os fundos criados pela LDB de 1961 não expressaram na totalidade as ideias defendidas, por exemplo, pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, nem tampouco, por Anísio Teixeira, pois de acordo com Borges (2007, p. 43) e Rossinholi (2010, p. 29), o fundo idealizado e defendido por Anísio Teixeira para o financiamento do ensino primário para todos, tinha como origem de recursos a receita de impostos vinculados pela CF de 1946 e não apenas um tributo federal, como foi proposto no governo de Getúlio Vargas, em 1942, e muito menos uma parcela dos recursos federais, como ocorreu com a LDB de 1961.

A Constituição de 1946 (art. 168, incisos I e II) garantiu um ensino primário obrigatório e gratuito para todos brasileiros, todavia, no texto constitucional, como já vimos, não foram indicados recursos específicos para a garantia deste direito. Anísio Teixeira, considerando a desigualdade socioeconômica e cultural que caracterizava a nação brasileira, propôs, como mecanismo de superação destas desigualdades, um reordenamento do financiamento da educação de tal forma que aglutinasse os recursos da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Segundo ele, com a aglutinação dos recursos dos entes federados, seria possível estabelecer um custo padrão da educação para cada região do país, tendo como referência o salário do professor (TEIXEIRA, 1976).

A proposta de Anísio Teixeira, que objetivava mobilizar recursos financeiros para obter maiores resultados para a educação, ficou expressa como a seguir:

> Sugerimos a constituição, com as percentagens previstas na lei magna de República, de fundos de educação – federal, estaduais, e municipais; estes fundos administrados por conselhos, organizados com autonomia financeira, administrativa e técnica e todos os poderes necessários para a aplicação dos recursos, inclusive no pagamento de empréstimos e planos de inversões e dos quadros do pessoal e do magistério

> locais (com tabelas de vencimento locais), permitindo, assim, a adaptação da escola às condições econômicas de cada localidade. (TEIXEIRA, 1976, p. 52).

A proposta de fundos defendida por Anísio Teixeira, de acordo com Borges (2007), "vincularia a educação às três esferas de Governo e os recursos do fundo seriam compartilhados entre eles, numa perspectiva de sistema nacional de educação e utilização solidária dos recursos" (p. 27).

Ainda com relação às ideias defendidas por Anísio Teixeira, de acordo com Rossinholi (2010),

> a criação do fundo pensado por Anísio Teixeira permitiria uma melhor administração dos recursos vinculados e evitaria os desvios, muito comum na aplicação dos recursos da educação, dado o acompanhamento da sociedade por meio dos conselhos. (p. 31).

O ideário de Anísio Teixeira, conforme Borges (2007, p. 27) e Rossinholi (2010, p. 31), trouxe consigo a preocupação com os desequilíbrios econômicos existentes entre os diversos entes federados: estados/municípios. Dado às condições históricas do desenvolvimento econômico do país, criou-se entre os estados e municípios grandes desigualdades de condições para a oferta de uma educação para todos. Com relação a esta realidade, Teixeira (1976) defendeu que a

> educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do governo federal fundamentalmente supletiva e devendo, portanto, os planos a ser elaborados ter em vista os serviços dos Estados e Municípios no campo de educação e ensino. (p.97).

Nos escritos de Anísio Teixeira, em especial a sua obra "Educação é um Direito", é visível a sua preocupação com as desigualdades de condições entre os entes federados (estados e municípios) para a oferta de uma educação para todos, por isso a sua defesa de que a União deveria ser parceira na oferta da educação. Segundo suas palavras "[...] desejou o legislador constituinte deixar claro [...] a solidariedade da obrigação, ao determinar expressamente (art. 171, § único) a cooperação da União, por meio de auxílio pecuniário, quanto ao ensino primário, com os governos estadual e municipal" (TEIXEIRA, 1968, p. 53).

Tendo como fundamento a cooperação dos entes federados, com vista "ao cumprimento da obrigação do Estado de dar educação para todos, na escola obrigatória, que seria a primária", Anísio Teixeira propôs que as despesas necessárias para o cumprimento da obrigação constitucional referida, "seriam cobertas pelas contribuições do Município, dos Estados e da União, em quotas-partes" (TEIXEIRA, 1968, p. 60).

Com referência a esta posição de Anísio Teixeira, de acordo com Borges (2007),

> o Fundo idealizado por Anísio Teixeira [...] para a oferta do ensino primário, deveria ser formado por recursos provenientes da receita de impostos que a Constituição de 1946 vinculou à educação, nas três esferas de governo, de modo que o montante fosse compartilhado entre os três entes governamentais, que os utilizariam solidariamente em favor da educação [...]". (p. 27).

Para Amaral (2001) e Borges (2007), a concepção de fundo de Anísio Teixeira possui semelhanças e, ao mesmo tempo, profundas diferenças com o Fundef proposto 35 anos depois. Por exemplo, de acordo com Amaral (2001),

> o Fundef [...] possui como principal objetivo redistribuir entre municípios de um estado da federação os recursos já existentes para a educação fundamental, a partir da pré-fixação de um custo médio anual, nacional, do aluno. [...] prevê também o aporte de recursos federais para aqueles Estados que não conseguirem, com seus próprios recursos, atingir esse custo médio nacional. As ideias de Anísio vão além: há uma efetiva preocupação com a qualidade do trabalho docente, expresso pela definição de um salário para o professor, e apresentam uma engenhosa articulação permanente entre as três esferas do poder público. (p. 2).

Para Borges (2009), outro exemplo que também diferencia os fundos é o fato de que,

> a base para a definição do valor/aluno que, na ideia de Anísio, iniciava com a adoção de um piso salarial para os professores, em função do valor do salário mínimo e, no Fundef, de forma diferente, tem como parâmetro a receita e o número de alunos. Ou seja, enquanto o primeiro focaliza a remuneração do professor, o segundo centra a sua preocupação na capacidade financeira de cada ente federado, partindo da relação receita/número de alunos. (p. 30).

Entre os aspectos que aproximam o Fundef do fundo proposto por Anísio Teixeira podemos destacar que: *a*) ambos são de alcance nacional; *b*) têm como base a definição de um valor mínimo por aluno/ano, como fator de distribuição dos recursos; *c*) preveem a ação supletiva da União na complementação dos recursos a estados e municípios; *d*) a composição de ambos tem como base os recursos vinculados à educação pela Constituição; *e*) preveem a reserva de um patamar mínimo dos recursos para o pagamento dos salários dos professores; *f*) seus recursos são reservados para atender apenas uma das etapas da Educação Básica, considerando que para Anísio Teixeira, os recursos destinavam-se ao ensino primário e, no caso do Fundef, os recursos destinavam-se para o ensino fundamental.

2.3 A concepção de Estado do Governo FHC e a participação deste na educação e na criação do Fundef

No início dos anos 1990, de acordo com Peroni (2003) "o Brasil encontra-se mergulhado numa grande crise fiscal que atingia as finanças dos entes federados (União, Estados e Municípios)" (p. 58). E, segundo a referida autora, é neste contexto de crise fiscal que o Governo FHC propôs uma ampla reforma do Estado Brasileiro e, para viabilizá-la, criou inclusive um ministério específico, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), responsável por apresentar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995).

Nesse referido documento, conforme Peroni (2003):

> o governo de FHC defende que a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, pra fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (Brasil, 1995, p. 12, citado por Peroni, 2003, p. 58)

O documento do Mare defendeu que o objetivo da reforma do Estado, proposta pelo Governo FHC, era reforçar a capacidade de governabilidade do Estado por meio da adoção de uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Assim, o foco da administração gerencial adotada pelo Governo FHC previa a necessidade da adoção de ações que objetivavam reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços. E esta forma de conceber o papel do Estado, que fundamenta a proposta de reforma do Mare, segundo as palavras de Peroni (2003) "é mais uma forma de desobrigação do Estado" (p. 68).

Dourado (2002, p. 240) e Pinto (2002, p. 111) argumentam que o Governo FHC, submisso aos ditames utilitaristas presentes nas concepções do Banco Mundial (BM)[14] para a

[14] "Criado durante a Conferência de *Bretton Woods*, na cidade norte-americana homônima, em 1944, no processo de construção da hegemonia internacional norte-americana após a 2ª. Guerra Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ficou conhecido, genericamente, como Banco Mundial. Abrange uma série de outras instituições: o próprio BIRD, a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA) e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). Diferentemente de seu objetivo inicial, ainda no final dos anos 1960, a linha de atuação do Banco Mundial passou a ter como um de seus focos principais a área educacional, sobretudo nos países latino-americanos, o que se intensificou sobremaneira nos anos 1980-90. Desde então, as diretrizes do Banco Mundial vêm sendo utilizadas como fundamento principal para as políticas educacionais brasileiras, no contexto da reforma do Estado e da educação". Para aprofundar ver in: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817183~pagePK:141132~piPK:141121~theSitePK:3817167,00.html>. Acesso em 20 fev. 2011.

educação, ao reformar o papel do Estado brasileiro no campo educacional, optou pela priorização do ensino fundamental.

Com referência ao que defende o BM, de acordo com Pinto (2002),

> A concepção do BM é de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade. (p. 111).

Logo, segundo o referido autor, com esta lógica de Estado é que o Governo FHC propôs profundas mudanças no sistema educacional brasileiro, em especial, as patrocinadas pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e a criação do Fundef.

Tendo como foco essa nova visão de Estado é que, de acordo com Peroni (2003, p. 74), o Governo de FHC propôs as reformas do setor educacional nos anos 1990, como, por exemplo: a Lei nº 9.394/1996 (LDB); a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundef, e a Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundef, bem como o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001.

De acordo com Peroni (2003), o Governo FHC no documento do Ministério da Educação (MEC) intitulado Proposta de Reforma Constitucional (BRASIL, 1995), justificou que as emendas constitucionais propostas para reformar o sistema educacional brasileiro, inclusive a que cria o Fundef, eram "essenciais a uma nova racionalidade do sistema educacional como um todo" (p. 123). As emendas constitucionais, segundo o referido documento do MEC, seriam capazes de colocar o sistema educacional brasileiro em condições de satisfazer, de forma eficaz, as expectativas e aspirações da população brasileira. Ainda, segundo a referida autora, "o Governo FHC, ao adotar na sua gestão o movimento de centralização/descentralização, com as reformas propostas, descentraliza o financiamento e centraliza o controle da política educacional" (PERONI, 2003, p. 178).

Tais medidas, segundo Peroni (2003), corroboram com a proposta de redefinição do papel do Estado Brasileiro. A criação do Fundef, por exemplo, foi uma medida que atendeu a este novo papel do Estado, pois "o Fundef está inserido na proposta de descentralização de uma esfera de governo para outra" (idem, ibdem, p. 179).

No mesmo caminho da Reforma do Estado, Peroni (2003) argumenta que:

> com o Fundef, o governo FHC na verdade propõe uma descentralização de responsabilidade e não de recursos, pois com este Fundo e as mudanças introduzidas pela Emenda nº 14/96, este governo diminuiu expressivamente a sua contribuição financeira para com o ensino fundamental, tendo-se como parâmetro aquela prevista na Constituição de 1988, antes da aprovação da Emenda. (p. 180)

As reformas do setor educacional aprovadas pelo Governo FHC nos anos 1990, em especial as medidas aprovadas pela Emenda Constitucional nº 14/1996, causaram grandes prejuízos à concepção de Educação Básica como um conjunto articulado entre a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, pois, de acordo com Peroni (2003), "a criação do Fundef, [...] determina que os Estados e municípios devam financiar o ensino fundamental em detrimento dos outros níveis da educação básica" (p. 180). A referida autora argumenta ainda que, com as reformas do setor educacional, "o Estado está centralizando o controle, principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do Fundef e do repasse de dinheiro direto para as escolas" (p. 71), com a adoção, por exemplo, do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Rossinholi (2010), fundamentando-se em Pinto (2002), argumenta que "a criação do Fundef não só vai ao encontro da Reforma do Estado proposta pelo Governo de FHC, como atende às políticas do Banco Mundial" (p. 55). De acordo com a referida autora, o BM, que foi o agente financeiro cofinanciador da Conferência de Educação de Jomtien[15], Tailândia,

> vai inaugurar a partir de então, a política de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade". (ROSSINHOLI, 2010, p. 56).

As reformas para o setor educacional propostas pelo Governo FHC, especialmente o Fundef, priorizaram o ensino fundamental em detrimento das demais etapas da Educação Básica. Ao dar esse enfoque prioritário ao ensino fundamental, elas atenderam exigências do BM e causaram prejuízos no atendimento às demais etapas da Educação Básica. A educação infantil, por exemplo, ficou sob a responsabilidade dos governos municipais que com recurso limitado dado às exigências legais de priorização do ensino fundamental, muito pouco fizeram para atender as demandas dessa etapa de ensino.

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a vinculação de receitas para o financiamento da educação pelas três esferas de governo (União, estados e municípios), todavia não definiu claramente as responsabilidades de cada uma delas pela oferta dos

[15] Para aprofundar ver in: GADOTTI, M. Significado e desafio da educação básica. São Paulo: Instituto Paulo Freire; USP. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0018/Significado_Desafio_1991.pdf>.

diversos níveis e etapas de ensino. Dessa maneira, no caso específico do ensino fundamental, a ausência da definição das competências na Constituição de 1988, de acordo com Negri (1997),

> produziu algumas distorções na oferta do ensino fundamental. Nos Estados da Região Nordeste, os sistemas de ensino fundamental são, predominantemente, oferecidos pelos municípios, enquanto nos Estados da Região Sudeste as redes de ensino fundamental são, predominantemente, ligadas aos governos estaduais. Este quadro desigual de repartição das responsabilidades pela oferta do ensino fundamental – ensino obrigatório - gerou graves desequilíbrios, pois não havia relação entre recursos destinados à educação e oferta de ensino nas respectivas esferas de governo. (p. 9).

Assim, com o objetivo de corrigir as distorções existentes no sistema educacional brasileiro, conforme declarou Negri (1997, p. 7), o Governo FHC, como já vimos, propôs diversas reformas na legislação educacional brasileira. Dentre elas, destaca-se a criação do Fundef, implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, com uma duração de dez anos, período de 1998 a 2006, e que provocou grandes mudanças no financiamento e na oferta do ensino fundamental.

A maior inovação do Fundef, conforme expressou Negri (1997, p.7), consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país ao subvincular a essa etapa de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A Constituição de 1988 vincula um mínimo de 25% das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios à educação, entretanto, com a aprovação da EC nº 14/1996, o mínimo de 60% desses recursos, o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios, tornou-se fonte exclusiva de financiamento do ensino fundamental.

Além disso, o Fundef introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios (FPM, FPE, ICMS, IPI-Exportação e LC nº 87/96), promovendo a sua partilha entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com uma variável educacional, ou seja, o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Além dos impostos subvinculados (15% do FPE, FPM, IPI-Exportação, LC nº 87/96 e ICMS), entrou na composição do Fundef, a título de complementação, uma parcela de recursos federais com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais, no âmbito do estado onde esse valor *per capita* não fosse alcançado. São destinatários dos recursos do fundo os estados e municípios que atendem alunos do ensino fundamental em suas respectivas redes de ensino público, de acordo com os dados constantes do Censo Escolar/Inep do ano anterior. Não são computadas, para efeito da

distribuição dos recursos do Fundef as matrículas da educação infantil e do ensino médio, nem da educação e jovens e adultos (EJA), em qualquer rede de ensino.

A legislação do Fundef determinou que fossem criados no âmbito da União e das unidades da Federação, estados e municípios, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) para exercerem o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, a supervisão do Censo Escolar anual e, ainda, realizar o exame dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados à conta do Fundef. A Lei Federal nº 9.424/1996 que fixou a composição mínima desses conselhos, entretanto, não definiu critérios de paridade entre o Poder Público e a sociedade civil. A não definição desses critérios, de acordo com Davies (2007)e Monlevade (2000), ensejou o controle dos CACS pelo Poder Executivo, realidade que inibiu o exercício do seu papel de agente fiscalizador da repartição e aplicação dos recursos do Fundef.

O Quadro 1 a seguir resume as principais características do Fundef, seus aspectos legais e seus principais mecanismos de funcionamento.

Quadro 1 – Fundef: EC nº 14/1996, Lei nº 9.424/1996 e Decreto nº 2.264/1997

Descritores	Características
Vigência	Dez anos - 1997 até 2006
Alcance	Ensino Fundamental (1ª a 8ª Série/atuais 1º ao 9º ano)
Número de alunos atendidos	30,22 milhões (Censo Escolar de 2005)
Fontes de recursos que compõem o Fundo	FPE + FPM + ICMS + IPI-Exp + LC nº 87/1996
Alíquota	15%
Recursos Movimentados pelo Fundo	R$ 35,7 bilhões (Fundef 2006 – estados e municípios)
Complementação da União	R$ 313,7 milhões (Fundef 2006) – refere-se ao complemento no valor do custo/aluno/ano para os estados e municípios que não atingiram o valor/aluno/ano definido nacionalmente
Distribuição dos recursos do Fundo	Número de alunos do ensino fundamental - Censo Escolar do ano anterior
Critérios de repartição (estados/municípios)	Alunos do ensino fundamental regular público
Utilização dos recursos do Fundo	**Mínimo de 60%** - Pagamento de salários dos profissionais do magistério **Máximo de 40%** - Pagamento de salários e demais despesas com MDE
Valor Mínimo Nacional - Aluno	Fixado anualmente – Decreto do governo federal
	A partir de 2005: 4 faixas de valores
Salário-Educação	Exclusivamente para o ensino fundamental

Fonte: Elaborado pelo autor para este estudo, com base na seguinte legislação: EC nº 14/1996, Lei Federal nº 9.424/1996 e Decreto nº 2.264/1997. (Dados de matrículas: Censo Escolar/Inep; e Dados financeiros: SIAFI).

Os idealizadores do Fundef e signatários da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/1995, que uma vez aprovada pelo Congresso Nacional transformou-se na Emenda Constitucional nº 14/1996, na Exposição de Motivos (EM) nº 273, de 13 de outubro de 1995, argumentam que:

> a distribuição dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para os Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, não se fazem segundo critérios que levam em consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação. (BRASIL, 1995).

No mesmo documento dizem ainda que:

> há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos. (BRASIL, 1995).

Considerando o expresso na Exposição de Motivos da PEC nº 233/1995, Negri (1997) analisa que "[...] o problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de que o país investe pouco dos recursos públicos em educação, mas no fato de que os entes públicos (União, estados e municípios) aplicam mal os seus recursos disponíveis" (p. 15). E, segundo o referido autor, esta realidade fez com que o país convivesse especialmente "[...] na década de 90 com baixos salários dos professores, péssimas condições das escolas públicas, carência de equipamentos e infraestrutura, excessivo gasto com inativos e com atividade-meio" (p. 15).

Daí, segundo os propositores do Fundef, esta realidade exigia uma ação efetiva, o que fez com que o Governo FHC encaminhasse a PEC nº 233/1995 redefinindo as atribuições e responsabilidades de cada ente federado (União, estados e municípios) e criando o Fundef como mecanismo de subvinculação e redistribuição de parte dos recursos vinculados constitucionalmente ao financiamento da educação.

Conforme Negri (1997), a aprovação da EC nº 14/1996 e a criação do Fundef representaram

> uma "minirreforma" tributária, pois introduziu nos critérios de partilha e de transferência de parte dos recursos de impostos vinculados uma variável educacional – o número de alunos - fazendo com que houvesse uma equalização no valor a ser aplicado por aluno no âmbito da unidade da Federação, uma vez que o Fundef era de âmbito Estadual. (p. 11).

Ainda, de acordo com o referido autor, "a criação do Fundef representou a concretização de uma política redistributiva, que tinha o objetivo de corrigir as desigualdades regionais e sociais, no financiamento da educação pública brasileira" (NEGRI, 1997, p. 16).

Monlevade (1997, p. 14) e Pinto (2002, p. 116) analisam que de todas as reformas no setor educacional propostas e aprovadas pelo Governo FHC, a medida de maior impacto foi a aprovação da EC nº 14/1996 e a criação do Fundef, pois ambas reduziram a responsabilidade e a participação do governo federal no financiamento da Educação Básica, tendo em vista as disposições do ADCT da Constituição de 1988 que, como já vimos, previa uma maior participação da União, especialmente na oferta e no financiamento do ensino fundamental regular, na erradicação do analfabetismo e na escolarização dos jovens e adultos.

Devido a sua nova sistemática de distribuição que atrelava parcela dos recursos vinculados à matrícula do ensino fundamental regular, o Fundef exerceu, segundo Pinto (2007) "[...] um forte efeito indutor à municipalização das matrículas do ensino fundamental, fato que provocou um processo de municipalização sem precedentes no Brasil" (p. 878).

Ainda, sobre os efeitos do Fundef, de acordo com Pinto (2007),

> no período de 1991 a 1996, as matrículas municipais do ensino fundamental respondiam por aproximadamente 37% do total de matrículas da rede pública. Todavia, a partir de 1997, ano de entrada em vigência do Fundef, ocorreu um progressivo aumento da participação da rede municipal no conjunto das matrículas, pois em 2006 os Municípios detinham nada menos que 60,09% das matrículas da rede pública de ensino fundamental. (p. 878).

A municipalização[16] das matrículas do ensino fundamental motivada pela criação do Fundef, segundo Monlevade (2001) e Pinto (2007), promoveu certa desobrigação dos governos estaduais para com a oferta do ensino fundamental, mesmo segundo a legislação sendo a etapa da Educação Básica de oferta compartilhada entre os estados e os municípios.

Conforme os dados do Censo Escolar/Inep, em 1998, primeiro ano de vigência do Fundef, aproximadamente 2/3 das matrículas do ensino fundamental eram alunos das redes estaduais e apenas 1/3 eram alunos das redes municipais. Em 2006, último ano do Fundef, em decorrência do processo de municipalização das matrículas patrocinadas pelo fundo, a realidade se inverteu, pois, as redes municipais passaram a contar com aproximadamente 2/3 das matrículas, enquanto que as redes estaduais com apenas 1/3 das matrículas do ensino fundamental.

---

[16] Para aprofundar ver Tese de Doutorado de Fernada Stefani Butarelo, in: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/butarelo_fs_dr_mar.pdf>

Embora a municipalização, pela lei, seja uma opção do município (artigo 11 da LDB 9.394/1996), a criação do Fundef e a consequente mudança na estrutura financeira das municipalidades, fazendo com que a retenção automática de uma parcela das receitas tributárias só retornasse aos cofres públicos com a municipalização das matrículas do ensino fundamental, induziu a assunção desse nível de ensino pelos municípios.

O movimento das matrículas do ensino fundamental das redes estaduais para as redes municipais, fruto da implantação do Fundef, pode ser confirmado pelos dados da Tabela 2. Uma vez que, no período de vigência do Fundef, ou seja, de 1998 até 2006, considerando os dados relativos a todo país, as matrículas das redes estaduais sofreram uma redução de 32,60%, em contrapartida, no mesmo período, as matrículas das redes municipais tiveram um crescimento de 45%.

Tabela 2 - Matrículas do ensino fundamental - Regiões e Brasil (1998 e 2006)

Em milhões

Regiões	Exercícios					
	1998			2006		
	Estadual	Municipal	Brasil	Estadual	Municipal	Brasil
Sul	2,4	1,7	4,1	2	1,9	3,9
Sudeste	8,2	3,2	11,4	5,4	5,4	10,8
Centro-Oeste	1,5	0,6	2,1	1,2	1,0	2,2
Norte	1,8	1,0	2,8	1,2	2,0	3,2
Nordeste	4,2	5,7	9,9	2,5	7,7	10,2
Brasil	18,1	12,2	30,3	12,3	18,0	30,3

Fonte: Censo Escolar/Inep. Disponível em:
<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 out. 2010.
Elaboração deste estudo.
Obs.: Inclusive os alunos da educação especial fundamental.

Os dados da Tabela 2 explicitam as análises de Monlevade (2001) e Pinto (2007), pois se compararmos os dados de matrículas do primeiro ano (1998) com o último ano de vigência (2006) do Fundef verificar-se-á que a lógica de distribuição dos recursos do fundo provocou uma acentuada municipalização das matrículas do ensino fundamental. A municipalização ocorreu em todas as regiões do país, todavia, nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte os índices de municipalização foram maiores dado às características de cada região.

Segundo Castro (2007), citando dados do Ipea[17],

[17] "A Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações do governo para a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento". Ver in:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68>.

> a priorização da educação básica, em especial do ensino fundamental, no governo de FHC, notadamente pela criação do Fundef, foi tão marcante e acentuada, que em 1995 o país aplicava aproximadamente 2,16% do PIB[18] no financiamento do ensino fundamental e chegou a aplicar, em 2005, o equivalente a 2,35% do PIB, crescimento de 8,80%. Enquanto que, nos demais níveis, o crescimento no volume de recursos aplicados foi mais modesto, uma vez que: a) na educação de crianças de 0 a 6 anos, ele cai de 0,40% do PIB, em 1995, para 0,29% do PIB, em 2005, redução de 0,11 pontos percentual; b) no ensino superior, também ocorreu redução, pois se aplicava, em 1995, 0,90% do PIB, reduzindo para 0,70% do PIB, em 2005; c) no ensino médio, ocorreu crescimento, todavia menor que o do ensino fundamental, pois se aplicava 0,38% do PIB, em 1995, chegando a 0,43% do PIB, em 2005, apenas 0,5 ponto percentual. (CASTRO, 2007, p. 869).

A Constituição Federal de 1988 determinou a aplicação de 18% da arrecadação de impostos da União no financiamento da MDE, entretanto, de acordo com Monlevade (1997) "estava terminando a famosa década da educação, período de 1989 a 1998, e na prática cada vez menos se destinava ao ensino fundamental, a parcela de impostos da União vinculados ao financiamento do ensino" (p. 20). Tal fato, conforme o referido autor, é compreendido a partir da edição da EC nº 14/1996, pois "ao mesmo tempo em que aumentou a obrigação dos governos estaduais e municipais, de aplicar no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, diminuiu a obrigação da União" (p. 20).

Na Constituição de 1988, o artigo 60 do ADCT[19] previu a obrigatoriedade do Poder Público (União, estados e municípios) de aplicarem pelo menos 50% dos recursos vinculados no financiamento do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Entretanto, a aprovação da EC nº 14/1996, ampliou a obrigação dos estados e municípios para 60%, no mínimo; todavia, reduziu a obrigação da União, dos 50% anteriormente previstos para apenas 30%. Como já vimos, a interpretação governamental não era a mesma dos pesquisadores e estudiosos do financiamento da educação.

A EC nº 14/1996 criou também uma subvinculação de 60% nos 25% destinados à educação pelos estados, Distrito Federal e municípios, o que corresponde a 15% dos recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais. Esses recursos, segundo o novo

---

[18] "O produto interno bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (quer seja, países, estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc). O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de mensurar a atividade econômica de uma região. Na contagem do PIB, consideram-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo de intermediário.". Ver in: <http://www.academiaeconomica.com/2008/08/o-que-pib.html>. Acesso em: 22 mar. 2011.

[19] "ADCT quer dizer: Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Eles Garantiram a transição do regime Constitucional de 1967 para a Constituição de 1988 e outras regras, estabelecendo situação de transição, porém após a sua implementação tem a sua eficácia exaurida. Os ADCT têm natureza transitória e não são considerados normas permanentes. (posição do STF)". Ver in: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/628822/o-adct-art>. Acesso: em 25 mar. 2011.

texto constitucional, deveriam ser aplicados por estados, Distrito Federal e municípios exclusivamente no financiamento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino obrigatório e a remuneração condigna do magistério.

Com a edição da EC nº 14/1996, ficou redefinido o papel da União no financiamento do ensino fundamental, uma vez que, de acordo com Negri (1997),

> a participação da União passou a se concentrar na função redistributiva e supletiva, a fim de garantir padrão mínimo e equalização da qualidade de ensino, bem como a correção das desigualdades regionais que marcam profundamente o financiamento da educação básica no país, em especial o financiamento do ensino fundamental. (p. 10).

O artigo 60 do ADCT, §1º, alterado pela EC nº 14/1996, determinou ainda que a distribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental entre estados e seus municípios, fosse assegurada mediante a criação de um fundo contábil, no âmbito dos estados e do Distrito Federal. Assim, a EC nº 14/1996 não só estabeleceu a subvinculação de 15% de parte das receitas vinculadas pelo art. 212 da CF para o financiamento específico do ensino fundamental público, como criou a política de fundos contábeis, ao dispor no art. 5º, §1º, que:

> a distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil. (BRASIL, 1996a).

A EC nº 14/1996 reafirmou a necessidade de os estados, Distrito Federal e municípios cumprirem o disposto no artigo 212 da CF, relativo à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, incluindo as transferidas pela União. Ela também inaugurou algo novo, pois obrigou esses entes federados, a partir de 1997, a alocar no mínimo 60% dos recursos vinculados, pelo art. 212 da CF, para o financiamento específico do ensino fundamental.

A EC nº 14/1996 determinou que fosse de competência dos estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundef. No entanto, devido aos desníveis socioeconômicos existentes entre os entes federados do país, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente nas regiões, Norte e Nordeste, coube a União a responsabilidade (*exercício da função redistributiva e supletiva*) de complementar recursos ao Fundef, sempre que, em qualquer unidade federada (estado, Distrito Federal e municípios) seu valor *per capita* não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

A instituição do Fundef, segundo seus propositores, reitera o dispositivo constitucional, do art. 208, inciso I, e art. 211, § 4º da CF, que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta pelo Poder Público, já que permitiria

> aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; ampliar os recursos alocados; aplicar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; dar visibilidade à gestão dos recursos; e, capacitar e valorizar o magistério. (BRASIL, 1999).

Conforme expressam Davies (2004, p. 58) e Monlevade (2001, p 90), o Fundef, ao contrário do discurso do governo e de seus criadores, na prática não significou recursos novos para a educação; o que este fundo fez foi criar uma subvinculação para o ensino fundamental de recursos já existentes e vinculados pela Constituição de 1988.

A distribuição dos recursos do Fundef, de acordo com o art. 2 da Lei n° 9.424/1996, dar-se-ia entre o governo estadual e governos municipais pelo número de alunos matriculados anualmente nas escolas das respectivas redes de ensino. A legislação considerou, para o fim da distribuição dos recursos, exclusivamente as matrículas do ensino fundamental presencial, cujos dados seriam coletados anualmente pelo MEC via Inep por meio do Censo Escolar.

O Fundef, ao distribuir recursos proporcionais aos encargos com o alunado do ensino fundamental, inaugurou, segundo Sousa Júnior (2003), "[...] uma *política focalista de financiamento público* e esta política acabou por alimentar certa asfixia das condições de oferta dos demais níveis da Educação Básica" (p. 276) (grifos do autor). Ainda, de acordo com o referido autor, "a sistemática de distribuição de recursos inaugurada pelo Fundef levou, quase que automaticamente, à concorrência por alunos entre as redes estaduais e municipais, com o objetivo único de ampliar as receitas do Estado ou dos Municípios" (p. 276).

O Fundef, por contemplar somente matrículas do ensino fundamental, fez crer que a competição por alunos entre as diversas redes não somente fosse aceitável, como também necessária para o bom funcionamento do sistema educacional. Todavia, segundo Davies (2004) e Sousa Júnior (2003), o que a prática demonstrou foi que o Fundef provocou uma redução dos investimentos na educação infantil, no ensino médio e na EJA, pois as matrículas dessas etapas/modalidade de ensino não eram contabilizadas para recebimento de recursos por meio do fundo.

Para Oliveira (2007), "a concentração de recursos que o Fundef realizou no ensino fundamental fez com que o financiamento das outras etapas da educação básica - educação infantil e ensino médio -, além da educação de jovens e adultos sofressem significativos

impactos negativos" (OLIVEIRA, 2007, p. 113). E continua: "a restrição de recursos provocada pelo Fundef, para as demais etapas da educação básica, deu-se em um contexto de ampliação da demanda de matrículas" (p. 113).

Não bastassem as mudanças provocadas pela EC nº 14/1996 que penalizou a oferta doas demais etapas de ensino da Educação Básica, conforme Monlevade (2001),

> o governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC vetou o artigo que permitia a inclusão de matrículas de educação de jovens e adultos – EJA, do ensino supletivo, aprofundando a dívida social do país com milhões de jovens e adultos, que no decorrer de suas vidas foram excluídos da escola por diversos fatores sociais e econômicos. (p. 87).

O argumento do Governo FHC para vetar o artigo que incluía as matrículas da EJA foi de que haveria uma grande dificuldade de contabilizar os alunos desta modalidade de ensino, da função suplência. Todavia, os reais motivos foram de ordem econômica, como afirma Monlevade (2001), pois com "a inclusão dos alunos da eja-suplência implicaria num maior aporte de recursos da União, para a complementação do Fundo" (p. 87).

Esse veto presidencial, conforme o referido autor,

> prejudicou sobremaneira a oferta da EJA – função suplência, em todo o território brasileiro, pois com ele as matrículas desta modalidade de ensino não representavam receita para os Estados ou Municípios, fator que inibiu de forma bastante acentuada a sua oferta, em todo território nacional. (MONLEVADE, 2001, p. 87).

Ainda sobre os impactos do novo fundo, de acordo com Oliveira (2007),

> o Fundef além de provocar uma modificação substantiva no padrão de financiamento da educação básica pública brasileira, criou alguns problemas de difícil equacionamento, para a educação pública, como por exemplo: a) a focalização no ensino fundamental regular prejudicou profundamente o financiamento das outras etapas da educação básica; b) o não cumprimento dos dispositivos legais por parte da União, subdimensionando o valor aluno/ano durante a vigência do Fundef, criou um "*passivo"* do governo federal, para com diversos Estados e Municípios que se viram privados do direito de receber complementação da União; c) a fraca atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), devido a sua incapacidade técnica e política de fiscalização, permitiram significativos desvios na aplicação dos recursos do Fundef, entre outros. (p. 116).

Expressando uma análise crítica sobre o Fundef, Davies (1999; 2004; 2007), Monlevade (1999; 2001) e Pinto (2002; 2006), argumentam que a aprovação da EC nº 14/1996, além de criar o Fundef introduziu uma série de mudanças que retirou importantes direitos sociais, anteriormente contemplados pela Constituição de 1988. Segundo os referidos autores, a EC nº 14/1996 tirou do texto constitucional a obrigatoriedade do ensino fundamental para os maiores de catorze anos, bem como a progressiva extensão da

obrigatoriedade para o ensino médio, e isto significou uma exclusão de direitos sociais muito importantes para a população do país, que já haviam sido garantidos no texto constitucional de 1988.

Em estudos realizados sobre os impactos do Fundef na educação pública do país, autores como, por exemplo, Davies (1999), Monlevade (2001) e Pinto (2007) detectaram que pela forma como foi estruturada a legislação do fundo e pelo não cumprimento do artigo 6º da Lei nº 9.424/1996, que dispunha sobre a complementação de recursos da União, esta teve uma pequena participação na complementação de recursos do Fundo, conforme dados da Tabela 3, sendo esta realidade a maior responsável pelas tensões na gestão dos recursos do Fundef, ao longo de sua vigência – 1998 a 2006.

Tabela 3 - Composição dos recursos do Fundef[1] (1998 - 2006)

Ano	Contribuição da União		Contribuição de Estados/Municípios		Total Geral do Fundef
	R$	(%)	R$	(%)	
1998	960.950.062,47	3,29	28.260.290.576,21	96,71	29.221.240.638,68
1999	1.424.378.541,12	4,40	30.956.807.819,19	95,60	32.381.186.360,31
2000	996.104.172,92	2,86	33.772.796.621,94	97,14	34.768.900.794,86
2001	831.571.953,36	2,27	35.874.121.563,92	97,73	36.705.693.517,28
2002	717.067.248,80	1,84	38.299.289.742,64	98,16	39.016.356.991,44
2003	496.903.784,00	1,33	36.764.475.012,56	98,67	37.261.378.796,56
2004	674.144.444,35	1,69	39.108.102.747,46	98,31	39.782.247.191,81
2005	513.841.401,93	1,21	42.054.367.528,62	98,79	42.568.208.930,55
2006	392.125.293,75	0,87	44.583.530.107,98	99,13	44.975.655.401,73

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF/SIAFE).
Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/estados.asp>. Acesso em: 23 fev. 2011.
Elaboração deste estudo.

Nota:
(1) Valores atualizados até janeiro de 2011 segundo o IPCA.

Os dados da Tabela 3 permitem verificar a participação da União nos recursos do Fundef, uma vez que ela, por força da legislação que criou o fundo, se resumiu a complementação de recursos para os estados e municípios que não atingiram o custo aluno/ano mínimo nacional. A complementação da União teve um comportamento decrescente se considerarmos o montante de recursos movimentados pelo Fundef, pois em 1998, seu primeiro ano, ela representou 3,39% do total dos recursos; todavia, em 2006, último ano, ela representou apenas 0,87% do total dos recursos. O comportamento decrescente da complementação da União, no conjunto dos recursos do Fundef, conforme demonstra os dados da Tabela 3, decorre, segundo os autores referidos, fundamentalmente do

descompromisso e do não cumprimento, pelo governo federal da legislação que determinava a forma de cálculo do valor/aluno mínimo nacional. Realidade que penalizou sobremaneira diversos estados e municípios, que pela definição legal (art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/1996) teriam direito a receber complementação da União, mas que durante a vigência do Fundef isto não aconteceu. Esse é um assunto polêmico que motivou inclusive ações na justiça, impetradas por diversos segmentos da sociedade como partidos políticos, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Ministério Público Federal (MPF) e outros, inclusive com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

No decorrer do período de vigência do Fundef, entre 1998 até 2006, o governo federal ao decretar o valor mínimo anual por aluno, que servia de parâmetro para a distribuição dos recursos do fundo entre os estados e municípios, também referência para a ação supletiva da União, desrespeitou sistematicamente a legislação com o objetivo de não aumentar o valor da sua complementação para os estados e municípios que não atingissem o valor mínimo definido nacionalmente.

Com relação ao descumprimento por parte da União da legislação na determinação do valor mínimo do Fundef, observa Monlevade (2001) que

> se o Fundef queria diminuir desigualdades, não conseguiu: a diferença entre os oito Estados de maior arrecadação per capita e os oito piores subiu de 2,0, em 1998, para quase 2,4, em 2000. Exatamente porque a União não cumpriu sua parte de elevar o valor mínimo conforme a Lei e complementar substancialmente os recursos dos Estados pobres. (p. 90)

Sobre este mesmo assunto, Davies (2007) argumenta que:

> Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o Fundef era capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do Fundef (9.424/96) que estabelecia o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação. [...] Essa irregularidade, reconhecida em vários relatórios do TCU (Tribunal de Contas da União – www.tcu.gov.br) e no relatório do GT criado pelo MEC, em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R$ 12,7 bilhões, de 1998 a 2002 (Brasil – MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o Fundef, tendo em vista a Lei 9424/96, talvez tenha superado R$ 30 bilhões, até o final de 2006. (p. 25).

Ainda, com relação à definição do valor mínimo aluno/ano, conforme Pinto (2007),

> o governo federal nunca cumpriu a EC N. 14/96 (nem o art. 6º da Lei N. 9424/96) a qual estabelecia que o valor/aluno mínimo do Fundef deveria ser, pelo menos, igual à média nacional do fundo. Se este preceito constitucional e a legislação do Fundef

> houvessem sido cumpridos, o mínimo de 2006 seria de cerca de R$ 1.165,00 (e não R$ 682,60, que foi o valor fixado pelo governo federal). (PINTO, 2007, p. 887).

Também, com relação a esse assunto, Oliveira (2007) argumenta que:

> o não cumprimento dos dispositivos legais (da legislação do Fundef) por parte do governo federal, subdimensionando o valor aluno/ano do Fundef, impediu que mais recursos fossem transferidos para mais estados situados entre os mais pobres e com valores "*per capita"* menores. Isso, além de quitar credibilidade ao sistema, impediu que a redução das desigualdades nacionais fosse mais acentuada. (p. 116).

Ainda, de acordo com o referido autor:

> o sistemático subdimensionamento dos valores "*per capita*" nacionais fez com que as complementações da União aos estados que não atingissem a média nacional fossem sempre em menor volume e atingindo menos estados. Isso gerou uma "*dívida*" da União para com o Fundef da ordem de mais de R$ 20 bilhões. Esse aspecto, além de reduzir as já limitadas capacidades equalizadoras da proposta do Fundef em nível nacional, comprometeu a credibilidade necessária à União para afiançar qualquer proposta de fundo, o que se tornou um importante dificultador da tramitação do Fundeb. (OLIVEIRA, 2007, p. 115).

O mecanismo e/ou a fórmula adotada pelo governo federal para o cálculo do valor mínimo aluno/ano, durante a vigência do Fundef, de acordo com Arelaro (2007),

> se constitui no mais grave descumprimento da Lei nº 9424/96, pois, desde o primeiro ano da implantação do FUNDEF, até hoje, houve uma subvalorização do valor per capita aluno - ou gasto aluno, como é mais correto identificar este cálculo - estabelecido nacionalmente. (p. 10).

Os dados da Tabela 4 corroboram com o argumento dos estudiosos do financiamento da Educação Básica referidos, pois demonstra que existiu uma diferença expressiva entre os valores decretados pela União, com os valores calculados pelos pesquisadores, com base no que determinava a legislação do Fundef.

Tabela 4 – Diferença[1] absoluta e relativa entre o Valor Médio Aluno Ano (VMAA) calculado nos termos da Lei n° 9.424/1996 (art. 6º, § 1º) e o valor decretado pela Presidência da República (1998 – 2006)

Continua

Ano	Valor (Média Nacional)[2]	Valor Decretado[3]		Diferença	
				Absoluta	(%)
1997	684,00	684,00		-	-
1998	882,83	696,15		185,98	26,82
1999	953,32	664,65		287,67	43,43
2000	1.049,08	656,01	688,81	393,07	59,92
2001	1.129,48	667,92	701,32	461,56	69,10
2002	1.200,80	710,60	746,13	490,20	68,98

Encerra Tabela 4

Ano	Valor (Média Nacional)[2]	Valor Decretado[3]		Diferença	
				Absoluta	(%)
2003	1.163,52	683,76	717,95	416,12	70,17
2004	1.200,96	784,84	824,08	416,12	53,02
2005	1.268,53	806,73	847,07	461,80	57,24
2006	1.500,00	853,25	895,91	646,75	75,80

Fonte: Ação Educativa. Disponível: http://www.acaoeducativa.org.br/portal. Acesso em: 25 mar. 2011.

Notas:
(1) Valores atualizados até janeiro de 2011 segundo o IPCA.
(2) Estes valores foram calculados pelos pesquisadores do financiamento da educação (tendo como parâmetro o que dispõe o art. 6º da Lei Federal nº 9.424/1996) e constam do Relatório do Grupo de Trabalho (GT) do MEC e, ainda, no site da Ação Educativa, conforme endereço eletrônico acima.
(3) Estes valores foram decretados pelo governo federal, durante a vigência do Fundef, sem levar em consideração o que dispunha a Lei do Fundef (Lei nº 9.424/1996). Nos anos de 1997 a 1999, referiam-se de 1ª a 8ª séries (1º ao 9º anos). Nos anos de 2000 a 2006, um valor referia-se a alunos de 1ª a 4ª série (1º ao 5º ano) e o outro valor referia-se a alunos de 5ª a 8ª série (6º ao 9º ano) e educação especial. Em 2005 e 2006, as matrículas das séries iniciais e finais da zona rural possuíam um valor 2% maior que as matrículas da zona urbana.

Em decisão proferida no Acordão do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[20], no Recurso Especial nº 1.101.015 – BA (2008/0237093-6), o Judiciário reconheceu que a União descumpriu a Lei do Fundef no estabelecimento do valor mínimo aluno/ano, por meio de decreto desconsiderando a fórmula de cálculo estipulado pela referida legislação.

O cumprimento dessa condição levaria a uma significativa diminuição das disparidades no financiamento do ensino fundamental, obrigando uma participação significativa da União no financiamento da Educação Básica. No entanto, por uma decisão política do governo federal durante todo o período de vigência do Fundef (1998-2006), essa regra foi desrespeitada, conforme a visão de diversos pesquisadores (ARELARO, 2007; DAVIES, 2007; MONLEVADE, 2001; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007), fato que levou à propositura de ações judiciais.

O descumprimento da legislação do Fundef, em especial, na determinação do valor mínimo aluno/ano, conforme Monlevade (2001),

> afastou a União dos seus compromissos com o regime de colaboração, quanto à incumbência de exercer função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, conforme previsto no art. 211, § 1º, da Constituição Federal. (p. 91).

O descumprimento da legislação do Fundef pela União gerou uma dívida para com estados e municípios, reconhecida pelos diversos pesquisadores referidos, pelo Superior

[20] Ver em: <http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/doc_2_52.pdf.> Acesso em: 25 mar. 2011.

Tribunal de Justiça e, ainda, pelo Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae)[21], realizada em 2010.

No seu Documento Final, a Conae/2010 não só reconheceu o passivo da União com o Fundef, como manifestou no sentido de que ele deveria ser ressarcido. Neste sentido, a Conferência expressou-se da seguinte forma:

> No entanto, é urgente o ressarcimento da União - em valores atualizados - à sociedade brasileira, estados, DF e municípios pelo não cumprimento dos critérios legais para o cálculo do valor aluno/a/ano do Fundef (Lei 9.424/ 96). A dívida já supera os R$ 20 bilhões de Reais e deve ser paga imediatamente aos estados e municípios, que deverão obrigatoriamente investir os valores a serem recebidos na melhoria da qualidade do ensino de suas redes. Essa dívida educacional não pode ser paga ou descontada por meio de perdão da dívida tributária desses entes federados para com a União. (BRASIL, 2010, p. 112).

Assim, pode-se concluir que o Fundef provocou muitas mudanças no financiamento da Educação Básica. Mudou o perfil do atendimento do ensino fundamental no país, constituindo-se num forte indutor da municipalização. Rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e a capacidade financeira dos municípios e também alterou os critérios de distribuição da receita tributária entre os municípios de um mesmo estado. Por concentrar a maior parcela dos recursos no ensino fundamental, provocou impactos negativos no financiamento das demais etapas e modalidades da Educação Básica, além de induzir a competição entre as redes estadual e municipal pelas matrículas do ensino fundamental, exercendo efeitos negativos na política de colaboração entre estados e municípios.

2.4 A concepção de estado do Governo Lula da Silva, o financiamento da educação e a criação do Fundeb

Conforme expressa Dourado (2011) as ações concebidas e propostas pelo Governo Lula da Silva, para a educação, contrariamente ao período do Governo FHC sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade e reafirma o princípio da gestão democrática.

---

21 "A Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi realizada em Brasília – DF, no período de 23 a 27 de abril de 2010. Trata-se de um „espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional' (BRASIL, 2009). A CONAE teve o seguinte tema: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. Na Conferência foram discutidas questões referentes a todos os níveis da educação (Educação Básica e Ensino Superior), em suas diferentes etapas e modalidades, ou seja, desde a Educação Infantil até a Pós-Graduação". Para aprofundar ver em:< http://conae.mec.gov.br/>. Acesso: em 15 mar. 2011.

Ainda, segundo o referido autor, o Governo Lula da Silva promoveu significativas alterações nas políticas públicas para a educação nacional, especialmente, quanto à concepção e a sua abrangência, bem como, nos processos de gestão e financiamento das políticas direcionadas à Educação Básica.

Pautado na concepção de que o Estado é o grande responsável pela oferta de uma Educação Básica de qualidade para todos, portanto, é também o seu grande agente financiador, é que o Governo Lula da Silva, objetivando dar resposta aos anseios da sociedade, em especial dos educadores, e para fazer frente ao encerramento da vigência do Fundef que ocorreria em dezembro de 2006, apresentou ao Congresso Nacional a PEC nº 415/2005 que, após intensos debates, avanços e recuos e um longo período de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado, foi transformada na Emenda Constitucional nº 53/1996, criando o Fundeb, doze dias antes do término legal do Fundef.

Conforme a concepção do Ministério da Educação, expressa na EM nº 052, de 18 de agosto de 2004[22], o governo federal, lançando mão das prerrogativas constitucionais de promover uma ação normativa, supletiva e redistributiva no campo da educação ao propor a criação do Fundeb, o fazia com vistas a

> promoção da equidade no tratamento dado a todos os segmentos do ensino que compõem a Educação Básica, assegurando aos governos estaduais e municipais, pela via da redistribuição dos recursos e pelo aporte de recursos federais suplementares, igualdade na capacidade financeira de promoção do atendimento nesse nível de ensino e, consequentemente, garantindo a todas as crianças e jovens brasileiros, igualdade de oportunidades de acesso à educação, independente da localização geográfica de suas residências e do ente governamental a que se encontram vinculadas as escolas públicas que irão atendê-los. (BRASIL, 2004).

Ainda, na referida EM, a proposta foi justificada no fato de que o novo fundo teria o objetivo de beneficiar

> aqueles governos (Estados ou Municípios) que, por um lado, contam com reduzida capacidade de financiamento da educação e, por outro, apresentam uma elevada participação no atendimento dos alunos da Educação Básica no âmbito do Estado a que pertencem. (BRASIL, 2004).

Outro aspecto destacado é o fato de que com a adoção de novos parâmetros para definição do valor mínimo por aluno/ano, o fundo

[22] Nesta Exposição de Motivos, o governo federal e o MEC apresentaram ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) as suas justificativas para a criação do Fundeb, em substituição ao Fundef que se encerraria em 2006, quando foi protocolada a PEC nº 415/2005.

> promoverá um novo realinhamento nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino, que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido. (BRASIL, 2004).

O Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Trata-se, também, de um fundo especial e de natureza contábil, de âmbito estadual e formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal, além de recursos financeiros federais para complementação desses recursos. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica.

Com vigência estabelecida de catorze anos, compreendendo o período de 2007 a 2020, sua implantação foi gradual, iniciando-se em 1º de janeiro de 2007, tendo sido plenamente concluída em 2009. Para cobrir despesas com toda a Educação Básica, os estados e municípios passaram a colaborar com o novo fundo com 20% da sua receita proveniente de impostos e transferências, aumentando de 16,66% em 2007, para 18,33% em 2008 e para 20% em 2009 e anos subsequentes.

O Fundeb visa destinar recursos para a toda Educação Básica e a distribuição dos recursos será feita pelo número de alunos, de acordo com dados do Censo Escolar/Inep do ano anterior, observando o seguinte: alunos do ensino fundamental regular e especial - 100% a partir do 1º ano; alunos da educação infantil, ensino médio e EJA - 1/3 no 1º ano (2007), 2/3 no 2º ano (2008) e 3/3 (100%) do 3º ano (2009).

O Fundeb estrutura-se numa conta única, tal como o Fundef, e é composto por impostos estaduais (ICMS, IPVA e ITCMD) e federais (IR e IPI – parcela redistribuída aos estados (FPE) e aos municípios (FPM), LC nº 87/96 e ITR). Diferencia-se do Fundef pela *cesta* de impostos que o compõem e pelos percentuais subvinculados (20%), bem como pelo universo das matrículas a serem contempladas (Educação Básica) na distribuição dos recursos do fundo. Outra diferença substancial do Fundeb em relação ao Fundef é a forma e o *quantum* de recursos a serem complementados ao fundo pela União. Esta aplicou no Fundeb 2 bilhões de reais em 2007; 3 bilhões, em 2008; e 4,5 bilhões em 2009, sendo que a partir de 2010 sua complementação será de, no mínimo, 10% do total de recursos do fundo.

A legislação do Fundeb também determina que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos sejam exercidos no

âmbito da União e das unidades da Federação, estados e municípios pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS). A Lei Federal nº 11.494/2007, no seu artigo 24, fixou a composição mínima desses conselhos e dispôs sobre a restrição da participação de pessoas e segmentos ligados ao Poder Público, impedidos de compor tais colegiados.

De acordo com Davies (2007, p. 47), as pesquisas têm revelado que apesar do potencial democrático dos CACS, a prática tem demonstrado que a atuação dos mesmos no controle e acompanhamento dos recursos dos fundos e na supervisão do Censo Escolar, revela-se bastante limitada. A predominância do clientelismo na indicação dos membros dos CACS, especialmente no âmbito dos municípios, revela uma tendência desses conselhos refletirem mais os interesses dos governantes do que da sociedade civil.

Considerando a composição mínima dos CACS determinada pela legislação dos fundos, segundo Davies (2007), eles possuem uma composição mais estatal do que social. A representação estatal nos conselhos, tanto do Fundef como do Fundeb, prepondera-se sobre os representantes não estatais, pois, pelo fato de atuarem como voluntários e deterem pouco ou nenhum conhecimento técnico sobre o assunto, tendem a deixar nas mãos dos representantes estatais o controle dos trabalhos do CACS. Além disso, os representantes estatais possuem uma maior disponibilidade de tempo, pois, em geral, são servidores públicos que são liberados de suas atividades para participarem dos CACS.

A experiência do pesquisador deste estudo, ao atuar como presidente do CACS, no âmbito estadual, no período de 1998 até 2002, e no âmbito do município de Goiânia, no período de 1998 até 2000, onde representava o segmento dos trabalhadores em educação, permitiu-lhe comprovar os limites e as fragilidades do acompanhamento e controle exercido pelos colegiados quanto à repartição e aplicação dos recursos. Dessa maneira, pode afirmar que a supervisão do Censo Escolar é uma função praticamente impossível para o CACS realizar, pois seus membros não possuem conhecimento específico, nem tampouco mecanismos operacionais para realizar a supervisão da coleta dos dados.

Este pesquisador acrescenta que se soma às dificuldades operacionais dos CACS, o descompromisso dos gestores públicos que sonegam informações e o pouco conhecimento técnico da maioria dos membros, o que inviabiliza uma análise mais aprofundada e segura dos dados e informações das prestações de contas e dos documentos contábeis.

Expõe de maneira conclusiva que os demonstrativos são elaborados de forma a dificultar a análise dos dados, o que faz com que a maioria dos conselheiros referende as contas, influenciados pela manifestação dos representantes estatais. O TCM, por meio de resolução normativa própria, dispôs que as contas dos fundos municipais só seriam recebidas

pelo Tribunal caso estivessem acompanhadas de relatório que contivesse manifestação expressa dos conselhos, seja pela sua rejeição, seja pela sua aprovação. Essa iniciativa do Tribunal forçou a criação dos conselhos no âmbito dos municípios, todavia, devido ao clientelismo que impera na indicação dos membros dos CACS e o reduzido conhecimento técnico dos seus integrantes, as contas dos municípios, na sua grande maioria, recebiam manifestação favorável à aprovação.

Segundo Davies (2007), em relatório de avaliação da aplicação do Fundef na região Centro-Oeste, apresentado por ocasião do Seminário promovido pela Undime, em março de 1999, ficou reconhecida a falta de "[...] competência técnica da maioria dos integrantes dos CACS [...]" (DAVIES, 2007, p. 49) como um dos muitos aspectos que fragilizava e reduzia a capacidade do acompanhamento e controle social dos conselhos.

Conforme expressa Pinto (2007, p. 893), a legislação do Fundeb quanto à composição dos CACS representou um indiscutível avanço ante a legislação do Fundef, todavia, não foi suficiente para romper com a fragilidade da atuação dos conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos do fundo.

O Quadro 2 a seguir resume as principais características do Fundeb, seus aspectos legais e seus principais mecanismos de funcionamento.

Quadro 2 – Fundeb: EC nº 53/2006, Lei nº 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007, com as alterações do Decreto nº 6.278/2007

Descritores	Características
Vigência	14 anos – 2007 a 2020
Alcance	Toda Educação Básica (infantil, fundamental e médio)
Número de alunos atendidos	42,9 milhões (Censo Escolar /2010), inclusive alunos da educação especial
Fontes de recursos que compõem o fundo	FPE + FPM + ICMS + IPI-Exp + LC 87/96 + ITCMD + IPVA + ITR - Cota Municipal
Alíquota	20%
Recursos do Fundeb	R$ 86,6 bilhões (Fundeb – Estimativa para 2011)
Complementação da União	R$ 7,8 bilhões (Fundeb – Estimativa para 2011)
Distribuição dos recursos do Fundo	Alunos da Educação Básica presencial (pública + conveniadas [Creche e Pré-Escolar (até 2011)] e educação especial inclusiva)
Utilização dos recursos	**Mínimo de 60%** - Pagamento de salários dos profissionais do magistério **Máximo de 40%** - Pagamento de salários e demais despesas com MDE
Valor mínimo nacional por aluno/ano	Fixado anualmente com diferenciações entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica
Salário-Educação	Vinculado à Educação Básica

Fonte: Elaborado para este estudo, com base na seguinte legislação: EC nº 53/2006, Lei Federal nº 11.494/2007 (Dados de matrículas: Censo Escolar /Inep; e Dados financeiros: SIAFI).

O Fundeb, segundo seus proponentes e defensores, conforme argumenta Davies (2007), tem entre seus principais objetivos a "[...] intenção de corrigir as falhas do Fundef, com

relação à exclusão das matrículas da Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio como também de seus profissionais da educação" (p. 19).

Expressando-se sobre a criação do novo fundo, Pinto (2007) afirma que:

> o Fundeb, dado a sua lógica de composição, tanto com relação aos recursos como ao conjunto das matrículas que pauta a distribuição dos recursos, inova com relação ao Fundef porque resgata o conceito de educação básica como um direito, que havia sido quebrado pela lógica do Fundef. (p. 888).

Como já vimos, o Fundeb não é um fundo financeiro, mas sim um fundo de natureza contábil. Pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que formam o fundo serem realizadas pela União e pelos estados, com a participação do Banco do Brasil como agente financeiro do fundo e, por fim, em decorrência de os créditos dos seus recursos serem realizados automaticamente em favor dos estados e municípios de forma igualitária, com base no número de alunos, trata-se de um fundo de âmbito estadual. É um fundo que contempla as três etapas da Educação Básica, bem como suas diversas modalidades.

Expressando uma comparação entre o Fundeb e o Fundef, Pinto (2007) argumenta que

> um aspecto que pode ser considerado um retrocesso do Fundeb em comparação com o Fundef, refere-se ao enfraquecimento do princípio do custo-aluno-qualidade (CAQi)[23]. A legislação do Fundef apesar de que não tenha sido cumpridada, quanto aos critérios de apuração do custo-aluno-qualidade, o fato de estes princípios constarem como mandamento constitucional foi um instrumento de luta importante. Todavia, a legislação do Fundeb retira estes princípios do mandamento constitucional e o faz constar apenas na legislação regulamentadora do Fundo. (p. 890).

O referido autor identifica como retrocesso do Fundeb em relação ao Fundef o fato de que o texto da EC nº 53/2006 não se refere ao custo-aluno-qualidade (CAQi) como um princípio constitucional, entretanto os fatores de ponderação criados para a distribuição dos recursos do Fundeb é um passo importante na busca do custo-aluno-qualidade. A evolução dos fatores de ponderação nos primeiros anos de vigência do Fundeb, conforme Tabela 5, bem como o crescimento da complementação da União são passos importantes na busca do CAQi.

---

[23] "O conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), entendido como um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil (CARREIRA; PINTO, 2006). [...] o conceito de qualidade que norteou a proposta referenciou-se em uma perspectiva democrática e de qualidade social. Não se visa a uma escola de qualidade para uma pequena elite de crianças e jovens, mas para o conjunto da população brasileira. Parte-se também do pressuposto de que a qualidade é um conceito em construção e de que o próprio processo de debatê-la já é um de seus componentes". Ver in: *Custo Aluno-Qualidade Inicial*: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Disponível em: <http://www.inversioneinfancia.org/web/upload/menues/publicacionAD262.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2011.

A Tabela 5 expressa o movimento dos fatores de ponderação criados para a distribuição dos recursos do Fundeb. O peso desses fatores é decidido anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade de que trata o artigo 12 da lei de criação do Fundeb, para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, no âmbito do Fundeb.

Tabela 5 – Evolução dos fatores de ponderação para a distribuição proporcional dos recursos do Fundeb (2007 – 2011)

Etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da Educação Básica	Fatores de ponderação				
	2007	2008	2009	2010	2011
Creche pública tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20
Creche conveniada tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada tempo integral	-	0,95	0,95	1,10	1,10
Pré-escola tempo parcial	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00
Pré-escola tempo integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30
Séries iniciais ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15
Séries finais ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
EJA com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80
EJA (educação profissional nível médio)	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20

Fonte: Ministério da Educação (Resolução nº 01/2007, Portaria Normativa nº 41/2007, Portaria nº 932/2008, Portaria nº 777/2009, Portaria nº 873/2010), in: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>. Acesso em: 12 jul. 2011.
Elaboração deste estudo.

Uma das muitas novidades trazidas pela EC n.º 53/2006 que criou o Fundeb, no quesito de valorização dos profissionais de educação e para combater a falta de professores e funcionários nas escolas, foi a referência ao piso salarial profissional nacional (PSPN) para os trabalhadores da Educação Básica pública (art. 206, VIII, da Constituição Federal, art. 60, III e do ADCT).

Com relação a valorização do magistério, de acordo com Pinto (2007),

> o Fundeb avança, em relação à legislação do Fundef, no propósito de valorização dos profissionais da educação, pois a legislação do Fundeb aponta instrumentos

> legais claros, para garantir a tão sonhada valorização do magistério, uma vez que estabelece prazo para criação e regulamentação do piso salarial profissional nacional (PSPN) [24]. (PINTO, 2007, p. 889).

O estabelecimento de um PSPN é um avanço muito importante para a valorização dos profissionais do magistério, em especial para as regiões mais pobres do país, onde um coletivo muito grande de profissionais ainda recebem salários muitos baixos.

A criação do PSPN previsto na legislação do Fundeb foi concretizada pela aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamentou a alínea "e" do inciso III do *caput* do art. 60 do ADCT. Esta lei, ao instituir o PSPN para os profissionais do magistério público da Educação Básica, representou uma conquista histórica para os educadores que atuam nesse nível em todo o país. Todavia, esta tão sonhada valorização na prática não aconteceu completamente, pois a legislação do PSPN foi objeto de diversas contestações jurídicas, inclusive por uma ADIN: nº 4.167/2008[25], patrocinada por alguns governadores que, conforme expressa Machado (2010) "declaram ter sido pegos de surpresa pela Lei do Piso, não estando preparados para a cumprirem" (p. 77).

A implantação do PSPN, conforme o previsto na legislação do Fundeb e nas disposições da Lei nº 11.738/2008, com certeza representaria avanços na valorização dos profissionais do magistério, um dos principais objetivos da política de fundos, representada pelo Fundef e Fundeb. Todavia, isto não se deu ainda, pois atitudes como a dos governadores que patrocinaram e protocolaram no Supremo Tribunal Federal, a ADIN nº 4.147/2008, e no caso da rede pública estadual de Goiás, que de acordo com Machado (2010),

> numa interpretação inédita e sem nenhum suporte legal, a implantação do Piso se deu de forma parcelada em dezessete meses, sem reajuste, para atingir o patamar de R$ 950,00 em julho de 2010. Da mesma forma, o reajuste de 7,86% previsto para janeiro de 2010 foi parcelado em quatro vezes, sendo distribuído nos meses de agosto a novembro deste ano, e mesmo assim não chegou a ser rigorosamente cumprido. (p. 120)

[24] O PSPN é definido como "quantia abaixo da qual os sistemas de ensino não poderão fixar o vencimento inicial da carreira do magistério no menor grau de habilitação" (MONLEVADE, 2000, p. 105). Como pontua o autor, é "o salário mínimo do professor público", garantido por mecanismos legais e financeiros como pagamento possível por todos estados e municípios. Ver: MACHADO, 2010, p. 66.

[25] A ADIN nº 4.167/2008 para impedir a implantação da Lei do PSPN foi ajuizada em 2008, pelos governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, com o apoio dos governadores de São Paulo, Minas Gerais, Tocantins, Roraima e do Distrito Federal. Ela objetivava contestar alguns pontos da Lei do Piso, todavia, em 11 de abril de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a sua constitucionalidade, compreendendo que o valor do piso refere-se apenas à remuneração básica sem excluir vantagens e benefícios pagos aos profissionais da educação previstos nos planos de carreira.

Atitudes como a dos governadores que patrocinaram a ADIN e como a do governo do Estado de Goiás, quando propôs legislação parcelando a implantação do piso salarial, fazem com que a valorização dos profissionais do magistério, mesmo considerando os avanços da legislação do Fundeb, na prática, ainda esteja longe de ocorrer.

Contrariamente ao que dispunha a legislação do Fundef, a legislação do Fundeb estabelece com mais clareza a participação da União na complementação dos recursos para o fundo. Ficou estabelecido que a partir do quarto ano de vigência do Fundeb, isto é, a partir de 2010, a complementação da União não poderá ser inferior a 10% do montante de recursos movimentados pelo Fundeb. Esta nova regra para a complementação da União, conforme expressa Borges (2007), "representa significativo avanço, comparativamente ao Fundef, na medida em que acaba com a possibilidade de fixação do valor mínimo pelo Poder Executivo Federal, de forma a desonerar o governo federal de participação mais expressiva no financiamento da Educação Básica" (p. 110). Ainda com relação à complementação da União ao Fundeb, Pinto (2007) argumenta que "o Fundeb tende a reduzir as desigualdades entre os Estados da Federação. Essa redução seria provocada essencialmente pelo aumento da complementação da União" (p. 887).

A Tabela 6 apresenta o volume de recursos movimentados nos fundos (Fundef/2006 e Fundeb/previsão para 2011). Os dados permitem verificar a participação de estados e municípios na arrecadação dos fundos e também a parcela de contribuição da União. Em 2006, último ano de vigência do Fundef, a participação dos recursos de estados e municípios na arrecadação do fundo representou 99,13%, enquanto que a complementação da União representou apenas 0,87% dos recursos arrecadados.

Tabela 6 – Recursos dos fundos (Fundef e Fundeb), incluindo a participação dos estados e municípios e a complementação da União (2006 e 2011)

Ano	Fundo	Contribuição de estados e municípios		Complementação efetuada pela União		Total geral dos recursos
		R$	(%)	R$	(%)	
2006	Fundef[1]	44.583.530.107,75	99,13	392.125.293,75	0,87	44.975.655.401,50
2011	Fundeb[2]	86.683.699.000,00	91,74	7.801.532.900,00	8,26	94.485.231.900,00

Fonte: Dados Financeiros (SIAFE). In: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/estados.asp>. Acesso em: 19 fev. 2011, e Portaria Interministerial nº 1.459/2010. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-dados-estatisticos>. Acesso em: 22 mar. 2011.
Elaboração deste estudo.

Notas:
(1) Os dados do Fundef (2006) estão atualizados segundo o IPCA até janeiro de 2011.
(2) Os dados do Fundeb (2011) referem-se à previsão de recursos para o exercício de 2011, divulgados pelo MEC.

A previsão de arrecadação para o Fundeb em 2011, quinto ano de sua vigência, conforme dados da Tabela 6, demonstra que a contribuição de estados e municípios representou 91,74%, enquanto que a complementação da União representou 8,26%. O crescimento da complementação da União, comparando o último ano do Fundef com a previsão para o quinto ano do Fundeb, é muito expressivo.

Ao contrário do que ocorreu com o Fundef, a legislação do Fundeb tornou mais difícil o descompromisso da União, uma vez que a legislação estabeleceu que o não cumprimento da complementação da União, como a lei definiu, importará crime de responsabilidade da autoridade competente.

Os números permitem verificar que a participação da União nos recursos do Fundeb, considerando os cinco primeiros anos de vigência, diferentemente da realidade demonstrada para o Fundef, período de 1998 a 2006, teve um comportamento crescente. Essa realidade, conforme expressou Pinto (2007), contribuirá para a redução das desigualdades entre os estados da Federação, com relação ao financiamento da Educação Básica.

A complementação da União aos fundos, de acordo com a maioria dos autores referidos neste estudo, constitui-se na única injeção de recursos novos no financiamento da Educação Básica. Entretanto, no período de vigência do Fundef ela foi muito baixa; já em relação ao Fundeb, cumprindo a legislação, a previsão é que haja um índice crescente.

A maioria dos autores referidos neste estudo acredita que a complementação da União, da forma como foi definida na legislação do Fundeb, constituir-se-á num instrumento importante de reforço no financiamento da Educação Básica, entretanto, ainda é insuficiente para garantir um financiamento adequado para a Educação Básica. Grandes movimentos ocorreram no país decorrente da adoção da política de fundos que mudaram tanto as finanças, como a distribuição de matrículas entre as redes estadual e municipal.

O Documento Final da Conae/2010 ao se referir à substituição do Fundef pelo Fundeb argumenta que este último "[...] ao substituir o Fundef, trouxe pelo menos duas vantagens: 1) aumentou substancialmente o compromisso da União com a Educação Básica (...) e 2) instituiu um único fundo para toda a Educação Básica e não apenas para o ensino fundamental" (BRASIL, 2010, p.112).

O Fundeb, na opinião da maioria dos estudiosos do financiamento referidos neste estudo, e conforme o que foi expresso no Documento Final da Conae/2010, ainda não será suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na Educação Básica, pois a oferta de uma Educação Básica com qualidade para toda população brasileira exigirá a aplicação de

recursos para além dos que são movimentados pelo novo fundo. O Documento da Conae/2010 e a maioria dos especialistas defendem a ampliação dos investimentos em educação pública para um patamar em relação ao PIB de no mínimo 10%.

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE FUNDOS EM GOIÁS: os movimentos e impactos do Fundef e do Fundeb

Este capítulo tem a finalidade de identificar e explicitar os movimentos e os impactos do Fundef e do Fundeb, no período de 1998 até 2011, na rede estadual e nas redes municipais do Estado de Goiás, em particular nos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade. O foco da análise será a movimentação e a municipalização das matrículas do ensino fundamental, a redistribuição dos recursos subvinculados pelos fundos, entre o governo do estado e os governos municipais e entre estes, bem como o cumprimento dos dispositivos legais e a adoção de políticas públicas que tenham como objetivo a valorização dos profissionais do magistério público da Educação Básica.

3.1 O Fundef e o Fundeb na rede estadual e nas redes municipais de ensino público

De acordo com dados do Censo do IBGE (2010), o Estado de Goiás possuí mais de 6 milhões de habitantes, sendo que mais de 90% da população reside na zona urbana. No aspecto econômico e social, o estado apresenta a seguinte realidade: PIB geral de mais de 75,2 bilhões e PIB *per capita* de 12.879 reais. O seu IDH é de 0,776 e a sua taxa de alfabetização é de 92,68%. Conta com 246 municípios que detém PIB *per capita* entre 3.271 e 107.065 reais. O maior IDH é de 0,952 e o menor é de 0,603. A menor taxa de alfabetização é de 76,26% e a maior é de 96,85%.

Em relação à Educação Básica, conforme dados do Censo Escolar/Inep (2010), o estado possui 1.458.140 matrículas, sendo 576.402 (39,5%) da rede estadual, 621.661 (42,62%) da rede municipal, 254.187 (17,4%) da rede privada e 5.890 (0,5%) da rede federal. Possui também 65.364 docentes em atuação na Educação Básica.

O ICMS é a maior fonte de arrecadação de impostos do governo do estado representando em 2010, 53% de sua receita corrente líquida. Em segundo lugar, está o Fundo de Participação do Estado que, em 2010, compreendeu 21% das receitas estaduais.

Considerando o primeiro ano de vigência do Fundef, como demonstram os dados da Tabela 7, no Estado de Goiás as redes de ensino fundamental estadual, municipal, privada

e federal, conforme dados do Censo Escolar/Inep, contavam conjuntamente com 1.081.076 matrículas. Destas, 673.072 matrículas, ou seja, 62,26% do total eram da rede estadual; 330.183 matrículas, percentual de 30,55% do total, eram das redes municipais; e, 77.341 matrículas, correspondendo a 7,15% do total, estavam na rede privada. Considerando o universo de matrículas do ensino fundamental, a rede estadual detinha, aproximadamente, 2/3 das matrículas.

Os dados da Tabela 7 expressam o comportamento das matrículas do ensino fundamental da rede estadual, municipal, privada e federal do Estado de Goiás, no período de vigência do Fundef. Eles corroboram com o argumento dos autores citados anteriormente de que o Fundef foi um indutor da municipalização das matrículas do ensino fundamental em todo o país. No Estado de Goiás, no período de vigência do Fundef (1998 a 2006), a rede estadual reduziu suas matrículas do ensino fundamental em 38,13%, enquanto que as redes municipais juntas obtiveram um crescimento nas matrículas deste mesmo nível de ensino na ordem de 43,11%; a rede particular obteve um crescimento de matrículas na ordem de 84,19%. Além disso, o total geral das matrículas do ensino fundamental, no Estado de Goiás, sofreu no período de vigência do Fundef uma redução da ordem de 4,54%.

Tabela 7 – Matrículas do ensino fundamental: rede estadual, municipal, privada e federal, do estado de Goiás (1998- 2006)

Período (1)	Redes de Ensino								Total Geral (2)
	Estadual	(%)	Municipal	(%)	Privada	(%)	Federal	(%)	
1998	673.072	62,26	330.183	30,55	77.341	7,15	480	0,04	1.081.076
1999	674.283	59,72	375.021	33,21	79.342	7,03	482	0,04	1.129.128
2000	668.167	58,52	388.789	34,05	84.423	7,39	485	0,04	1.141.864
2001	630.557	56,02	413.675	36,75	80.902	7,19	480	0,04	1.125.614
2002	576.765	52,35	421.625	38,27	102.882	9,34	477	0,04	1.101.749
2003	551.821	50,13	440.579	40,02	107.983	9,81	464	0,04	1.100.847
2004	499.039	46,84	447.639	42,02	118.296	11,10	464	0,04	1.065.438
2005	449.920	42,40	465.172	43,83	145.634	13,72	506	0,05	1.061.232
2006	416.452	40,36	472.521	45,79	142.453	13,80	529	0,05	1.031.955
Variação (%) 1998/2006	**-38,13**		**43,11**		**84,19**		**10,21**		**-4,54**

Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 dez. 2010
Elaboração deste estudo.

Notas:
(1) O Fundef utiliza as matrículas do Censo Escolar/Inep do ano anterior para realizar a repartição dos recursos do fundo entre a rede estadual e as redes municipais.
(2) Inclui matrículas dos alunos da educação especial.

Considerando os dados do Censo Escolar/Inep expressos na Tabela 7, constata-se que uma parcela das matrículas do ensino fundamental público migrou para a rede privada, visto que, em 1998, ela contava com apenas 77.341 matrículas e em 2006, passou a contar com 142.453 matrículas, o que representou um crescimento de 84,19%. Entretanto, há também que considerar com relação a estes números, o processo de ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos que promoveu a migração das matrículas dos alunos de seis anos que eram computados como alunos da pré-escola, ou seja, na etapa da educação infantil.

Uma particularidade do Censo Escolar no Estado de Goiás merece ser destacada: entre os 246 municípios goianos, no ano de 1998, treze deles não possuíam matrículas do ensino fundamental na sua rede própria de ensino, isto quer dizer que esses municípios apenas contribuíam com a formação do Fundef, pois não tendo matrículas do ensino fundamental, não recebiam a redistribuição dos recursos do fundo. Outros vinte e sete municípios nesse mesmo período contavam com menos de 100 matrículas do ensino fundamental em sua rede própria de ensino, o que os levava a mais contribuir que receber recursos do Fundef. Sem redes próprias de ensino fundamental ou com redes muito pequenas, estes municípios criavam artifícios contábeis para cumprir a aplicação mínima de recursos na MDE e terem as suas contas aprovadas pelos órgãos de controle, como exemplo, pelo TCM e Câmaras Municipais. O fato é que nenhum desses municípios teve as suas contas rejeitadas pelos órgãos de controle, nesse período.

Os dados da Tabela 7 revelam que as redes municipais passaram a deter maior número de matrículas do ensino fundamental em relação à rede estadual de ensino a partir de 2005. Esta realidade expressa que o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental no Estado de Goiás, durante a vigência do Fundef, foi conduzido de forma gradual, pois ele representava a transferência de recursos do governo do estado para os governos municipais. Entretanto, a que se observar que diversos gestores municipais e até mesmo a direção do Sintego se posicionaram contra a municipalização. O argumento dos gestores municipais era o de que a transferência dos recursos das matrículas municipalizadas eram inferiores aos custos da ampliação das redes municipais, já o sindicato argumentava que as gestões municipais eram mais resistentes para adotar e garantir as políticas de valorização do magistério.

A municipalização das matrículas do ensino fundamental representou por um lado a ação dos governos municipais que buscaram ampliar sua participação na redistribuição dos recursos do Fundo, uma vez que mais matrículas representavam mais recursos, bem como a

vontade e ação dos governos estaduais, mediante a celebração de convênios que no Estado de Goiás teve como objetivo central a municipalização das matrículas da primeira fase do ensino fundamental (GOIÁS, 2011, p. 1).

Findo o prazo de vigência do Fundef, em 2006, a lógica da política de fundos foi renovada pela implantação do Fundeb, em 2007. Como já vimos, o novo fundo não ficou restrito ao ensino fundamental, mas contemplou todas as matrículas da Educação Básica, mas a lógica de redistribuição dos recursos com base no número de matrículas foi mantida.

A Tabela 8 mostra o comportamento das matrículas do ensino fundamental das redes estadual, municipal, privada e federal, no âmbito do Estado de Goiás, durante a vigência do Fundeb, de 2007 até 2011. Os números confirmam que o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental continuou sendo efetivado mesmo depois da substituição do Fundef pelo Fundeb, todavia o ritmo e a intensidade do processo de municipalização foram menores que os ocorridos no período do Fundef.

Tabela 8 – Matrículas do ensino fundamental: rede estadual, rede municipal, rede privada e rede federal, do estado de Goiás (2007 - 2011)

Período (1)	Redes de Ensino								Total Geral (2)
	Estadual	(%)	Municipal	(%)	Privada	(%)	Federal	(%)	
2007	408.285	39,04	489.009	46,76	147.923	14,15	508	0,05	1.045.725
2008	368.697	37,95	473.153	48,70	129.228	13,30	508	0,05	971.586
2009	328.650	34,59	476.493	50,16	144.383	15,20	515	0,05	950.041
2010	312.500	33,16	487.764	51,76	141.597	15,03	517	0,05	942.378
2011	295.122	31,75	482.993	51,96	150.953	16,24	514	0,05	929.582
Variação (%) 2007 /2011	**-27,72**		**-1,23**		**2,05**		**1,18**		**-11,11**

Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 mai. 2011.
Elaboração deste estudo.

Notas:
(1) O Fundef utiliza as matrículas do Censo Escolar/Inep do ano anterior para realizar a repartição dos recursos do fundo entre a rede estadual e as redes municipais.
(2) Inclui matrículas dos alunos da educação especial.

Considerando o período de 2007 a 2011, da implantação do Fundeb ao período atual, observa-se que a rede estadual sofreu uma redução de 27,72%, ou seja, passou de 408.285, em 2007, para apenas 295.122, em 2011. As redes municipais que em 2007 detinham 489.009, ou seja, 46,76% do total de matrículas do ensino fundamental, contou com 482.993 matrículas em 2011, o que representou 51,96% do total de matrículas.

Os números do Censo Escolar/Inep revelam que no período do Fundeb ocorreu tanto a municipalização de matrículas do ensino fundamental, pois ocorreu queda no número de matrículas da rede estadual, bem como transferência de matrículas da rede pública para a rede privada que cresceu 2,05%, entretanto com menor intensidade que no período do Fundef.

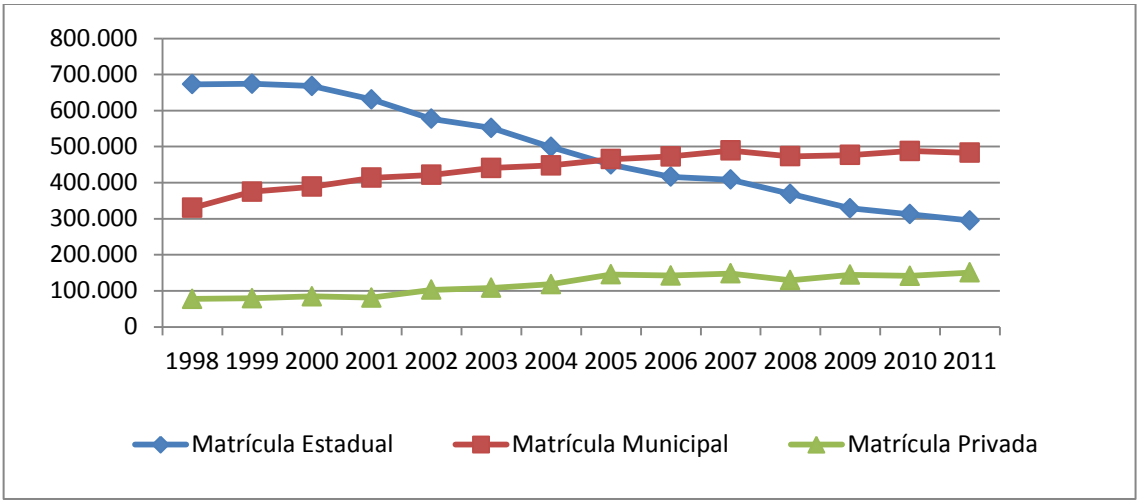
De acordo com os dados do Censo Escolar/Inep, o Fundeb operacionalizará a repartição de recursos em 2011 com a rede estadual, contando com somente 31,75% das matrículas e as redes municipais, conjuntamente, contando com 51,96% de um universo de 929.582 matrículas do ensino fundamental, visto que, as matrículas tanto da rede privada como da rede federal não são computadas para efeito de distribuição dos recursos do fundo.

Em decorrência de um processo gradativo de municipalização[26] das matrículas do ensino fundamental, fomentado pela política de fundos, conforme demonstra o Gráfico 1, o perfil de atendimento desta etapa da Educação Básica sofreu mudanças em Goiás, pois em 1998, primeiro ano de vigência do Fundef, aproximadamente 2/3 das matrículas do ensino fundamental pertencia à rede estadual. Já em 2011, decorridos dez anos de vivência do Fundef e os anos iniciais de vigência do Fundeb, a situação se inverteu, pois menos de 1/3 das matrículas do ensino fundamental pertence à rede estadual. Elas migraram para as redes municipais como consequência do processo de municipalização e, ainda, para a rede privada que apresentou um crescimento de matrículas do ensino fundamental de aproximadamente 100%, no período da vigência dos fundos.

O Gráfico 1 expressa o comportamento das matrículas do ensino fundamental no Estado de Goiás, no período de vigência da política de fundos. Os dados expressam que no período ocorreu tanto a municipalização com a transferência gradativa de matrículas da rede estadual para as redes municipais, bem como a transferência de matrículas da rede pública para a rede privada, pois no período a rede privada praticamente dobrou de tamanho.

[26] "O processo de municipalização para o Governo do Estado de Goiás consiste na transferência de escolas ou turmas da 1ª fase do ensino fundamental da rede estadual de ensino para a rede municipal. A municipalização poderá ocorrer das seguintes formas: Simples transferência de matrículas, neste caso não há disposição dos servidores nem cessão de uso do prédio; Transferência de matrículas com disposição de servidores, mas sem cessão de uso do prédio; Gestão Compartilhada, neste caso o Estado e o Município administram suas Unidades Escolares, dividindo o mesmo prédio e com disposição de servidores; Gestão Plena, neste caso o Município tem a administração plena da Unidade Escolar municipalizada, inclusive do prédio e a disposição dos servidores do Estado. Em Goiás, no período de 1998 até 2010, foram formalizados convênios de municipalização de matrículas com 123 municípios, envolvendo 230 escolas e 55.085 alunos da 1ª fase do ensino fundamental." Fonte: (GOVERNO DE GOIÁS, 2011, p. 1)

Gráfico 1 – Evolução das matrículas do ensino fundamental: rede estadual, rede municipal e rede privada, do estado de Goiás (1998 - 2011)



Fonte: http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp. Acesso em: 26 out. 2010
Elaboração deste estudo.

A queda no número global das matrículas do ensino fundamental da rede pública ocorrida no período de vigência do Fundef e do Fundeb pode estar associada ao aperfeiçoamento do sistema de captação dos dados do Censo Escolar/Inep, pois em decorrência da política de fundos as matrículas passaram a ser o único mecanismo de redistribuição dos recursos, e ao ganho de acesso e permanência na faixa etária de 7 a 14 anos[27], ocorrida neste período, que reduziu a necessidade da busca da população pelo atendimento no ensino fundamental. E também, como já vimos, é fruto da migração de matrículas da rede pública para a rede privada ocorrida em Goiás, nesse período.

A municipalização das matrículas do ensino fundamental no Estado de Goiás foi mais acentuada nas matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, porém essa é uma característica não só de Goiás, mas ela foi comum a todos os estados brasileiros. Essa característica do processo de municipalização pode ter sido influenciada tanto pelo fato de que as matrículas das séries finais, uma vez que possui maior valor *per capita,* representa maior perda de recursos da rede estadual se transferidas para as redes municipais, bem como pelo fato de que, em tese, é mais fácil municipalizar as séries iniciais porque o seu atendimento não envolve a admissão de professores especialistas, mais caros e com maior dificuldade de contratação.

[27] Em 1999, a taxa de distorção idade/série foi de 47,9% nos anos iniciais e de 60,7% nos anos finais do ensino fundamental. Já, em 2010, esse índice caiu para 15,7% nos anos iniciais e para 28,4% nos anos finais do ensino fundamental, em Goiás. Fonte: PNAD/IBGE, in: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/dados-por-estado/Goias>. Acesso em: 24 mai. 2011.

De acordo com os dados do Censo Escolar/Inep, em 1998 a rede estadual possuía 673.072 matrículas do ensino fundamental, sendo que 288.720 (42,89%) eram dos anos iniciais e as demais, 384.352 (57,11%), eram dos anos finais. Já as redes municipais, no mesmo período, contavam com 330.183 matrículas do ensino fundamental, sendo que 268.751 (81,39%) eram dos anos iniciais e as demais, 61.432 (18,61%), eram matrículas dos anos finais. Em 2011, os dados do Censo Escolar/Inep revelam que, das 295.122 matrículas que a rede estadual possuía apenas 44.461 (15,14%) dos anos iniciais enquanto que as demais, 250.661 (84,86%) estavam concentradas nos anos finais. Com relação às matrículas das redes municipais em 2011, das 482.993 matrículas, 342.828 (70,98%) são dos anos iniciais, enquanto que as demais, 140.165 (29,02%), são dos anos finais do ensino fundamental.

Conforme expressa Monlevade (2001) e Pinto (2007), a municipalização das matrículas do ensino fundamental foi um movimento que se deu em todo país, sendo, pois, fator decorrente da política de fundos. E mesmo com a substituição do Fundef pelo Fundeb, os dados do Censo Escolar/Inep revelam que a municipalização das matrículas do ensino fundamental, que conforme dispõe a LDB é de oferta compartilhada entre os estados e os municípios, continua a acontecer no Estado de Goiás.

A lógica da política dos fundos de vincular a redistribuição dos recursos subvinculados às matrículas, apenas do ensino fundamental no Fundef e de toda a Educação Básica no Fundeb, provocou uma movimentação de recursos entre o governo do estado e os governos dos municípios. Podemos dizer que com essa lógica alguns perdem e outros ganham na redistribuição dos recursos movimentados pelos fundos. Como a retenção dos recursos é uniforme, tanto para o governo estadual como para os governos municipais, na proporção de 15% no período do Fundef e de 20% no período do Fundeb, e a redistribuição dos recursos está vinculada ao número de matrículas captadas pelo Censo Escolar em cada rede de ensino, uns podem obter ganhos de recursos porque recebem mais do que contribuem, outros podem apresentar perdas de recursos porque contribuem mais do que recebem dos fundos.

A operacionalização do Fundef no Estado de Goiás, em consequência do movimento de municipalização das matrículas do ensino fundamental, provocou um crescimento dos recursos dos municípios e em contrapartida uma queda dos recursos do governo do estado. Como a política de fundos vincula a redistribuição dos recursos ao número de matrículas em cada rede de ensino, ao ocorrer o movimento da municipalização das matrículas ocorre, como consequência, a municipalização dos recursos. Como já vimos, com a política de fundos, onde estiver a matrícula lá também estarão os recursos financeiros.

Em 1998, primeiro ano de operacionalização do Fundef, o recurso do governo do estado representou 67,09% do total dos recursos, enquanto que, o recurso dos governos municipais representou apenas 32,91%. Essa realidade, em 2006, último ano de operacionalização do Fundef, mudou expressivamente, pois o recurso do governo do estado reduziu para apenas 47,44% do total, enquanto que o recurso dos governos municipais cresceu e atingiu o patamar de 52,56%.

A Tabela 9 apresenta os valores do Fundef, no período de 1998 até 2006, considerando os recursos do governo do estado, bem como os recursos dos governos de todos os 246 municípios goianos.

Tabela 9 – Recursos[1] do Fundef: governo do estado e governos dos municípios (1998 – 2006)

Período	Esfera de governo				Total
	Governo estadual	(%)	Governos municipais	(%)	
1998	514.737.854,95	67,09	252.510.417,55	32,91	767.248.272,50
1999	541.800.810,67	64,26	301.337.398,23	35,74	843.138.208,90
2000	604.466.284,16	63,67	344.907.652,22	36,33	949.373.936,38
2001	632.794.720,79	60,88	406.640.428,19	39,12	1.039.435.148,98
2002	663.449.335,47	58,30	474.538.080,05	41,70	1.137.987.415,52
2003	629.358.778,27	56,15	491.500.385,21	43,85	1.120.859.163,48
2004	634.469.397,95	53,38	554.133.778,20	46,62	1.188.603.176,15
2005	610.987.080,20	49,75	617.129.381,90	50,25	1.228.116.462,10
2006	588.108.793,81	47,44	651.582.869,96	52,56	1.239.691.663,77

Fonte: Dados Financeiros (SIAFI), in: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/estados.asp>. Acesso em: 19 mar. 2011.
Elaboração deste estudo.

Nota:
(1) Valores do Fundef atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.

Assim, no Estado de Goiás, no período de vigência do Fundef, a participação dos governos municipais no total de recursos do Fundo cresceu, pois em 1998 ela representou apenas 32,91%, mas em 2006 passou a representar 52,56% dos recursos. Já a participação do governo do estado sofreu uma redução, visto que em 1998 ela representou 67,09%, mas em 2006 passou a representar apenas 47,44% do total dos recursos do Fundef.

Com o Fundeb ocorreu, como já vimos, a majoração do percentual de vinculação dos recursos de 15% para 20%, além disso, houve também a expansão tanto na base de impostos subvinculados como na base das matrículas contempladas, sendo que o parâmetro de redistribuição dos recursos pelo número de matrículas foi mantido, o que continuou a permitir a movimentação dos recursos entre o governo do estado e os governos dos municípios.

Os dados da Tabela 10 mostram a movimentação dos recursos entre o governo do estado e os governos municipais na implantação do Fundeb até o ano de 2010. Verifica-se que a participação do estado e dos municípios na redistribuição dos recursos do fundo, diferentemente do período de vigência do Fundef, é praticamente estável, com uma suave elevação dos recursos estaduais em 2010.

Tabela 10 - Recursos do Fundeb[1]: governo do estado e governos municipais (2007 – 2010)

Período	Esfera de governo				Total
	Governo estadual	(%)	Governos municipais	(%)	
2007	809.618.792,80	50,79	784.490.578,20	49,21	1.594.109.371,00
2008	1.050.773.085,00	51,82	977.155.334,70	48,18	2.027.928.419,70
2009	1.130.576.109,00	51,41	1.068.582.116,00	48,59	2.199.158.225,00
2010	1.221.933.876,00	53,26	1.072.181.878,00	46,74	2.294.115.754,00

Fonte: Dados Financeiros (SIAFI), in: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/estados.asp> Acesso em: 19 mar. 2011.
Elaboração deste estudo.

Nota:
(1) Valores do Fundeb atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.

A continuidade da municipalização das matrículas do ensino fundamental no período de vigência do Fundeb não se refletiu no volume total de recursos do fundo devido à incorporação das matrículas dos demais níveis da Educação Básica, o que criou um equilíbrio na redistribuição dos recursos entre o governo do estado e os governos dos municípios.

O aumento do percentual de vinculação de 15% para 20%, a ampliação do número de impostos subvinculados, a inclusão dos alunos do ensino médio e EJA da rede estadual e dos alunos da educação infantil das redes municipais, bem como a criação das diversas faixas de ponderações para as etapas/modalidades da Educação Básica, também influenciaram na estabilização da participação do estado e dos municípios na redistribuição dos recursos do Fundeb.

Para além da movimentação e redistribuição dos recursos dos fundos, ainda cabe ressaltar que havia um dispositivo na Lei do Fundef que estabelecia uma metodologia de cálculo do valor mínimo do custo/aluno nacional, que direcionaria a complementação dos recursos pela União aos estados que não alcançassem o valor mínimo nacional, todavia isto não ocorreu conforme o previsto na legislação, na avaliação de diversos pesquisadores.

Os estudos de Davies (2007), Monlevade (2001), Oliveira (2007) e Pinto (2007), bem como o Documento Final da Conae/2010, apontam que o sistemático subdimensionamento dos valores *per capita* nacionais e o descumprimento da legislação por

parte do governo federal na definição do valor mínimo nacional, não só representou um "duro golpe" à política de fundos, como acumulou uma "dívida" ou "passivo" da União para com os diversos fundos estaduais no período de vigência do Fundef. Em razão do descumprimento da legislação na definição do valor do custo/aluno/ano, tanto o governo do Estado de Goiás quanto os governos dos municípios goianos, no período de vigência do Fundef, sofreram prejuízos, pois deveriam ter recebido complementação da União, fato que nunca ocorreu.

Conforme os dados da Tabela 11, elaborada com base nos estudos dos pesquisadores e do Grupo de Trabalho do MEC, que consta no site da Ação Educativa (www.acaoeducativa.org.br), o descumprimento da legislação do Fundef gerou, dentro da vigência do fundo, um "passivo" do governo federal para com o Estado de Goiás de mais de 763,6 milhões de reais, atualizados pelo IPCA para janeiro de 2011. Os dados relevam ainda que o governo de Goiás e os governos dos 246 municípios goianos, de acordo com as disposições da Lei nº 9.424/1996, deveriam receber complementação da União nos anos de 1998 a 2003 e no ano de 2006, pois nesses exercícios o custo/aluno/ano do Estado de Goiás ficou abaixo do custo/aluno nacional. Exceção feita apenas nos anos de 2004 e 2005, pois nesses dois exercícios o custo/aluno ano do Estado de Goiás ficou acima do custo/aluno nacional e ai neste caso o estado não teria direito de receber a complementação de recursos da União.

Tabela 11 – Demonstrativo do *passivo da União*[1] para com o Fundef do estado de Goiás – motivado pelo descumprimento do artigo 6º da Lei nº 9.424/1996

Ano	Recursos do Fundef	Número de matrículas ensino fundamental	Custo/Aluno			Receita devida ao Fundef	Diferença[5]
			Estado[2]	Nacional[3]	Diferença (E/N)[4]		
1998	767.248.273	1.003.255	764,76	882,83	118,07	885.703.612	118.455.339
1999	843.138.209	1.049.304	803,52	953,32	149,80	1.000.322.489	157.184.280
2000	949.373.936	1.056.955	898,22	1.049,08	150,86	1.108.830.351	159.456.415
2001	1.039.345.149	1.044.226	995,33	1.129,48	134,15	1.179.432.382	140.087.234
2002	1.137.987.416	998.381	1.139,83	1.200,80	60,97	1.198.855.905	60.868.489
2003	1.120.859.163	992.396	1.129,45	1.163,52	34,07	1.154.672.594	33.813.430
2004	1.188.603.176	946.668	1.255,56	1.200,96	0,00	0	0
2005	1.228.116.462	915.082	1.342,08	1.268,53	0,00	0	0
2006	1.239.691.664	888.966	1.394,53	1.500,00	105,47	1.333.449.000	93.757.336
Total Geral (Passivo da União para com o Fundef do estado de Goiás).....							763.622.524

Fonte: Dados do SIAFI/STN/MF, Censo Escolar/Inep- Estudo dos pesquisadores e GT do MEC. Site da Ação Educativa disponível em: <http:// www.acaoeducativa.org.br>. Acesso em: 19 fev. 2011.
Elaboração deste estudo.

Notas:
(1) Valores do Fundef atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.
(2) Custo/aluno anual apurado para o Estado de Goiás com base nos recursos auferidos e no número de matrículas indicado pelo Censo Escolar /Inep, segundo a interpretação do governo federal.
(3) Custo/aluno anual nacional apurado com base nas disposições da legislação do Fundef, considerando os recursos do Fundef e o número de matrículas indicado pelo Censo Escolar/Inep, conforme a interpretação dos pesquisadores.
(4) A diferença entre o custo/aluno apurado para o Estado de Goiás e o custo/aluno nacional calculado considerando a legislação do Fundef – Lei nº 9.424/1996.
(5) Valor devido pela União ao Fundef do Estado de Goiás.

A operacionalização do Fundef no Estado de Goiás revelou um movimento dinâmico nos recursos do governo do estado. Nos dois primeiros anos de operacionalização do Fundef, 1998 e 1999, os dados da Tabela 12 revelam que o governo estadual foi superavitário na redistribuição dos recursos do fundo. Essa realidade começa a mudar no exercício de 2000, quando em decorrência do gradual processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental, a rede estadual, isto é, o governo do estado, começou a apresentar perdas na redistribuição dos recursos do Fundef.

No período de 2000 até 2006, os dados da Tabela12 mostram que o governo do estado inicia um processo de transferência de recursos para os governos municipais, pois passa a contribuir com o Fundef com um valor maior que a restituição que recebe do fundo. Essa realidade é decorrente, principalmente, do processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental.

Tabela 12 - Contribuição e restituição do Fundef[1]: governo do estado de Goiás (1998 – 2006)

Período	Fundef			(%)
	Contribuição	Restituição	Déficit e/ou Superávit	
1998	437.527.178,80	514.737.855,00	77.210.676,20	17,65
1999	460.530.668,90	541.800.810,70	81.270.141,80	17,65
2000	806.679.026,30	604.466.284,20	-202.212.742,10	-25,07
2001	882.336.219,90	632.704.720,80	-249.631.499,10	-28,29
2002	735.174.365,80	663.449.335,50	-71.725.030,30	-9,76
2003	762.843.399,30	629.358.778,30	-133.484.621,00	-17,50
2004	758.285.880,50	630.198.997,70	-128.086.882,80	-16,89
2005	795.953.482,60	610.987.080,20	-184.966.402,40	-23,24
2006	822.172.977,50	588.108.793,80	-234.064.183,70	-28,47

Fontes: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios.asp>. Acesso em: 25 out. 2010<http://www.tce.go.gov.br/serviços/ConstasGov/ContasGov.aspx>. Acesso em: 15 out. 2010
Elaboração deste estudo.

Nota:
(1) Valores do Fundef atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.

No período de vigência do Fundef, os anos em que percentualmente o governo do estado mais transferiu recursos para os governos municipais foram os de 2001 e 2006, quando os percentuais foram de 28,29 e 28,47%, respectivamente. Em 2006, último ano de vigência do Fundef, foi o ano de maior percentual de transferência, bem como foi o ano em que a transferência de recursos atingiu um dos maiores valores nominais, pois, nesse ano a transferência foi de mais de 230 milhões de reais.

Conforme mostram os dados da Tabela 13, o gradual processo de municipalização das matrículas e a transferência de recursos do governo do estado para os governos dos municípios goianos, tiveram continuidade a partir da operacionalização do Fundeb, pois o governo do estado, mesmo com o novo fundo, continuou a possuir uma contribuição maior que a restituição de recursos na operacionalização do Fundeb.

Tabela 13 - Contribuição e restituição do Fundeb[1]: governo do estado de Goiás (2007 – 2010)

Período	Fundeb			(%)
	Contribuição	Recursos	Déficit e/ou Superávit	
2007	1.027.211.600,40	824.771.076,00	-202.440.524,40	-19,71
2008	1.322.414.044,80	1.050.773.804,01	-271.640.240,79	-20,54
2009	1.415.363.245,10	1.146.288.063,14	-269.075.181,96	-19,01
2010	1.587.715.317,00	1.221.933.876,00	-365.781.441,00	-23,04

Fonte: <http://www.tce.go.gov.br/serviços/ConstasGov/ContasGov.aspx>. Acesso em: 22 mar. 2011; e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios.asp>. Acesso em: 22 mar. 2011
Elaboração deste estudo.

Nota:
(1) Valores do Fundeb atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.

Portanto, o Fundeb, mesmo aumentando o percentual de vinculação e o número de impostos subvinculados, bem como o contingente de matrículas contempladas (todas as matrículas da Educação Básica), manteve o governo do Estado de Goiás com uma realidade de transferidor de recursos para os governos municipais na redistribuição dos recursos do fundo. Os dados da Tabela 13 revelam ainda que o governo do estado possui uma taxa de transferência de recursos da ordem de 20% no período de vigência do Fundeb.

Os dados da Tabela 14 expressam o volume de recursos aplicados pelo governo do Estado de Goiás em MDE, no período de 2006 a 2010. Os dados demonstram ainda a participação de cada fonte financiadora, como por exemplo, o Fundef e o Fundeb, os demais impostos vinculados conforme o artigo 212 da CF, bem como a participação da transferência de recursos que o governo do Estado de Goiás realiza para os municípios goianos, como já vimos, em razão da lógica de redistribuição dos recursos decorrente da política dos fundos. Os

dados revelam que ocorreu crescimento tanto da participação dos fundos nos recursos aplicados em MDE, bem como da transferência de recursos do governo do estado para os governos dos municípios, em consequência da mudança do Fundef para o Fundeb. Isto é, ocorreu aumento do déficit do governo do Estado de Goiás na redistribuição dos recursos dos fundos. Os recursos que representam o déficit nas contas do governo do estado foram redistribuídos para os municípios que, como já vimos, recebem os recursos em consequência da lógica de distribuição dos recursos dos fundos.

Tabela 14 – Aplicação de recursos em MDE[1]: governo do estado de Goiás (2006 – 2010)

Período	Demais impostos	(%)	Fundef e/ou Fundeb	(%)	Transferência para os municípios[2]	(%)	TG aplicado em MDE[3]
2006	870.169.317	51,42	588.108.793	34,75	234.064.183	13,83	1.692.342.293
2007	715.563.143	41,06	824.771.076	47,33	202.440.524	11,61	1.742.774.743
2008	643.986.056	32,75	1.050.773.804	53,44	271.640.240	13,81	1.966.400.100
2009	578.050.981	28,98	1.146.788.063	57,49	269.781.441	13,53	1.994.620.485
2010	762.507.758	32,44	1.221.933.876	51,99	365.781.441	15,57	2.350.223.075

Fonte:< http://www.tce.go.gov.br/serviços/ConstasGov/ContasGov.aspx>. Acesso em: 21 set. 2011
Elaboração deste estudo.

Notas:
(1) Valores atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.
(2) Refere-se ao montante de recursos que é transferido do governo do estado para os municípios, em razão da redistribuição dos recursos dos fundos pelo número de matrículas.
(3) Inclui os gastos com inativos e pensionistas como despesas de MDE.

De acordo com os dados expressos na Tabela 14, o governo de Goiás, em 2010, em consequência dos recursos que transferiu aos municípios, aplicou efetivamente em MDE na rede estadual de ensino apenas 21% dos recursos vinculados pelo artigo 212 da CF, pois o déficit que teve em razão da forma de distribuição dos recursos dos Fundeb retirou-lhe em torno de 4% dos recursos vinculados a MDE. Os recursos transferidos aos municípios no âmbito dos fundos, por força da legislação, são computados como aplicados pelo governo do estado, para efeito de cumprimento da aplicação mínima de 25% da receita de impostos.

Em razão da heterogeneidade existente entre os municípios goianos em relação às realidades dos recursos e das redes próprias de ensino, os dados da Tabela 15 mostram que no Estado de Goiás alguns municípios são ganhadores de recursos, portanto superavitários, e outros são perdedores de recursos, portanto deficitários. Os dados revelam ainda que durante a

vigência dos fundos, no Estado de Goiás, em todos os anos, o número de municípios deficitários foi sempre superior a 50%, considerando o universo dos 246 municípios goianos.

Ainda de acordo com os dados da Tabela 15, constata-se que a política de fundos movimentou e impactou nas finanças de todos os municípios goianos. De forma positiva nos superavitários, pois para eles os fundos representaram recursos extras; e de forma negativa nos deficitários, pois para esses a política de fundos retirara-lhes recursos antes disponíveis para aplicação nas suas redes próprias de ensino.

O ano de 2003 foi o exercício em que mais municípios perderam na redistribuição dos recursos subvinculados pelos fundos. Nesse ano, 194 municípios foram deficitários, o que equivale dizer que 78% dos 246 municípios goianos perderam recursos financeiros no contexto da política de fundos. Entretanto, o ano de 2009, terceiro ano de operacionalização do Fundeb, foi o exercício em que ocorreu o menor número de municípios com perdas em decorrência da política de redistribuição de recursos do fundo. Nesse ano, 145 municípios foram deficitários, o que representou 59% dos 246 municípios do Estado de Goiás. A queda do quantitativo de municípios deficitários na redistribuição dos recursos do Fundeb reflete o aumento da municipalização das matrículas do ensino fundamental, bem como os novos parâmetros de operacionalização do Fundeb, como, por exemplo, a inclusão das matrículas da educação infantil e, ainda, a ampliação do percentual e do quantitativo de impostos subvinculados.

Tabela 15 - Contribuição e restituição do Fundef e do Fundeb: *perde e ganha* de recursos dos governos municipais no estado de Goiás (1998 -2009)

Período	Fundo	Municípios			
		Superavitários		Deficitários	
		Quantitativo	(%)	Quantitativo	(%)
1998	Fundef	75	30	171	70
1999	Fundef	68	28	178	72
2000	Fundef	70	28	176	72
2001	Fundef	56	23	190	77
2002	Fundef	60	24	186	76
2003	Fundef	52	22	194	78
2004	Fundef	82	33	164	67
2005	Fundef	90	37	156	63
2006	Fundef	96	39	150	61
2007	Fundeb	91	37	155	63
2008	Fundeb	81	33	165	67
2009	Fundeb	101	41	145	59

Fonte: <http://www.tcm.go.gov.br/site/serviços/indexserviços.jsf>. Acesso em: 03 dez. 2010
Elaboração deste estudo.

O número expressivo de municípios deficitários na redistribuição dos recursos dos fundos demonstrados na Tabela 15, em tese, pode estar relacionado ao fato de que a maioria dos municípios por possuir a sua receita concentrada nas transferências constitucionais, em especial, na transferência do FPM, mesmo realizando a municipalização de matrículas do ensino fundamental, mantém a condição deficitária porque a subvinculação e retenção de recursos realizada pelos fundos retira-lhe a maioria dos recursos vinculados a MDE.

Os números da Tabela 15 mostram também que no período de vigência do Fundef o universo de municípios perdedores na redistribuição dos recursos foi superior àqueles do período de vigência dos primeiros anos do Fundeb. Faz-se necessário observar que tanto a cesta de recursos subvinculados como o coletivo de alunos considerados no Fundeb, é bem diferente daqueles do Fundef. Como já vimos, esses são fatores que influenciam diretamente na redistribuição dos recursos dos fundos chegando ao ponto de modificar a condição de ganho ou de perda de recursos financeiros, tanto para o governo do estado, bem como para os governos dos municípios.

A política de fundos, além de movimentar as matrículas e os recursos, tanto do governo do estado como dos governos municipais, estabeleceu mecanismos e obrigações que movimentaram e impactaram também na realidade dos profissionais do magistério, tanto da rede estadual como das redes municipais. Com relação à rede estadual, ao analisar os relatórios e os pareceres sobre as contas do governo do Estado de Goiás elaborados pelo TCE, no período de 1998 até 2009, constatou-se que apenas com relação ao exercício de 2006 e exercícios de 2007, 2008 e 2009, o Tribunal aferiu o cumprimento da legislação que determina a aplicação mínima de 60% dos recursos dos fundos no pagamento de salários dos profissionais do magistério da rede estadual de ensino. Em relação aos exercícios de 1998 até 2005, o Tribunal não se manifestou quanto a esse aspecto da legislação.

Os dados do governo de Goiás, apurados pelo Relatório e Parecer do TCE, apontam na direção do que foi apurado pela pesquisa custo/aluno[28] que indicou que o custo com pessoal do magistério ficava em torno de 80% ou mais dos custos totais das instituições pesquisadas. Entretanto, como apontaram várias pesquisas e denúncias tanto dos CACS como do Ministério Público, no período do Fundef, os números relativos à aplicação mínima de 60% dos recursos do fundo, no pagamento de salários dos profissionais da educação em efetivo exercício no ensino fundamental, comumente estavam contaminados com o

[28] Para mais detalhes ver OLIVEIRA, J. F. *et al*. O custo/aluno anual em escolas públicas de qualidade no estado de Goiás. In: FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas*: aportes de estudos regionais. Brasília: MEC/Inep, 2005. p. 203-220.

pagamento de salários de profissionais que atuavam também em outras etapas de ensino. No caso do governo do Estado de Goiás, por exemplo, no ensino médio, pois na maioria das escolas estaduais os profissionais compartilham a sua carga horária de trabalho atuando no ensino fundamental e no ensino médio.

A Tabela 16, construída a partir do acompanhamento e controle do TCM sobre as contas do Fundef e do Fundeb, demonstra o comportamento das gestões municipais quanto ao cumprimento da legislação dos fundos, que determina uma aplicação mínima dos recursos especificamente no pagamento dos salários dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Tabela 16 - Realidade dos municípios goianos: índices de aplicação do mínimo de 60% em salários dos profissionais do magistério (1998 – 2009)

Período	Fundo	Aplicou mais (+) de 60%		Aplicou menos (-) de 60%	
		Quantitativo de municípios	(%)	Quantitativo de municípios	(%)
1998	Fundef	229	93	17	7
1999	Fundef	184	75	62	25
2000	Fundef	175	71	71	29
2001	Fundef	190	77	56	23
2002	Fundef	200	81	46	19
2003	Fundef	208	85	38	15
2004	Fundef	209	85	37	15
2005	Fundef	209	85	37	15
2006	Fundef	224	91	22	9
2007	Fundeb	169	69	77	31
2008	Fundeb	177	72	69	28
2009	Fundeb	172	70	74	30

Fonte: <http://www.tcm.go.gov.br/site/serviços/indexserviços.jsf>. Acesso em: 10 out. 2010
Elaboração deste estudo.

Com relação aos governos municipais, os dados da Tabela 16 expressam uma realidade preocupante para o futuro da educação pública do Estado de Goiás. Os dados retratam um enorme descompromisso dos gestores municipais com a educação pública, pois relevam um percentual considerável de administrações municipais que não aplicaram o percentual mínimo dos recursos dos fundos no pagamento de salários dos profissionais do magistério, como determina a legislação. Também com relação às gestões municipais, os números podem estar contaminados com o pagamento de salários a profissionais que atuavam, por exemplo, na educação infantil, pois também nas redes municipais os

profissionais que laboravam em dois turnos de trabalho atuavam no ensino fundamental e muitas das vezes na primeira etapa da Educação Básica.

Os dados do TCM apresentados na Tabela 16 expressam uma realidade negativa para a educação pública municipal, bem como para a valorização dos profissionais do magistério, pois representa o descompromisso dos gestores com a aplicação mínima de recursos dos fundos na valorização do magistério. Considerando os dados de 2009, consta-se que mais de um quarto dos gestores municipais não está tendo o compromisso legal e político de realizarem a aplicação mínima dos recursos do fundo no pagamento dos salários dos professores que estão em efetivo exercício do magistério das redes municipais de ensino.

No âmbito da competência do TCM, conforme foi apurado por este estudo, o descumprimento da legislação dos fundos resulta em multas e tomadas de contas especiais e no julgamento das contas dos gestores como irregulares. No caso da não aplicação mínima de 60% dos recursos dos fundos na remuneração dos profissionais do magistério, conforme apresentado na Tabela 16, foi apurado junto ao TCM que os gestores dos municípios infratores tiveram as suas contas julgadas como irregulares. Caso tal julgamento seja acolhido pelo Poder Legislativo Municipal, pode resultar na perda dos direitos políticos do gestor público.

Um exemplo raro de punição do gestor público municipal pelo não cumprimento da legislação dos fundos, ocorrido em Goiás, foi o afastamento do prefeito da cidade de Anápolis, em 2003, que resultou na intervenção do governo do Estado de Goiás nesse município. Entretanto, conforme apurou Matta (2009),

> A condenação da Câmara Municipal serviu para cassar o prefeito, mas não foi suficiente para condená-lo no judiciário. O motivo da saída de Ernani de Paula da Prefeitura de Anápolis, segundo Polonial, foi que [...] além dos problemas internos da administração local, o prefeito entrou em atrito com o governador Marconi Perillo, com momentos de aproximação e rompimento entre 2001 e 2003, o que acabou promovendo uma intervenção político-administrativa em Anápolis. (p. 114).

A referida pesquisadora, com relação ao caso do prefeito de Anápolis, Ernani de Paula, expressa ainda que os "problemas como falta de pagamento dos professores, precariedade das escolas e não aplicação do índice dos 25% serviu apenas para avolumar o processo de 12 volumes de mais ou menos 185 folhas cada um deles" (MATTA, 2009, p. 15), pois o Prefeito de Anápolis foi absolvido pelo Poder Judiciário. Entretanto, segundo a referida autora, a aplicação inadequada dos recursos do Fundef e a não aplicação do mínimo de 25% dos recursos públicos municipais na educação, foi usado como justificativa pelo governador

do Estado de Goiás, Marconi Perillo, para afastar o prefeito Ernani de Paula e decretar a intervenção estadual no município de Anápolis no ano de 2003.

Conforme os dados da Tabela 16, o exercício de 2007 mostrou ser o de maior descumprimento da legislação, pois nesse exercício, em 77 municípios, isto é, 31% dos 246 municípios goianos, os seus gestores (prefeitos e secretários de educação) descumpriram a legislação e não aplicaram o mínimo de 60% dos recursos dos fundos no pagamento de salários dos professores do ensino fundamental. Por outro lado, o ano de 1998 foi o mais favorável à valorização do magistério, pois nesse exercício apenas em 17 municípios, isto é, 7% do universo de 246 municípios, os seus gestores descumpriram a legislação dos fundos, que determina a aplicação mínima de 60% dos recursos destes, no pagamento de salários dos professores em efetivo exercício do magistério público municipal.

Tanto a Lei nº 9.424/1996 que regulamentou o Fundef, como a Lei nº 11.494/2006 que regulamentou o Fundeb, determinou, além da aplicação mínima de 60% dos recursos dos fundos no pagamento dos salários dos profissionais que exercem a função docente e/ou de apoio pedagógico, que fossem criados planos de carreira e remuneração como instrumentos garantidores da valorização dos profissionais do magistério. A legislação do Fundeb deu um passo a mais para a valorização dos profissionais do magistério, pois determinou também a criação do Piso Salarial Profissional Nacional.

Contudo, os dados apurados por esse estudo revelaram um descompromisso dos gestores públicos goianos com a valorização dos profissionais do magistério no período de vigência da política de fundos, pois, conforme levantamento realizado pelo Sintego, foi apurado que apenas o governo do Estado de Goiás e 135 municípios goianos criaram e mantêm em vigor, planos de carreira e remuneração para os profissionais do magistério público. Esse número representa apenas 55% dos 246 munícipios do Estado de Goiás (SINTEGO, 2011).

Com relação à implantação do PSPN, o governo do Estado de Goiás aprovou legislação em 2009 e 2010 que criou um parcelamento do PSPN para os profissionais da rede estadual de ensino, entretanto conforme expressa Machado (2010), "A Lei nº 17.038/2010 não foi cumprida e o Piso não chegou à R$ 1.024,67, como o previsto. Em novembro de 2010 o vencimento inicial para a formação em Nível Médio no início de carreira, por 40 horas semanais, foi de apenas R$ 1.006,25" (p. 125).

Em consideração à prática adotada pelo governo do Estado de Goiás para a implantação do PSPN, a Procuradoria Geral do Estado de Goiás (PGE), em requerimento para

questionar a constitucionalidade da lei estadual que parcelou a implantação do piso, expressou o seguinte:

> É com perplexidade que o Ministério Público observa a desconsideração do princípio federativo quando a União editou a Lei Federal nº 11.738/09 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional dos profissionais do magistério público, lei considerada constitucional previamente pelo Supremo Tribunal Federal, o Estado de Goiás, logo depois, fez aprovar junto a Assembléia Legislativa norma suplementar que concede aumento parcelado aos referidos profissionais postergando o cumprimento da legislação nacional [...]. O exemplo do Estado de Goiás foi inédito no Brasil e representa um péssimo exemplo, tanto para os outros Estados como para os Municípios. (Citado por MACHADO, 2010, p. 124).

De acordo com o levantamento do Sintego, 75 municípios goianos haviam implantado o PSPN para os profissionais do magistério da Educação Básica das redes públicas municipais de ensino. Esse número representa apenas 30% dos 246 municípios goianos, o que demonstra um descompromisso da maioria dos governos municipais no Estado de Goiás com a valorização dos profissionais do magistério da Educação Básica pública (SINTEGO, 2011).

A realidade apurada pelo Sintego no que diz respeito à criação e implantação de planos de carreira e remuneração específicos para o magistério, bem como com relação à implantação do PSPN, indica que a maioria dos gestores dos municípios goianos caminha na *contramão* da valorização salarial do magistério indicada pela política dos fundos. Além disso, a realidade apurada revela uma cultura de desrespeito à legislação dos fundos e de descompromisso com a educação pública.

3.2 O Fundef e o Fundeb nos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Trindade

Os quatros municípios escolhidos para análise neste estudo compõem a Região Metropolitana de Goiânia e possuem realidades socioeconômicas e educacionais, em alguns aspectos semelhantes e em outros diferentes. Entretanto, juntos detém 36,59% da população goiana (2,2 milhões de habitantes), isto é, mais de 1/3 da população do Estado de Goiás reside nestes quatros municípios.

A Tabela 17 apresenta alguns dados que caracterizam os quatros municípios quanto à população, PIB, o PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A cidade de Goiânia é a mais populosa do estado, pois possui 21,69% da população goiana. Aparecida de Goiânia é a segunda cidade mais populosa e conta 7,59% da população goiana.

Anápolis é a terceira cidade mais populosa e conta 5,57% da população goiana. Trindade é a oitava cidade mais populosa e conta com 1,74% da população goiana. Com relação ao domicílio da população, a cidade de Goiânia possui 99,6% da sua população residente na área urbana, Anápolis possui 98,2%, Aparecida de Goiânia possui 99,8% e Trindade possui 95,8%.

Tabela 17 – A População, o PIB, o PIB per capita e o IDH das cidades de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade

Município	População	PIB	PIB per capita	IDH
Goiânia	1.302.001	19,4 bilhões	15.377	0,832
Anápolis	334.613	6,3 bilhões	18.910	0,788
Aparecida de Goiânia	455.657	3,9 bilhões	7.827	0,764
Trindade	104.488	644 milhões	6.268	0,759

Fonte: <http:// www.seplan.go.gov.br/sepin>. Acesso em: 26 mai. 2011
Elaboração deste estudo.

A Tabela 18 apresenta alguns dados que caracterizam os quatros municípios com relação à Educação Básica considerando as matrículas das redes Estadual, Municipal e Privada, os docentes e a taxa de alfabetização de cada cidade.

Tabela 18 – As matrículas da Educação Básica, número de docentes, taxa de alfabetização das cidades de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade

Município	Matrículas			Números de Docentes	Taxa de alfabetização
	Estadual	Municipal	Privada		
Goiânia	96.118	93.489	98.988	13.488	96,85%
Anápolis	26.978	30.853	20.619	3.297	94,70%
Aparecida de Goiânia	53.942	30.533	19.210	3.940	95,04%
Trindade	12.986	7.915	3.277	1.041	92,41%

Fonte:<http://www.seplan.go.gov.br/sepin> e <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>
Acesso em: 26 mai. 2011
Elaboração deste estudo.

Com relação à Educação Básica, conforme dados do Censo Escolar/Inep (2010), Goiânia possui 290.378 matrículas sendo 33% da rede estadual; 32,2% da rede municipal; 34,1% da rede privada; e, 0,7% da rede federal; Anápolis possui 78.450 matrículas, sendo 34,4% da rede estadual; 39,3% da rede municipal; e, 26,3% da rede privada. Aparecida de Goiânia possui 103.685 matrículas, sendo 52,1% da rede estadual; 29,4% da rede municipal; e, 18,5% da rede privada. Trindade possui 24.178 matrículas, sendo 53,7% da rede estadual; 7.915 32,7% da rede municipal; e, 13,6% da rede privada.

O ICMS é a maior fonte de arrecadação de impostos para os municípios de Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia, e representou, em 2010, 25% para Goiânia, 44%

para Anápolis e 28% para Aparecida de Goiânia. Para Trindade, a arrecadação do ICMS é significativa, mas a sua maior fonte de arrecadação é o FPM que representou, em 2010, 50% das receitas municipais. A arrecadação própria representada pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Imóveis (ISTI), em 2010, representou 53% para o município de Goiânia, 31% para Anápolis, e 40% para Aparecida de Goiânia. Para o município de Trindade, em 2010, ela representou 17%.

Os quatro municípios objeto de análise desse estudo, também conforme dados do Censo Escolar, em 2011, contaram no Fundeb com a seguinte realidade de matrículas: Goiânia apresenta 100.418 matrículas, que representa 8,31% das matrículas computadas pelo fundo estadual; Aparecida de Goiânia com 31.062 matrículas, que representa 2,50%; Anápolis com 31.285 matrículas, que representa 2,47%; e Trindade com 8.012 matrículas, que representa 0,64%.

Em 2010, o Fundeb movimentou no Estado de Goiás mais de R$ 2,23 bilhões de reais, sendo que Goiânia participou com 8,07% dos recursos, Anápolis com 2,35%, Aparecida de Goiânia com 2,48% e Trindade com 0,56%. No ano de 2006, o Fundef movimentou no Estado de Goiás, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2011, R$ 1,24 bilhões de reais, sendo que Goiânia participou com 9,85% dos recursos, Anápolis com 2,84%, Aparecida de Goiânia com 2,96%% e Trindade com 0,43%.

A municipalização das matrículas do ensino fundamental ocorrida no país e no Estado de Goiás aconteceu também em Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade, porém de forma diferenciada em cada um destes municípios. De acordo com os dados do Censo Escolar/Inep, Tabela 17, em dez anos de vigência do Fundef e nos primeiros anos de vigência do Fundeb, a municipalização das matrículas do ensino fundamental nos municípios referidos foi expressiva e aconteceu de forma diferenciada em cada um deles. O município de Goiânia não formalizou convênio de municipalização com o governo do estado, todavia, adotou com a rede estadual o procedimento da adequação de rede. Os municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade formalizaram com o governo do estado termo de convênio com o objetivo de transferência de matrículas da rede estadual para as redes municipais.

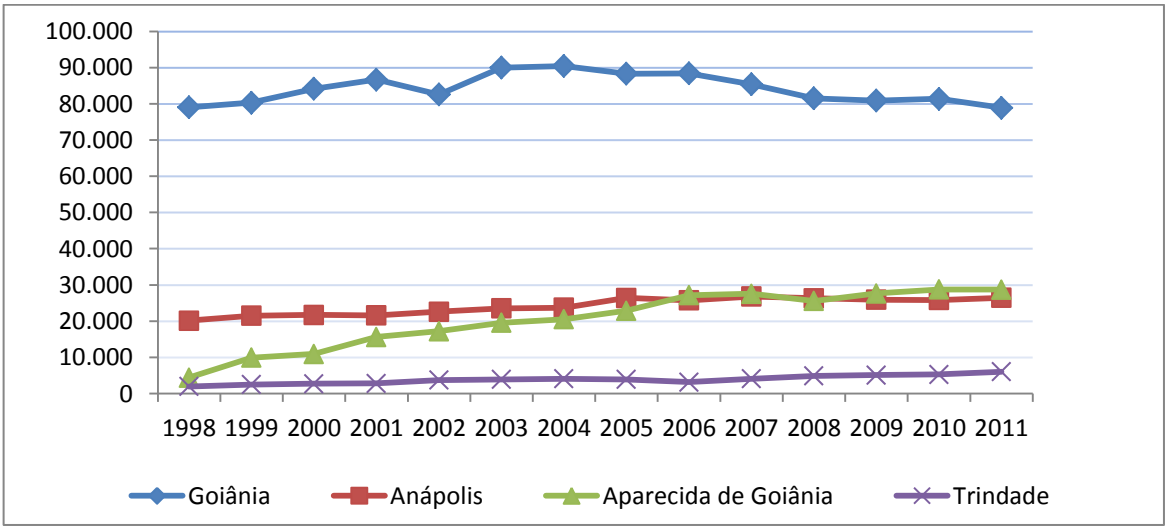
Conforme os dados da Tabela 19 e Gráficos 2, 3 e 4, a municipalização do ensino fundamental nos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade aconteceu gradualmente, porém de forma constante, no decorrer da vigência dos fundos.

Tabela 19 – Evolução das matrículas do ensino fundamental da rede estadual, municipal e privada: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 – 2011)

Período	Número de matrículas do ensino fundamental por município e dependência administrativa											
	Goiânia			Anápolis			Aparecida de Goiânia			Trindade		
	E	M	P	E	M	P	E	M	P	E	M	P
1998	119.040	79.036	28.963	34.781	20.139	5.283	52.390	4.418	3.535	13.905	1.956	850
1999	118.514	80.336	32.182	35.778	21.492	5.870	55.471	9.936	3.928	14.611	2.492	942
2000	112.044	84.139	35.758	35.128	21.729	6.523	61.292	10.959	4.365	15.799	2.725	1.047
2001	102.711	86.695	32.734	36.191	21.585	6.022	60.764	15.609	3.542	15.637	2.794	1.068
2002	89.301	82.566	41.925	32.663	22.590	5.877	54.594	17.222	11.227	13.459	3.754	2.095
2003	84.389	89.999	42.483	29.345	23.552	6.157	52.061	19.544	13.442	13.138	3.919	2.593
2004	76.487	90.451	43.897	26.431	23.695	6.063	46.717	20.531	15.347	10.982	4.087	3.451
2005	64.386	88.325	54.830	19.343	26.395	11.791	43.247	22.876	14.043	11.249	3.903	2.921
2006	58.168	88.402	54.427	16.825	25.741	11.708	40.860	27.136	13.530	10.903	3.162	2.426
2007	53.015	85.402	54.416	14.518	26.821	13.007	41.193	27.569	14.218	10.749	4.092	2.150
2008	49.227	81.510	45.400	12.429	26.308	11.504	37.209	25.550	12.864	10.481	4.891	2.497
2009	43.972	80.877	53.400	11.274	25.928	12.317	32.001	27.631	13.548	8.930	5.115	2.715
2010	42.072	81.358	51.349	11.084	25.833	13.044	30.533	28.748	12.875	8.946	5.272	2.144
2011	39.734	78.918	56.410	10.624	26.465	12.756	28.553	28.705	13.338	8.140	6.025	2.374

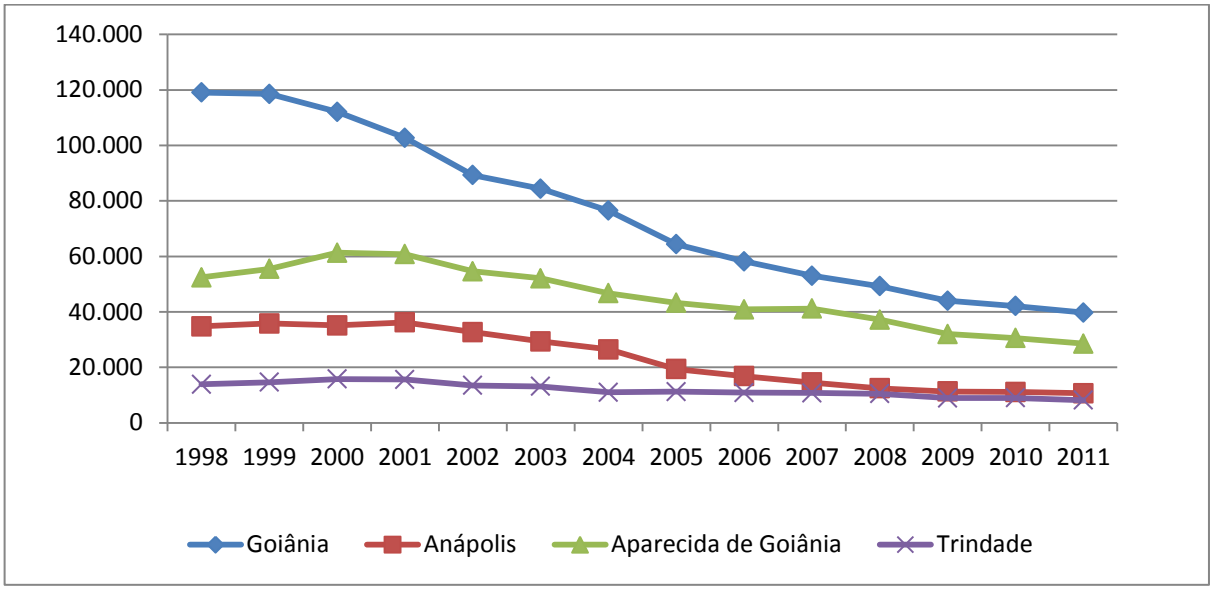
Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 mai. 2011
Legenda: (E) Matrícula Estadual; (M) Matrícula Municipal; (P) Matrícula Privada
Elaboração deste estudo.

Gráfico 2 – Matrículas do ensino fundamental da rede municipal: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 – 2011)



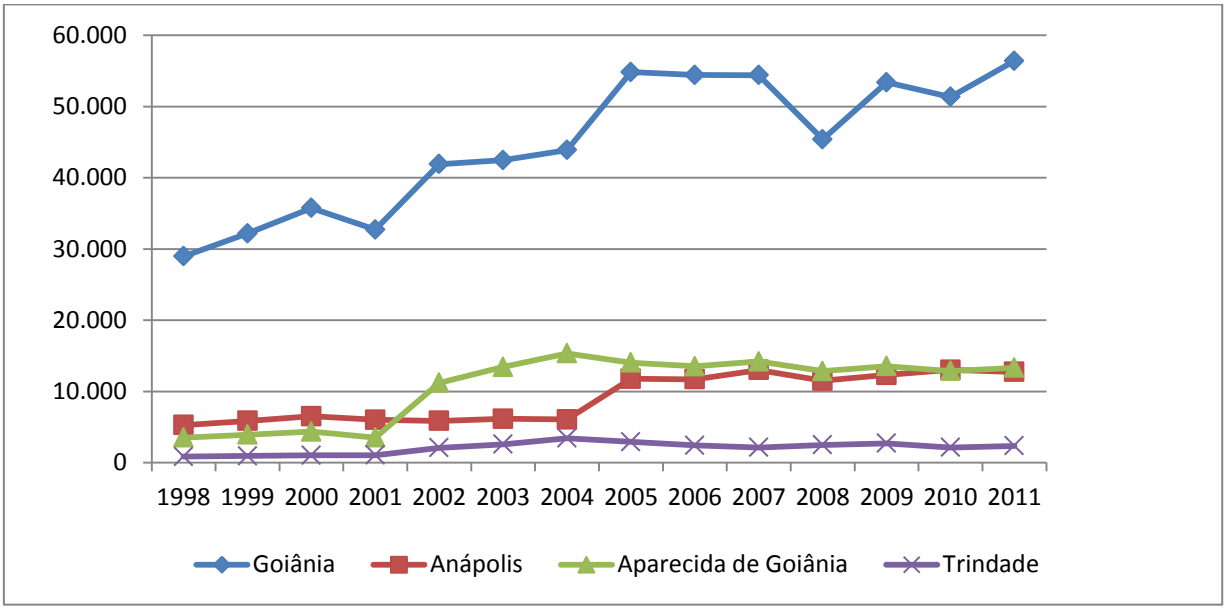
Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 mai. 2011
Elaboração deste estudo.

Gráfico 3 – Matrículas do ensino fundamental da rede estadual: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 – 2011)



Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 mai. 2011
Elaboração deste estudo.

Gráfico 4 – Matrículas do ensino fundamental da rede privada: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 – 2011)



Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 26 mai. 2011.
Elaboração deste estudo.

Os dados da Tabela 19 e Gráficos 2, 3 e 4 expressam que nos municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade a transferência de matrículas entre a rede estadual e as redes municipais deu-se de forma mais intensa que em Goiânia e Anápolis. Os municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade, no primeiro ano de vigência do Fundef, foram mais

impactados pela política dos fundos porque detinham poucas matrículas do ensino fundamental. Como já vimos, pelo fato de que a política dos fundos vincula a redistribuição dos recursos às matrículas, os municípios se viram obrigados a municipalizarem mais fortemente as matrículas para que pudessem ter maior participação na redistribuição dos recursos dos fundos, razão pela qual eles aprofundaram mais o processo de municipalização do ensino fundamental.

Em razão dos procedimentos referidos, conforme expressam os dados da Tabela 19 e Gráficos 2, 3 e 4, com relação às matrículas do ensino fundamental, Goiânia apresentou pequena variação nas matrículas da rede municipal, entretanto uma queda das matrículas da rede estadual e crescimento da rede privada. Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade, que formalizaram convênio de municipalização com o governo do estado, apresentaram redução das matrículas da rede estadual e crescimento das matrículas das redes municipal e privada.

Goiânia não formalizou nenhum convênio com o governo estado com o objetivo de municipalizar matrículas do ensino fundamental. No município o processo ocorreu de forma espontânea, via o procedimento da adequação de redes e foi mais acentuado com relação ao atendimento da primeira fase do ensino fundamental. Em Goiânia, segundo dados do Censo Escolar, em 2000 as matrículas da primeira fase (1ª a 4ª séries, atuais 1º ao 5º ano) representavam 52,3% do total de matrículas do ensino fundamental, entretanto, em 2011, elas já representaram 61,6% das matrículas totais desta etapa da Educação Básica.

Os municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade, que formalizaram convênio com o governo do estado, municipalizaram mais fortemente as matrículas da primeira fase do ensino fundamental, pois essa foi uma regra da municipalização ocorrida no Estado de Goiás, uma vez que, como já foi vimos nesse estudo, a municipalização das matrículas da segunda fase (5ª a 8ª séries, atuais 6º ao 9º ano), por representar maior valor *per capita* anual, significaria maior transferência de recursos por parte do governo do estado para os municípios, bem como os municípios teriam mais dificuldades de estruturarem a sua rede própria para atendimento da segunda fase do ensino fundamental, pois é muito mais difícil e oneroso a contratação de professores especialistas necessários para atendimento nesta fase.

Segundo dados do Censo Escolar/Inep, em 2011, Anápolis possuía 26.465 matrículas do ensino fundamental em sua rede própria de ensino, sendo que 73% eram da primeira fase. Aparecida de Goiânia possuía, em 2011, 28.705 matrículas do ensino fundamental em sua rede própria de ensino, sendo que 82% delas eram da primeira fase. Já o município de Trindade possuía, em 2011, 6.025 matrículas do ensino fundamental, sendo que 83% delas eram da primeira fase. Nos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia e

Trindade que formalizaram a municipalização de matrículas com o governo do estado, as matrículas da primeira fase representam a maioria das matrículas do ensino fundamental.

Os dados do Censo Escolar de 2011 revelam ainda que, considerando o universo de matrículas públicas do ensino fundamental do Estado de Goiás, a rede estadual detêm apenas 11,5% das matrículas da primeira fase e 67% das matrículas da segunda fase. Esta característica do atendimento do ensino fundamental público no Estado de Goiás é fruto do processo de municipalização das matrículas estimuladas pela política de fundos. Quanto à municipalização das matrículas da segunda fase do ensino fundamental, esta representaria maior transferência de recursos do governo do estado, para os governos dos municípios.

Outra característica revelada pelo Censo Escolar com relação aos municípios referidos é o fato de que, no período de vigência dos fundos, em todos eles ocorreu crescimento das matrículas do ensino fundamental da rede privada. Em tese o crescimento das matrículas da rede privada pode ter sido uma consequência do movimento de municipalização das matrículas do ensino fundamental, bem como da própria política de fundos, que foi indutora da municipalização das matrículas do ensino fundamental. O crescimento das matrículas do ensino fundamental da rede privada, no período de vigência dos fundos não foi objeto deste estudo, mas pode configurar interessante objeto de pesquisa.

A variável que determina a redistribuição dos recursos dos fundos, como já sabemos, são as matrículas. Assim, a movimentação destas entre as redes de ensino determina também a movimentação dos recursos entre o governo do estado e os governos dos municípios e entres estes. Isto faz com que cada município, no âmbito de cada fundo estadual, tenha a sua participação na redistribuição dos recursos regulada pelo quantitativo de matrículas da sua rede de ensino e pela quantidade de recursos com que o município participa da constituição do fundo.

Os dados da Tabela 20 revelam que cada um dos municípios, por possuírem quantitativos de matrículas diferenciados, também teve participação diferenciada na redistribuição dos recursos dos fundos. Enquanto os municípios de Goiânia e Anápolis iniciaram a operacionalização do Fundef, em 1998, na condição de superavitários, ou seja, recebiam mais recursos do que os que lhes eram retidos, os municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade iniciaram a operacionalização do Fundef na condição de deficitários, ou seja, recebiam menos recursos do que os que lhe eram retidos.

Tabela 20 – Movimentação dos recursos do Fundef: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (1998 – 2006)

Período	Municípios			
	Goiânia	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Trindade
	Superávit (%)	Superávit (%)	Déficit/Superávit (%)	Déficit/Superávit (%)
1998	20,18	22,15	-12,20	-27,80
1999	15,60	22,44	32,37	-21,85
2000	25,42	23,42	32,16	-27,80
2001	24,38	26,62	43,55	-26,39
2002	26,73	26,84	28,79	-3,70
2003	36,76	24,27	32,51	18,67
2004	43,11	44,88	63,55	36,48
2005	47,11	49,91	66,91	30,40
2006	52,61	57,02	72,33	38,30

Fonte: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municípios/minicipios.asp>. Acesso em: 25 out. 2010; e <http://www.tcm.go.gov.br/portaltcm/portal/gastosEducacao.jsf>. Acesso em: 29 out. 2010.
Elaboração deste estudo.

Com o decorrer da vigência dos fundos, a participação de cada um dos municípios na redistribuição dos recursos sofreu alterações, tanto de condição como de intensidade. Os municípios de Goiânia e Anápolis ampliaram seus percentuais de superávit, enquanto que os municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade, em razão do crescimento das matrículas de suas redes próprias de ensino, deixaram, na redistribuição dos recursos, a condição de deficitários e passaram a ser superavitários.

Os dados da Tabela 20 mostram que os municípios de Goiânia e Anápolis foram sempre superavitários e com índices crescentes no período de vigência do Fundef. O município de Aparecida de Goiânia foi deficitário em 1998, tornando-se superavitário nos demais anos de vigência do Fundef, também em índices crescentes, atingindo em 2006 seu maior percentual, 72,33%. O município de Trindade apresenta uma realidade deficitária de 1998 até 2002, porém, em 2003, torna-se superavitário, com índices crescentes até 2006, quando atinge seu maior percentual, 38,30%.

Na mudança do Fundef para o Fundeb, como uma consequência da ampliação do percentual e do quantitativo de impostos subvinculados, bem como da ampliação da base de matrículas, a participação de cada um dos municípios na repartição dos recursos sofreu mudanças, conforme mostram os dados da Tabela 19. Diferentemente do período de vigência do Fundef, nos anos de vigência do Fundeb a realidade dos municípios referidos é toda ela na condição de superavitário.

Tabela 21 – Movimentação dos recursos do Fundeb: Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (2007 – 2010)

Período	Municípios			
	Goiânia	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Trindade
	Superávit (%)	Superávit (%)	Superávit (%)	Superávit (%)
2007	44,39	54,7	68,98	36,35
2008	24,93	47,24	61,20	51,66
2009	16,23	43,81	61,24	49,52
2010	34,53	36,66	60,79	72,98

Fonte: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municípios/minicipios.asp>. Acesso em: 25 out. 2010; e <http://www.tcm.go.gov.br/portaltcm/portal/gastosEducacao.jsf>. Acesso em: 29 out. 2010.
Elaboração deste estudo.

A condição de superávit na redistribuição dos recursos dos fundos demonstrada nas Tabelas 20 e 21, nos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade, teve reflexos positivos, por exemplo, na taxa de alfabetização da população. Uma vez que esta cresceu, no período de 2000 para 2010, em Goiânia de 95,2% para 96,85%; em Anápolis de 92% para 94,70%; em Aparecida de Goiânia de 92,1% para 95,04%; e, em Trindade, de 89,1% para 92,41%.

Os dados da Tabela 22 demonstram que ocorreu um movimento de redução percentual do superávit dos fundos na mudança do Fundef para o Fundeb para os municípios de Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia. Entretanto, demonstra que ocorreu um movimento de crescimento percentual do superávit no município de Trindade. No caso do município de Trindade a mudança do Fundef para o Fundeb parece ter sido mais representativa que foi para os outros municípios.

Os dados da Tabela 22 expressam o volume de recursos aplicados pelos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade em MDE, no período de 2006 a 2010. Os dados demonstram também a participação de cada fonte financiadora, como por exemplo, o Fundef e o Fundeb, os demais impostos vinculados conforme o artigo 212 da CF, incluindo as receitas próprias. E, ainda, o superávit de recursos que cada município obteve na redistribuição dos recursos dos fundos que, como já vimos, ocorreu em razão da lógica de redistribuição dos recursos decorrente da política dos fundos. Os dados revelam que ocorreu crescimento tanto da participação dos fundos nos recursos aplicados em MDE, em consequência da mudança do Fundef para o Fundeb, bem como do superávit obtido na redistribuição dos recursos dos fundos.

Tabela 22 – Aplicação de recursos em MDE: municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade (2006 – 2010)

Município	Período	Recursos de Impostos		Fundef e Fundeb		Superávit do Fundef e Fundeb		Total Geral de Recursos (R$)
		(R$)	(%)	(R$)	(%)	(R$)	(%)	
Goiânia	2006	180.071.128	60	57.022.523	19	63.024.894	21	300.118.547
	2007	139.191.118	46	97.717.102	33	62.670.916	21	299.579.138
	2008	169.244.045	48	124.158.592	36	55.491.807	16	348.894.445
	2009	191.605.534	48	147.695.932	37	59.876.731	15	399.178.197
	2010	228.399.604	54	128.867.013	30	67.957.295	16	425.223.944
Anápolis	2006	17.534.480	33	15.119.065	29	20.057.080	38	52.710.625
	2007	29.609.564	41	18.776.797	26	23.832.090	33	72.218.451
	2008	25.066.489	33	26.585.670	35	24.306.899	32	75.959.058
	2009	25.013.080	32	29.484.563	38	22.988.779	30	77.486.422
	2010	34.972.999	38	36.813.683	40	20.247.526	22	92.034.208
Aparecida de Goiânia	2006	32.973.683	47	10.148.535	15	26.534.877	38	69.657.095
	2007	25.909.338	38	12.758.954	19	29.312.475	43	67.980.767
	2008	22.996.247	33	18.349.994	26	28.942.009	41	70.288.250
	2009	21.119.892	28	20.671.330	28	32.655.633	44	74.446.855
	2010	26.875.556	31	23.690.309	27	36.728.844	42	87.294.709
Trindade	2006	4.233.808	44	3.848.916	40	1.539.567	16	9.622.291
	2007	3.816.253	35	5.015.646	46	2.071.681	19	10.903.580
	2008	6.302.705	38	6.704.464	41	3.466.087	21	16.473.256
	2009	2.262.372	17	7.319.439	55	3.726.261	28	13.308.072
	2010	5.816.567	30	7.857.761	40	5.732.411	30	19.406.739

Fonte: <http://www.tcm.go.gov.br/portaltcm/portal/login.jsf>. Acesso em: 25 jul. 2011
Elaboração deste estudo

Nota:
(1) Valores atualizados pelo IPCA até janeiro de 2011.

Dentre os quatro municípios estudados, apenas Trindade apresentou uma situação de superávit, com índices crescentes nos anos iniciais do Fundeb. Os municípios de Goiânia e Anápolis apresentaram redução no número de matrículas do ensino fundamental da rede municipal e isto pode ter influenciado na diminuição do percentual superavitário deles. Aparecida de Goiânia que apresentou um crescimento de apenas 9,38% no número de matrículas da rede municipal do ensino fundamental, teve uma queda no percentual superavitário de 68,98% em 2007 para 60,79% em 2010. O município de Trindade que apresentou um crescimento de 47,24% no número de matrículas da rede municipal do ensino fundamental, teve um crescimento em seu índice de superávit de 36,35% em 2007 para 72,98% em 2010.

O crescimento do número de matrículas do ensino fundamental da rede municipal e da rede privada nos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade foi

fruto do processo de municipalização desencadeado pela política de fundos, todavia sofreu também influência do crescimento populacional. Conforme dados do Censo do IBGE, no período de 2000 para 2010, a população de Goiânia cresceu 19,12% e a de Anápolis, no mesmo período, cresceu 16,15%. Aparecida de Goiânia e Trindade por terem características de cidade dormitório da Região Metropolitana de Goiânia, tiverem, respectivamente, no período de 2000 para 2010, crescimento populacional de 35,45% e 28,27%.

A valorização dos profissionais do magistério além de ser um dos objetivos da política de fundos é uma política fundamental para a melhoria da qualidade da educação pública. Razão pela qual a determinação da aplicação mínima de 60% dos recursos dos fundos para o pagamento dos salários dos professores e demais profissionais, em efetivo exercício no magistério, representa um significativo esforço para ampliar a valorização salarial do magistério público de todo país. Assim, o cumprimento deste dispositivo legal pelos gestores públicos representa compromisso político com a valorização dos profissionais que atuam no magistério público da Educação Básica.

Os dados da Tabela 23 mostram o resultado do acompanhamento e fiscalização do TCM quanto à aplicação mínima de 60% dos recursos dos fundos no pagamento dos salários dos professores e demais profissionais em efetivo exercício no magistério, nos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade. O acompanhamento do TCM apurou que, dentre os municípios referidos, apenas Goiânia cumpriu a legislação e aplicou o mínimo de 60% dos recursos do fundo no pagamento de salários, em todos os anos do período exposto. Anápolis aplicou menos de 60% dos recursos nos exercícios de 2007 e 2009; enquanto que Aparecida de Goiânia aplicou menos de 60% nos exercícios de 2000 e 2001; Trindade aplicou menos de 60% dos recursos no exercício de 2008. No caso particular, apontamos Trindade que, em 2008, aplicou apenas 36,36% dos recursos do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, contrariando as determinações da legislação. Conforme Acórdão AC nº 01846-09[29] (GOIÁS, 2009), as contas do Poder Executivo do município de Trindade, relativas ao exercício de 2008, foram julgadas irregulares tendo em vista as falhas apontadas pela Auditoria e pela Procuradoria Geral de Contas (PGC) e, como consequência, o prefeito de Trindade poderá sofrer a perda de seus direitos políticos e se tornar inelegível por no mínimo oito anos. Foi apurado junto ao TCM que a não aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundeb no pagamento dos salários

[29] Acórdão é a manifestação final do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) que aprova e/ou julga irregulares as contas de uma determinada municipalidade, conforme foi o caso do Município de Trindade, com relação ao exercício de 2008.

dos profissionais do magistério, pode resultar no julgamento de contas como irregulares pelo Tribunal de Contas, como ocorreu com Trindade.

Tabela 23 - Realidade dos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade: índices de aplicação do mínimo de 60% em salários dos profissionais do magistério (1998 – 2009)

Período	Fundo	Municípios			
		Goiânia	Anápolis	Aparecida de Goiânia	Trindade
		Índice de aplicação no salário do magistério (60%)	Índice de aplicação no salário do magistério (60%)	Índice de aplicação no salário do magistério (60%)	Índice de aplicação no salário do magistério (60%)
1998	Fundef	190,46	194,64	-*	102,16
1999	Fundef	166,37	150,85	166,94	159,59
2000	Fundef	190,46	194,64	35,28	60,20
2001	Fundef	100,34	98,54	47,82	81,10
2002	Fundef	178,18	87,92	64,32	89,47
2003	Fundef	183,70	76,20	75,67	99,42
2004	Fundef	159,19	115,30	71,96	98,43
2005	Fundef	205,46	109,00	71,12	101,96
2006	Fundef	212,16	106,95	73,53	111,15
2007	Fundeb	84,82	56,67	66,31	65,03
2008	Fundeb	89,67	64,21	85,56	36,36
2009	Fundeb	86,09	59,21	76,69	64,89

Fonte: <http://www.tcm.go.gov.br/site/serviços/indexserviços.jsf>. Acesso em: 10 out. 2010
Elaboração deste estudo.
(*) Neste exercício, não existem dados sobre o município de Aparecida de Goiânia.

Considerando os dados da Tabela 23, um questionamento deve ser feito: o que motivou a aplicação de menos de 60% dos recursos, em cada município, contrariando as determinações da legislação, visto que as pesquisas apontam que o custo do pessoal do magistério nas unidades educacionais representa por volta de 80% do custo total? Diversos fatores podem ter determinado o descumprimento da legislação, entre eles o mais grave é o descompromisso dos gestores públicos com as políticas de valorização dos profissionais do magistério. Todavia, com relação aos que cumpriram a aplicação mínima a que considerar os artifícios contábeis, comumente utilizados pelos gestores públicos, como por exemplo, o pagamento de pessoal não vinculado a MDE ou mesmo que atuam em outras etapas de ensino, para comprovarem a aplicação mínima dos recursos vinculados e subvinculados. A prática e as pesquisas do campo do financiamento da educação têm mostrado, que na maioria das vezes, esses artifícios tão nocivos à educação, não são detectados e expurgados pelos tribunais de contas e órgãos de controle.

A não aplicação mínima de 60% dos recursos do fundo no pagamento dos salários como determina a legislação, expressa o descompromisso dos gestores municipais com a educação pública e com a valorização dos professores e demais profissionais que exercem efetivamente o magistério. O que torna mais grave o descompromisso desses gestores é o fato de que os quatro municípios, uma vez superavitários na redistribuição dos recursos dos fundos, canalizam para seus cofres recursos extras, que são retidos do governo do estado e/ou de outros governos municipais que são deficitários na redistribuição dos recursos dos fundos.

O descompromisso dos gestores públicos quanto à aplicação mínima de 60% dos recursos dos fundos no pagamento dos salários dos professores e demais profissionais do magistério, revelado pelos dados do TCM, é um fator que tem refletido negativamente, no âmbito das gestões municipais, na criação dos planos de carreira e remuneração e na implantação do PSPN para os professores da Educação Básica, conforme corrobora a realidade de desvalorização do magistério captada pelo levantamento do Sintego, referido nesse estudo.

Tanto a legislação do Fundef quanto a do Fundeb determinaram a criação e/ou atualização de planos de carreira e remuneração específicos para os professores e demais profissionais em efetivo exercício do magistério. A legislação do Fundeb foi além e determinou ainda a criação do PSPN para os professores e demais profissionais em efetivo exercício do magistério na Educação Básica. Tanto a criação dos planos de carreira e remuneração como a implantação do piso salarial, objetivaram a valorização do magistério, pois a conquista desta valorização constitui-se em um dos principais objetivos da política de fundos.

Este estudo apurou que os municípios de Goiânia e Anápolis, que já possuíam planos de carreira e remuneração específicos para o magistério, aprovaram nova legislação atualizando esses planos. Já os municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade que não contavam com planos de carreira e remuneração específica, aprovaram legislação criando tais leis para o magistério no período de vigência da política de fundos.

Com relação ao PSPN, este estudo apurou que os municípios de Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia aprovaram legislação implantando o piso salarial a partir de janeiro de 2010, entretanto somente o município de Goiânia já aprovou legislação atualizando o piso a partir de janeiro de 2011, conforme determina a legislação. Trindade ainda não aprovou legislação implantando o piso salarial para os profissionais do magistério da rede municipal de ensino. Assim, este município, além de descumprir a legislação do piso salarial,

caminha na contramão da política de fundos que tem como um de seus principais objetivos a valorização do magistério.

Este estudo apurou que os municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade são beneficiados na repartição dos recursos dos fundos, pois todos eles são superavitários, ou seja, recebem recursos superiores aos que lhe são retidos. Em todos eles o superávit dos recursos dos fundos representa mais de quinze por cento dos recursos aplicados em MDE. A política de fundos materializada pelo Fundef e Fundeb, como já vimos, dado a sua lógica de distribuição dos recursos transfere recursos para aqueles municípios que proporcionalmente possuem mais matrículas e menos receita.

Outro aspecto apurado por este estudo é o fato de que os municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Trindade mesmo sendo superavitários nos fundos apresentaram realidades diferentes quanto a aplicação mínima de 60% dos recursos do fundo no pagamento de salários e na criação de planos de carreira e remuneração para o magistério, bem como com relação a implantação do piso salarial. Os municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade foram os que destinaram menos recursos dos fundos para o pagamento dos salários dos profissionais do magistério, bem como foram os que menos fizeram com relação à carreira e piso salarial para esta categoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve os objetivos principais de identificar e compreender os mecanismos e movimentos do financiamento da educação pública, tomando como referência básica a política dos fundos contábeis materializada pelo Fundef e pelo Fundeb. Observaram-se os movimentos e impactos que a política de fundos provocou na rede estadual de ensino de Goiás e nas redes municipais, adotando como *locus* específicos os municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis e Trindade.

O financiamento da educação pública brasileira teve a sua estruturação iniciada na década de 1930, quando obtém pela primeira vez a garantia da proteção constitucional dos recursos. Todavia, a vinculação mínima de recursos iniciada com a aprovação da Constituição de 1934, sofreu duas interrupções. A primeira patrocinada pela ditadura do Estado Novo em 1937, e a segunda pela Ditadura Militar, em 1967. Entretanto, os governos democráticos que sucederam as duas experiências ditatoriais brasileiras sempre retomaram o princípio da proteção constitucional dos recursos.

Apesar da Constituição Federal de 1988 iniciar o mecanismo da subvinculação ao prever no ADCT a destinação de 50% dos recursos vinculados para a erradicação do analfabetismo e o financiamento do ensino fundamental, somente com a aprovação da EC nº 14/1996, que criou para os estados, Distrito Federal e os municípios a obrigação de destinar o mínimo de 60% dos recursos vinculados, conforme o artigo 212 da CF, à MDE do ensino fundamental, é que ficou consolidado o mecanismo da subvinculação de recursos. Este procedimento foi materializado pela criação do Fundef, operacionalizado em todo o país a partir de 1998.

O Fundef, além de operacionalizar a subvinculação dos recursos, introduziu no Brasil a sistemática dos fundos contábeis. Este fundo inaugurou também a redistribuição automática dos recursos vinculada a uma variável educacional inédita até aquele momento, que é o número de matrículas do ensino fundamental de cada rede de ensino, estadual e/ou municipal.

O Fundeb, ao substituir o Fundef na redistribuição dos recursos subvinculados, manteve a variável educacional, ou seja, o número de matrículas como parâmetro de distribuição automática de recursos. Entretanto, o novo fundo passou a considerar todas as matrículas da Educação Básica e não apenas as matrículas do ensino fundamental, como restringia o Fundef. Além disso, o Fundeb introduziu o diferencial das etapas, modalidades e

tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica como fator diferencial na distribuição proporcional dos recursos do fundo.

A política dos fundos contábeis foi indutora da municipalização das matrículas do ensino fundamental em todo país a partir de 1998 e, de modo particular, no Estado de Goiás. Um dos mecanismos motivadores do processo de municipalização foi a retenção dos recursos que só retornariam aos cofres do governo do estado ou dos governos municipais com a assunção das matrículas do ensino fundamental, seja mediante a celebração de convênios entre a rede estadual e as redes municipais para transferência de matrículas, seja de forma espontânea com a ampliação da rede própria de ensino municipal, pois a redistribuição dos recursos retidos pelo fundo ficou vinculada ao quantitativo de matrículas do ensino fundamental.

No período de vigência da política de fundos, em Goiás, a rede estadual apresentou uma redução de aproximadamente 50% no número de matrículas do ensino fundamental. Nesse mesmo período, a rede municipal de ensino fundamental cresceu aproximadamente no mesmo patamar enquanto que e a rede privada teve, em média, suas matrículas duplicadas.

O processo de municipalização aconteceu mais acentuadamente com as matrículas da primeira fase do ensino fundamental, sendo esta uma característica da política de convênios de municipalização desenvolvida pelo governo do estado. Recorte este que foi motivado em parte pelo fato de que transferir matrículas da segunda fase implicaria em maior transferência de recursos, pois as matrículas desta representavam maior valor monetário, como também influenciado pelo fato de que para os municípios a contratação de profissionais especialistas é mais difícil devido à escassez desse profissional, bem como pelo fato de que a estruturação de uma rede própria para atendimento da segunda fase do ensino fundamental é mais onerosa financeiramente.

O movimento de redução das matrículas do ensino fundamental da rede estadual, bem como o movimento de crescimento das matrículas das redes municipais e da rede privada na vigência dos fundos, apesar de gradual foi constante, o que fez com que a rede estadual iniciasse o Fundef com aproximadamente 2/3 das matrículas e, conforme os dados do Censo Escolar/Inep, contasse em 2011 com, aproximadamente, 1/3 das matrículas dessa etapa de ensino da Educação Básica.

Uma das principais consequências do reordenamento das matrículas na rede estadual e nas redes municipais foi o movimento ocorrido na redistribuição dos recursos, pois o governo do estado iniciou o Fundef na condição de superavitário, pois ganhava recursos dos

governos dos municípios; todavia, a partir do terceiro ano de vigência do Fundef, torna-se deficitário e começa a repassar recursos para os governos municipais. Os governos dos municípios que iniciaram o Fundef na condição de deficitários no transcorrer da vigência deste fundo tornaram-se superavitários em consequência do processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental, bem como, da movimentação dos recursos promovida pela política de fundos.

A política de fundos foi um instrumento que corroborou com a redução das desigualdades regionais existentes no financiamento da educação pública brasileira. Além disso, ela promoveu um realinhamento nas finanças dos governos estaduais e municipais ao introduzir uma variável educacional na repartição dos recursos subvinculados. A garantia de um valor mínimo nacional para investimento por aluno, também foi outro aspecto da política dos fundos que contribui com a redução das desigualdades regionais no financiamento da educação básica pública. Entretanto, o descumprimento da legislação do Fundef na definição do valor mínimo nacional por aluno reduziu os efeitos positivos dessa característica da política de fundos, para diversos estados que teriam o direito de receber a complementação da União, como por exemplo, o Estado de Goiás.

O descumprimento da legislação do Fundef pelo governo federal na determinação do valor do custo/aluno ano nacional, conforme foi apurado pelos pesquisadores do financiamento da educação, gerou um passivo da União para com o Fundef de mais de 20 bilhões de reais. Seguindo o mesmo raciocínio utilizado pelos pesquisadores, este estudo apurou que, no caso do Estado de Goiás, o passivo da União para com o fundo estadual foi de mais de 700 milhões de reais em valores atualizados. Esses recursos poderiam ter tido reflexos positivos, por exemplo, na valorização salarial do magistério e na melhoria da qualidade da educação pública goiana.

Durante a vigência do Fundef e do Fundeb, mais de 50% dos governos municipais do Estado de Goiás mantiveram-se como deficitários na redistribuição dos recursos, ou seja, contribuíram mais e receberam menos recursos, fruto da ausência histórica do poder público municipal na oferta do ensino fundamental.

No período de vigência dos fundos, os dados do TCM apontaram que um número significativo de governos municipais descumpriu a legislação e não aplicou o mínimo de 60% dos recursos no pagamento de salários dos profissionais do magistério, números que aumentaram a partir da vigência do Fundeb. Esta é uma realidade que expressa o descompromisso dos gestores municipais com a valorização do magistério e com a educação pública.

O controle sobre os recursos dos fundos, tanto o social exercido pelos CACS como o controle externo exercido pelos tribunais de contas, conforme o que foi apurado por este estudo, mostrou-se insuficiente para garantir, por exemplo, a aplicação mínima de 60% dos recursos no pagamento dos salários dos profissionais do magistério. Assim, um dos principais instrumentos da política de fundos para a ampliação da valorização do magistério ficou prejudicado devido a fragilidade dos instrumentos de controle e o descompromisso dos gestores públicos com a valorização do magistério.

Mesmo existindo determinações legais tanto na legislação do Fundef como do Fundeb para a criação de planos de carreira e remuneração específicos para o magistério e a implantação do PSPN, este estudo apurou que pouco mais de 50% dos municípios goianos criaram ou atualizaram os planos de carreira e remuneração do magistério na vigência dos fundos e, ainda, que menos de 30% dos municípios implantaram o piso salarial.

O crescimento da transferência de recursos do governo do estado e da maioria dos governos municipais que são deficitários para aqueles municípios que são superavitários, motivada pela lógica da política dos fundos, pode estar sendo um complicador, tanto para o ente estadual como para a maioria dos entes municipais, para a criação de planos de carreira e remuneração e ainda para a implantação do piso salarial para os profissionais do magistério.

A condição superavitária na redistribuição dos recursos do fundo, pelo que foi apurado, não tem sido garantia para o cumprimento da legislação dos fundos, nem tampouco para a garantia da valorização do magistério, visto que municípios que detêm estas condições ainda não criaram planos de carreira e remuneração, específicos para o magistério, nem sequer implantaram o PSPN.

Considerando a realidade dos dados apresentados neste estudo, pode-se inferir que a política de fundos no Estado de Goiás foi indutora da municipalização das matrículas do ensino fundamental e mecanismo de redistribuição dos recursos entre o governo do estado e os governos municipais e mesmo entre os próprios municípios. Todavia, ela não cumpriu um de seus principais objetivos, que é a valorização dos profissionais do magistério.

Decorridos mais de catorze anos da criação e implantação da política de fundos, mesmo existindo determinação legal, pouco mais de cinquenta por cento dos governos dos municípios goianos criaram estatutos e planos de carreira e remuneração específicos para os profissionais do magistério. E com relação ao piso salarial, este estudo, apurou que muito pouco já foi feito até este momento, pois o governo do estado e mais de setenta por cento dos municípios goianos ainda não implantaram o piso salarial.

O movimento apurado por este estudo no que diz respeito às políticas de valorização do magistério, tanto no âmbito da rede estadual como das redes municipais, expressa mais uma realidade de desvalorização que de valorização dos profissionais do magistério da Educação Básica, no Estado de Goiás, reflexo do descompromisso dos gestores públicos tanto com a criação dos planos de carreira e remuneração como da implantação do piso salarial para os profissionais do magistério, conforme determina a constituição e legislação tanto do Fundef como do Fundeb.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira. *Educação & Sociedade*. Ano XXII, n.75, p. 277-289, Campinas, SP: Cedes, ago. 2001. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 25 nov. 2010.

ARELARO, L. R. G. *Fundef:* uma avaliação preliminar dos anos de sua implantação. 30ª Reunião Anual da Anped. GT: Estado e Política Educacional/n.05, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acessado em: 09 mar. 2011.

BORGES, V. O. *Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais do magistério - Fundeb*. 170f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2832/1/2007_VanderOliveiraBorges.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2011.

BRASIL (Constituição). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição91.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição34.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição67.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 mar. 2010.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição37.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição46.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Constituição Política do Império do Brazil, 25 de março de 1824.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854.* Aprova o regulamento para a reforma do ensino primário e secundário no Município da Côrte. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_Imperio/artigo_004.html>. Acesso em: 11 nov. 2010.

_____. *Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994.* Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março 1996.* Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997.* Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 24, de 01 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.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.* Acrescenta o artigo 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.* Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:

<http://://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.* Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.* Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Lei Federal nº 4.024/1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <C:\Legislação\LDB\Lei N. 4024 de 1961 LDB.mht>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Lei Federal nº 7.348/1985*. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <C:\Legislação\Constituições\Lei N. 7348 de 1985.mht>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Lei Federal nº 9.394/1996.* Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996c. Disponível em: <C:\Legislação\LDB\L9394.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. *Lei Federal nº 9.424/1996.* Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei N. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 1996d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. Ministério da Educação. *Balanço do Primeiro Ano do Fundef*. Brasília, DF: MEC, 1999.

_____. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos nº 052.* PEC Fundeb. Brasília, DF: MEC, ago. 2004.

_____. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos nº 273.* PEC Fundef. Brasília, DF: MEC, out. 1995.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. *CONAE 2010 - Documento Final.* Brasília: MEC/SE/SEA, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BURATELO, F. S. *A municipalização do ensino fundamental:* a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos municípios do estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, UNESP, Marília, SP, 2007. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/butarelo_fs_dr_mar.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2010.

CALLEGARI, C. Educação e Reforma Tributária. *Revista Sociologia, Ciência & Vida*, nº 17, 2008. Disponível em: <http://sociologiacienciaevida.uol.com.br/ESSO/Edicoes/17/artigo92057-2.asp>. Acesso em: 06 mar. 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno – Qualidade Inicial:* rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006. Disponível em: <http://www.inversioneinfancia.org/web/upload/menues/publicacionAD262.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*. v.28, nº 100 - Especial. p. 857 - 876. Campinas, SP: Cedes, 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 mar. 2010.

CRUZ, R. E. da. Relações federativas e o financiamento da educação. *Eccos:* Revista Científica. v.8, n. 1 (jan./jun.), p. 47 - 64, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), jul. 2006.

CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil.* Rio de Janeiro: Francisco Alves,1988.

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. *Educação & Sociedade*. v.23, nº 80 – Número Especial. p. 169 - 201. Campinas, SP: Cedes, 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 mar. 2010.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras:* 1823 – 1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 69 - 108. (Col. Memória da Educação).

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação & Sociedade*. – v. 28, nº 100 – Especial, p. 831 - 855. Campinas, SP: Cedes, 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 mar. 2010.

DAVIES, N. V*erbas da Educação:* o legal x o real. Niterói, RJ: Eduff (Editora da Universidade Federal Fluminense), 2000.

_____. *Financiamento da educação:* novos e velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

_____. *Fundeb:* a redenção da educação básica? Niterói, RJ: Edição do Autor, 2007.

DAVIES, N. *O Fundef e o orçamento da educação:* desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Polêmicas do nosso tempo, 64).

DIDONET, V.; LIMA, M. J. R. (Orgs.): *Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação:* avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas, in:* Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas/ organizador, Luiz Fernandes Dourado. - Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 17 a 59.

_____. *Financiamento da educação básica.* Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. (Polêmicas do nosso tempo, 69).

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*. – v.28, nº 100 (out./2007) - Edição Especial, p. 921 – 946. Campinas, SP: Cedes, 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 mar. 2010.

_____. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*. – v.23, nº 80 (set./2002) - Edição Especial, p. 235 – 253. Campinas, SP: Cedes, 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 mar. 2010.

FÁVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. de M. (Orgs.). *Dicionário de educadores no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MEC/INEP, 1999.

FÁVERO, O. *A educação nas constituintes brasileiras*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. (Col. Memória da Educação).

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. 4.ed. - São Paulo: Cortez, 2005.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Programas Educacionais Especiais. *Relatório Municipalização*. [s/d]. [s/n].

_____. Tribunal de Contas dos Municípios. Gabinete do Conselheiro Jossivani de Oliveira. *Acórdão AC nº 01846-09.* Contas do Município de Trindade Exercício de 2008. Goiânia: TCM, 2009, 8 p.

GUIMARÃES, M. T. C.; NEPOMUCENO, M; A. Apontamentos sobre a noção de conhecimento e o processo de investigação nas ciências humanas. *Educativa*. Goiânia, v. 12, n. 1, p. 85-107, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://revistas.ucg.br/index.php/educativa/article/view/896/634>. Acesso em: 28 mar. 2010.

HILSDORF, M. L. S. *História da educação brasileira*: leituras. São Paulo: Thompson, 2003.

HORTA, J. S. B. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras:* 1823 – 1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 201 a 239. (Col. Memória da Educação).

LIMA, A. B. de (Org.). *Estado e controle social no Brasil*. Uberlândia, MG: Composer; Fapemig; GPEDE, 2009.

LIMA, A. B. de; M. V. S. (Orgs.). *Escolas democráticas:* Estado, políticas e movimentos sociais. Uberlândia, MG: Lop's, 2008.

LIMA, M. J. R. Origem dos fundos para a educação: breve histórico. In: *Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação:* avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006.

MACHADO, J. de P. *Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério*: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás. 229f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, FE/UFG, Goiânia, 2010. Disponível em: <http://www.fe.ufg.br/ppge//uploads/files/5/Dissert_-_Jarbas_Machado.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

MANIFESTO DOS EDUCADORES: mais uma vez convocados (janeiro de 1959). Disponível em: <http://www.escolanova.net/pages/convocados.htm>. Acesso em: 10 mar. 2010.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 10 mar. 2010.

MARTINS, P. de S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis*: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 303 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, UNB, Brasília, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.fe.unb.br/pdfs/2010-02-121426paulosena.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

MATTA, M. R. de B. da. *O Fundef em Anápolis:* os caminhos de uma intervenção em 2003. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, FE/UFG, Goiânia, 2009. Disponível em: <http://portais.ufg.br/this2/uploads/files/5/Dissert-Jarbas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

MATTOS, L. A. de. *Primórdios da educação no Brasil* – o período heroico (1549 a 1570). Rio de Janeiro: Gráfica Editora Aurora Ltda., 1958. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde14/rbde14_resenhas/rbde14_resenhas_01_primordios_da_educacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2010.

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Col. polêmicas do nosso tempo; v. 57).

MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil:* contos & de$contos. 2.ed. Ceilândia, DF: Ideia, 2001.

_____. *Para entender o Fundeb*. Ceilândia, DF: Ideia, 2007.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. *O Fundef e seus pecados capitais.* Ceilândia, DF: Ideia Editora, 1997.

NAGLE, J. *Educação e Sociedade na Primeira República.* São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 1974. (Segunda Parte)

NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: INEP, 1997.

_____. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: INEP, 1997.

OLIVERIA, J. F. *et al*. O custo/aluno anual em escolas públicas de qualidade no estado de Goiás. In: FARENZA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas:* aportes de estudos regionais. Brasília: MEC/Inep, 2005.

OLIVERIA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação:* análise da Constituição Federal e da LDB. 3.ed. – São Paulo: Xamã, 2007.

PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *Eccos:* Revista Cientifica. v. 8, nº 2, (jul./dez.), p. 291 - 312, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), dez. 2006.

PERONI, V. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. *Eccos:* Revista Cientifica. v. 8, nº 1 (jan./jun.), p. 111 - 132, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), jul. 2006.

_____. *Política educacional e papel do Estado:* o Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. de R. [Entrevista] *Um dos criadores do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) explica como essa proposta pode revolucionar a Educação pública no país.* Entrevista concedida a Gustavo Heidrich em 03 ago. 2010. Portal Todos pela Educação – Educação na mídia. Disponível em: <http://todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/9508/entrevista-com-jose-marcelino-rezende-pinto>. Acesso em: 28 mar. 2011.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*. v. 28, nº 100 - Especial. p. 877 - 897. Campinas, SP: Cedes, 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 fev. 2010.

_____. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*. v. 23, nº 80 – Edição Especial, p. 109 - 136, Campinas, SP: Cedes, 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 fev. 2010.

_____. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, J. M. de R.; e ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *Eccos:* Revista Científica. v. 8, nº 1 (jan./jun.), p. 23 - 46, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), jul. 2006.

RIBEIRO, M. L. S. *História da educação brasileira:* a organização escolar. – 13.ed. [rev. e ampl.]. Campinas, SP: Autores Associados, 1993. (Col. educação contemporânea).

ROMANELLI, O. de O. F. *História da Educação no Brasil (1930-1945)*. Petropólis, RJ: Vozes, 1994.

ROMÃO, J. E. Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramachas. *Eccos:* Revista Científica. v. 8, nº 2, p. 361 - 384, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), jul. 2006.

ROSSINHOLI, M. *Política de financiamento da educação básica no Brasil:* do Fundef ao Fundeb. Brasília: Líber Livro, 2010.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE GOIÁS (SINTEGO). *Ofício nº 123/2011, SG/SINTEGO, 31 de maio de 2011.* Encaminha relatório de dados sobre criação de Planos de Carreira e Remuneração específicos para os profissionais do magistério e, sobre a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) no Estado de Goiás. Goiânia: Sintego, 2011.

SOUSA JUNIOR, L. de S. *Financiamento da educação:* os impactos do Fundef na educação básica do estado da Paraíba. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. de S. Fundeb: avanços, limites e perspectiva. *Eccos:* Revista Científica. v.8, nº 2, (jul./dez.), p. 275 - 290, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), dez. 2006.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras:* 1823 – 1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 55- 68. (Col. Memória da Educação).

TEIXEIRA, A. *A Educação no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

_____. *Educação é um direito*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

VENÂNCIO FILHO, A. A educação na Constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras:* 1823 – 1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 109 - 117. (Col. Memória da Educação).

XAVIER, E. *Poder político e educação de elite*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1980. (Col. Educação Contemporânea).

ANEXOS

Anexo 1 - Demonstrativo do perde e ganha com os recursos do Fundeb municípios goianos (2009) 120

Anexo 2 - Demonstrativo da aplicação dos recursos do Fundeb no pagamento de salários do magistério municípios goianos (2009) 125

ANEXO 1 - Demonstrativo do perde e ganha com os recursos do Fundeb dos municípios goianos (2009)

Município	Recursos restituídos do Fundeb	Recursos de contribuição para o Fundeb	Situação	Perde/Ganha	(%)
ABADIA GOIAS	1.908.463,10	1.058.667,32	Ganha	849.795,78	80,27%
ABADIANIA	2.205.826,07	1.527.629,98	Ganha	678.196,09	44,40%
ACREUNA	3.938.178,56	3.037.763,94	Ganha	900.414,62	29,64%
ADELANDIA	276.303,67	939.141,03	Perde	-662.837,36	-70,58%
AGUA FRIA GOIAS	988.870,35	1.214.380,25	Perde	-225.509,90	-18,57%
AGUA LIMPA	329.719,22	1.034.316,82	Perde	-704.597,60	-68,12%
AGUAS LINDAS GOIAS	31.659.652,14	5.287.388,42	Ganha	26.372.263,72	498,78%
ALEXANIA	5.816.843,91	3.448.864,56	Ganha	2.367.979,35	68,66%
ALOANDIA	61.531,78	986.547,58	Perde	-925.015,80	-93,76%
ALTO HORIZONTE	777.676,39	3.157.398,35	Perde	-2.379.721,96	-75,37%
ALTO PARAISO	1.675.771,38	1.048.160,34	Ganha	627.611,04	59,88%
ALVORADA NORTE	2.127.268,90	1.080.846,77	Ganha	1.046.422,13	96,82%
AMARALINA	893.578,35	1.258.046,39	Perde	-364.468,04	-28,97%
AMERICANO BRASIL	757.736,43	1.168.214,88	Perde	-410.478,45	-35,14%
AMORINOPOLIS	248.279,75	1.038.228,70	Perde	-789.948,95	-76,09%
ANAPOLIS	48.140.681,23	27.050.058,23	Ganha	21.090.623,00	77,97%
ANHANGUERA	182.269,36	933.987,64	Perde	-751.718,28	-80,48%
ANICUNS	3.472.365,74	2.791.098,00	Ganha	681.267,74	24,41%
APARECIDA GOIANIA	48.923.820,74	18.964.523,88	Ganha	29.959.296,86	157,98%
APARECIDA RIO DOCE	1.001.961,28	1.262.677,47	Perde	-260.716,19	-20,65%
APORE	819.301,66	1.341.404,71	Perde	-522.103,05	-38,92%
ARACU	493.594,90	990.311,57	Perde	-496.716,67	-50,16%
ARAGARCAS	3.656.203,59	1.998.327,58	Ganha	1.657.876,01	82,96%
ARAGOIANIA	1.433.268,39	1.021.635,07	Ganha	411.633,32	40,29%
ARAGUAPAZ	876.544,09	1.202.354,86	Perde	-325.810,77	-27,10%
ARENOPOLIS	305.222,04	1.145.228,03	Perde	-840.005,99	-73,35%
ARUANA	1.411.398,31	2.073.426,73	Perde	-662.028,42	-31,93%
AURILANDIA	414.976,52	1.033.840,45	Perde	-618.863,93	-59,86%
AVELINOPOLIS	498.690,41	999.522,42	Perde	-500.832,01	-50,11%
BALIZA	743.554,31	1.008.361,50	Perde	-264.807,19	-26,26%
BARRO ALTO	1.993.186,64	1.655.583,03	Ganha	337.603,61	20,39%
BELA VISTA GOIAS	2.347.654,37	3.186.356,73	Perde	-838.702,36	-26,32%
BOM JARDIM GOIAS	855.475,14	1.228.989,72	Perde	-373.514,58	-30,39%
BOM JESUS GOIAS	4.900.431,19	2.981.651,23	Ganha	1.918.779,96	64,35%
BONFINOPOLIS	1.477.661,94	1.038.459,17	Ganha	439.202,77	42,29%
BONOPOLIS	778.951,81	962.959,59	Perde	-184.007,78	-19,11%
BRAZABRANTES	483.879,87	993.304,21	Perde	-509.424,34	-51,29%
BRITANIA	659.233,98	1.174.092,45	Perde	-514.858,47	-43,85%
BURITI ALEGRE	505.538,87	1.227.043,85	Perde	-721.504,98	-58,80%
BURITI GOIAS	463.166,36	977.453,06	Perde	-514.286,70	-52,61%
BURITINOPOLIS	904.211,03	1.037.636,60	Perde	-133.425,57	-12,86%
CABECEIRAS	1.099.044,84	1.214.469,39	Perde	-115.424,55	-9,50%
CACHOEIRA ALTA	1.283.725,40	1.690.285,94	Perde	-406.560,54	-24,05%
CACHOEIRA DOURADA	2.275.507,34	2.919.273,68	Perde	-643.766,34	-22,05%
CACHOEIRA GOIAS	74.602,44	955.889,86	Perde	-881.287,42	-92,20%
CACU	2.383.338,36	1.119.207,20	Ganha	1.264.131,16	112,95%
CAIAPONIA	2.259.389,38	2.657.641,89	Perde	-398.252,51	-14,99%
CALDAS NOVAS	14.234.478,78	5.948.163,95	Ganha	8.286.314,83	139,31%
CALDAZINHA	644.725,89	970.339,56	Perde	-325.613,67	-33,56%
CAMPESTRE	849.277,86	999.151,30	Perde	-149.873,44	-15,00%
CAMPINACU	766.371,18	995.490,58	Perde	-229.119,40	-23,02%
CAMPINORTE	1.908.992,72	1.167.947,57	Ganha	741.045,15	63,45%
CAMPO ALEGRE GOIAS	1.395.735,29	1.670.312,31	Perde	-274.577,02	-16,44%
CAMPO LIMPO GOIAS	1.716.285,75	1.107.187,49	Ganha	609.098,26	55,01%
CAMPOS BELOS	5.201.047,75	2.017.417,48	Ganha	3.183.630,27	157,81%
CAMPOS VERDES	1.321.095,87	1.003.335,06	Ganha	317.760,81	31,67%
CARMO RIO VERDE	1.571.848,67	1.484.557,05	Ganha	87.291,62	5,88%
CASTELANDIA	698.692,48	1.029.876,89	Perde	-331.184,41	-32,16%
CATALAO	988.765,20	18.163.701,17	Perde	-17.174.935,97	-94,56%
CATURAI	625.984,14	985.123,53	Perde	-359.139,39	-36,46%
CAVALCANTE	2.450.782,27	2.633.803,23	Perde	-183.020,96	-6,95%

Continuação Anexo 1

Município	Recursos restituídos do Fundeb	Recursos de contribuição para o Fundeb	Situação	Perde/Ganha	(%)
CERES	1.445.992,65	2.498.828,11	**Perde**	-1.052.835,46	-42,13%
CEZARINA	1.182.560,90	1.752.771,49	**Perde**	-570.210,59	-32,53%
CHAPADAO CEU	2.690.562,72	3.206.647,22	**Perde**	-516.084,50	-16,09%
CIDADE OCIDENTAL	14.091.473,93	3.323.370,93	**Ganha**	10.768.103,00	324,01%
COCALZINHO GOIAS	4.969.786,79	1.680.655,85	**Ganha**	3.289.130,94	195,71%
COLINAS SUL	898.532,89	970.692,15	**Perde**	-72.159,26	-7,43%
CORREGO OURO	533.156,57	1.019.799,79	**Perde**	-486.643,22	-47,72%
CORUMBA GOIAS	1.362.850,90	1.078.793,31	**Ganha**	284.057,59	26,33%
CORUMBAIBA	1.642.513,10	1.719.300,34	**Perde**	-76.787,24	-4,47%
CRISTALINA	14.437.876,87	6.349.783,76	**Ganha**	8.088.093,11	127,38%
CRISTIANOPOLIS	1.063.096,29	1.001.811,21	**Ganha**	61.285,08	6,12%
CRIXAS	3.158.921,50	3.107.471,67	**Ganha**	51.449,83	1,66%
CROMINIA	364.994,80	1.010.126,62	**Perde**	-645.131,82	-63,87%
CUMARI	187.888,69	1.046.565,92	**Perde**	-858.677,23	-82,05%
DAMIANOPOLIS	427.535,83	939.484,82	**Perde**	-511.948,99	-54,49%
DAMOLANDIA	274.106,61	1.016.244,82	**Perde**	-742.138,21	-73,03%
DAVINOPOLIS	269.384,15	959.762,58	**Perde**	-690.378,43	-71,93%
DIORAMA	225.770,96	1.041.732,37	**Perde**	-815.961,41	-78,33%
DIVINOPOLIS	1.615.773,69	960.501,75	**Ganha**	655.271,94	68,22%
DOVERLANDIA	1.433.555,29	1.386.688,41	**Ganha**	46.866,88	3,38%
EDEALINA	1.272.506,30	1.138.595,31	**Ganha**	133.910,99	11,76%
EDEIA	2.434.862,50	1.908.846,20	**Ganha**	526.016,30	27,56%
ESTRELA NORTE	81.855,88	948.365,25	**Perde**	-866.509,37	-91,37%
FAINA	1.176.871,60	1.230.951,37	**Perde**	-54.079,77	-4,39%
FAZENDA NOVA	482.834,17	1.219.960,71	**Perde**	-737.126,54	-60,42%
FIRMINOPOLIS	659.388,08	1.529.714,37	**Perde**	-870.326,29	-56,89%
FLORES GOIAS	2.941.109,43	1.042.840,30	**Ganha**	1.898.269,13	182,03%
FORMOSA	20.615.751,00	6.527.980,17	**Ganha**	14.087.770,83	215,81%
FORMOSO	450.077,92	1.021.200,28	**Perde**	-571.122,36	-55,93%
GAMELEIRA GOIAS	1.094.583,23	1.142.817,26	**Perde**	-48.234,03	-4,22%
GOIANAPOLIS	1.896.749,75	1.481.701,56	**Ganha**	415.048,19	28,01%
GOIANDIRA	767.954,22	1.024.951,62	**Perde**	-256.997,40	-25,07%
GOIANESIA	9.686.481,63	6.139.547,99	**Ganha**	3.546.933,64	57,77%
GOIANIA	189.289.241,00	136.934.466,81	**Ganha**	52.354.774,19	38,23%
GOIANIRA	6.127.422,46	2.444.435,91	**Ganha**	3.682.986,55	150,67%
GOIAS	2.039.169,02	2.617.330,41	**Perde**	-578.161,39	-22,09%
GOIATUBA	7.335.721,51	6.777.525,85	**Ganha**	558.195,66	8,24%
GOUVELANDIA	979.713,29	1.178.410,15	**Perde**	-198.696,86	-16,86%
GUAPO	1.869.231,19	1.681.384,14	**Ganha**	187.847,05	11,17%
GUARAITA	396.559,00	945.466,04	**Perde**	-548.907,04	-58,06%
GUARANI GOIAS	824.938,73	985.747,21	**Perde**	-160.808,48	-16,31%
GUARINOS	120.826,78	943.079,53	**Perde**	-822.252,75	-87,19%
HEITORAI	231.512,13	1.033.415,95	**Perde**	-801.903,82	-77,60%
HIDROLANDIA	3.171.234,71	2.314.403,49	**Ganha**	856.831,22	37,02%
HIDROLINA	686.361,51	985.871,06	**Perde**	-299.509,55	-30,38%
IACIARA	3.057.307,54	1.522.062,87	**Ganha**	1.535.244,67	100,87%
INACIOLANDIA	1.542.516,60	1.227.653,11	**Ganha**	314.863,49	25,65%
INDIARA	2.755.823,58	1.749.718,96	**Ganha**	1.006.104,62	57,50%
INHUMAS	7.757.930,37	4.515.057,03	**Ganha**	3.242.873,34	71,82%
IPAMERI	5.601.253,48	3.598.034,34	**Ganha**	2.003.219,14	55,68%
IPIRANGA GOIAS	627.886,91	983.552,47	**Perde**	-355.665,56	-36,16%
IPORA	2.419.661,78	2.952.860,50	**Perde**	-533.198,72	-18,06%
ISRAELANDIA	365.777,05	1.009.711,89	**Perde**	-643.934,84	-63,77%
ITABERAI	6.835.085,56	4.499.358,79	**Ganha**	2.335.726,77	51,91%
ITAGUARI	813.534,36	1.034.978,47	**Perde**	-221.444,11	-21,40%
ITAGUARU	839.346,91	1.080.740,23	**Perde**	-241.393,32	-22,34%
ITAJA	1.435.009,74	1.387.022,44	**Ganha**	47.987,30	3,46%
ITAPACI	2.332.110,12	1.920.013,83	**Ganha**	412.096,29	21,46%
ITAPIRAPUA	1.076.001,69	1.261.303,55	**Perde**	-185.301,86	-14,69%
ITAPURANGA	3.328.090,37	2.470.325,62	**Ganha**	857.764,75	34,72%
ITARUMA	1.086.666,12	1.634.041,71	**Perde**	-547.375,59	-33,50%
ITAUCU	883.655,02	1.117.821,92	**Perde**	-234.166,90	-20,95%

Continuação Anexo 1

Município	Recursos restituídos do Fundeb	Recursos de contribuição para o Fundeb	Situação	Perde/Ganha	(%)
ITUMBIARA	16.268.320,87	13.365.930,88	Ganha	2.902.389,99	21,71%
IVOLANDIA	157.239,65	1.057.390,66	Perde	-900.151,01	-85,13%
JANDAIA	1.262.207,51	1.494.903,97	Perde	-232.696,46	-15,57%
JARAGUA	6.310.834,86	3.461.927,65	Ganha	2.848.907,21	82,29%
JATAÍ	16.515.889,98	11.915.401,11	Ganha	4.600.488,87	38,61%
JAUPACI	491.293,32	984.366,05	Perde	-493.072,73	-50,09%
JESUPOLIS	306.550,64	957.388,87	Perde	-650.838,23	-67,98%
JOVIANIA	1.762.925,03	1.362.327,31	Ganha	400.597,72	29,41%
JUSSARA	2.789.838,33	2.742.507,92	Ganha	47.330,41	1,73%
LAGOA SANTA	398.467,29	1.012.151,86	Perde	-613.684,57	-60,63%
LEOPOLDO BULHOES	1.784.168,45	1.297.006,50	Ganha	487.161,95	37,56%
LUZIANIA	34.437.485,47	16.091.478,64	Ganha	18.346.006,83	114,01%
MAIRIPOTABA	587.130,18	1.011.683,54	Perde	-424.553,36	-41,97%
MAMBAI	1.369.768,24	987.675,51	Ganha	382.092,73	38,69%
MARA ROSA	1.421.564,73	1.533.558,52	Perde	-111.993,79	-7,30%
MARZAGAO	190.504,89	975.362,17	Perde	-784.857,28	-80,47%
MATRINCHA	676.843,50	1.125.156,79	Perde	-448.313,29	-39,84%
MAURILANDIA	2.183.796,54	1.656.986,46	Ganha	526.810,08	31,79%
MIMOSO GOIAS	614.875,15	1.016.158,71	Perde	-401.283,56	-39,49%
MINACU	8.636.195,93	6.222.018,08	Ganha	2.414.177,85	38,80%
MINEIROS	7.807.112,94	6.072.651,29	Ganha	1.734.461,65	28,56%
MOIPORA	155.526,14	1.019.675,41	Perde	-864.149,27	-84,75%
MONTE ALEGRE GOIAS	1.369.610,68	1.036.292,27	Ganha	333.318,41	32,16%
MONTES CLAROS GOIAS	2.035.260,29	1.603.934,05	Ganha	431.326,24	26,89%
MONTIVIDIU	3.319.990,13	2.243.740,67	Ganha	1.076.249,46	47,97%
MONTIVIDIU NORTE	1.025.410,41	1.042.608,29	Perde	-17.197,88	-1,65%
MORRINHOS	4.859.458,60	4.854.309,44	Ganha	5.149,16	0,11%
MORRO AGUDO GOIAS	278.129,29	973.789,14	Perde	-695.659,85	-71,44%
MOSSAMEDES	579.194,37	1.078.420,88	Perde	-499.226,51	-46,29%
MOZARLANDIA	1.889.955,10	2.832.772,46	Perde	-942.817,36	-33,28%
MUNDO NOVO	1.314.027,56	1.263.977,26	Ganha	50.050,30	3,96%
MUTUNOPOLIS	708.387,26	995.204,24	Perde	-286.816,98	-28,82%
NAZARIO	1.199.607,22	1.365.575,43	Perde	-165.968,21	-12,15%
NEROPOLIS	5.723.667,00	3.627.810,14	Ganha	2.095.856,86	57,77%
NIQUELANDIA	10.870.428,82	8.866.466,50	Ganha	2.003.962,32	22,60%
NOVA AMERICA	687.777,32	963.350,69	Perde	-275.573,37	-28,61%
NOVA AURORA	181.879,46	978.403,99	Perde	-796.524,53	-81,41%
NOVA CRIXAS	3.117.367,37	2.442.340,22	Ganha	675.027,15	27,64%
NOVA GLORIA	618.365,86	1.007.301,04	Perde	-388.935,18	-38,61%
NOVA IGUACU	580.587,64	970.007,82	Perde	-389.420,18	-40,15%
NOVA ROMA	717.509,50	981.422,65	Perde	-263.913,15	-26,89%
NOVA VENEZA	1.042.207,47	1.082.990,49	Perde	-40.783,02	-3,77%
NOVO BRASIL	290.389,01	1.065.811,28	Perde	-775.422,27	-72,75%
NOVO GAMA	17.801.177,86	4.313.636,24	Ganha	13.487.541,62	312,67%
NOVO PLANALTO	713.902,65	1.107.714,79	Perde	-393.812,14	-35,55%
ORIZONA	3.057.599,79	2.285.164,46	Ganha	772.435,33	33,80%
OURO VERDE	1.072.880,68	1.085.772,72	Perde	-12.892,04	-1,19%
OUVIDOR	503.733,66	1.853.702,78	Perde	-1.349.969,12	-72,83%
PADRE BERNARDO	10.184.191,76	2.417.473,61	Ganha	7.766.718,15	321,27%
PALESTINA GOIAS	1.069.682,53	1.103.578,77	Perde	-33.896,24	-3,07%
PALMEIRAS GOIAS	2.973.068,50	3.901.247,25	Perde	-928.178,75	-23,79%
PALMELO	161.254,32	985.392,46	Perde	-824.138,14	-83,64%
PALMINOPOLIS	698.822,68	1.102.489,41	Perde	-403.666,73	-36,61%
PANAMA	517.156,99	1.126.669,73	Perde	-609.512,74	-54,10%
PARANAIGUARA	1.365.707,29	1.255.340,15	Ganha	110.367,14	8,79%
PARAUNA	1.861.061,36	2.520.348,44	Perde	-659.287,08	-26,16%
PEROLANDIA	762.720,72	1.636.691,66	Perde	-873.970,94	-53,40%
PETROLINA GOIAS	1.206.543,77	1.280.649,27	Perde	-74.105,50	-5,79%
PILAR GOIAS	281.955,12	1.007.459,18	Perde	-725.504,06	-72,01%
PIRACANJUBA	4.701.553,44	3.238.000,26	Ganha	1.463.553,18	45,20%
PIRANHAS	1.920.212,00	1.692.634,75	Ganha	227.577,25	13,45%
PIRENOPOLIS	3.683.795,53	2.086.042,31	Ganha	1.597.753,22	76,59%

Continuação Anexo 1

Município	Recursos restituídos do Fundeb	Recursos de contribuição para o Fundeb	Situação	Perde/Ganha	(%)
PIRES RIO	323.899,77	3.409.591,27	Perde	-3.085.691,50	-90,50%
PLANALTINA	25.722.563,75	4.410.235,41	Ganha	21.312.328,34	483,25%
PONTALINA	2.529.531,92	2.146.159,30	Ganha	383.372,62	17,86%
PORANGATU	8.640.752,49	3.907.509,44	Ganha	4.733.243,05	121,13%
PORTEIRAO	819.145,00	1.355.612,70	Perde	-536.467,70	-39,57%
PORTELANDIA	792.389,80	1.294.684,47	Perde	-502.294,67	-38,80%
POSSE	5.966.402,73	2.728.720,52	Ganha	3.237.682,21	118,65%
PROFESSOR JAMIL	191.340,54	1.020.189,62	Perde	-828.849,08	-81,24%
QUIRINOPOLIS	7.382.392,38	4.847.199,19	Ganha	2.535.193,19	52,30%
RIALMA	1.366.377,58	1.626.017,78	Perde	-259.640,20	-15,97%
RIANAPOLIS	754.911,23	1.125.068,33	Perde	-370.157,10	-32,90%
RIO QUENTE	757.028,56	1.066.134,48	Perde	-309.105,92	-28,99%
RIO VERDE	29.465.564,22	26.309.091,96	Ganha	3.156.472,26	12,00%
RUBIATABA	2.583.207,89	2.432.015,62	Ganha	151.192,27	6,22%
SANCLERLANDIA	848.966,52	1.255.687,86	Perde	-406.721,34	-32,39%
SANTA BARBARA GOIAS	963.383,17	1.087.635,58	Perde	-124.252,41	-11,42%
SANTA CRUZ GOIAS	346.999,47	1.118.731,59	Perde	-771.732,12	-68,98%
SANTA FE GOIAS	768.054,70	1.305.203,96	Perde	-537.149,26	-41,15%
SANTA HELENA GOIAS	3.993.955,20	4.932.193,42	Perde	-938.238,22	-19,02%
SANTA ISABEL	220.901,39	1.121.983,77	Perde	-901.082,38	-80,31%
SANTA RITA ARAGUAIA	808.832,23	971.514,49	Perde	-162.682,26	-16,75%
SANTA RITA N. DESTINO	360.576,58	1.013.902,80	Perde	-653.326,22	-64,44%
SANTA ROSA GOIAS	389.495,46	1.001.639,74	Perde	-612.144,28	-61,11%
SANTA TEREZA GOIAS	910.329,54	1.023.240,36	Perde	-112.910,82	-11,03%
SANTA TEREZINHA GOIAS	1.675.197,25	1.339.567,82	Ganha	335.629,43	25,06%
SANTO ANTONIO BARRA	1.055.915,09	1.241.291,72	Perde	-185.376,63	-14,93%
STº ANT. DESCOBERTO	19.419.887,33	3.342.470,76	Ganha	16.077.416,57	481,00%
SANTO ANTONIO GOIAS	899.806,81	1.033.610,48	Perde	-133.803,67	-12,95%
SAO DOMINGOS	1.884.639,44	1.131.400,97	Ganha	753.238,47	66,58%
SAO FRANCISCO GOIAS	1.108.858,53	1.012.029,24	Ganha	96.829,29	9,57%
SAO JOAO DALIANCA	2.226.382,88	1.287.973,29	Ganha	938.409,59	72,86%
SAO JOAO PARAUNA	322.254,62	997.930,54	Perde	-675.675,92	-67,71%
SAO LUIS MONTES BELOS	4.154.354,40	3.302.796,33	Ganha	851.558,07	25,78%
SAO LUIZ NORTE	1.152.100,17	1.077.369,17	Ganha	74.731,00	6,94%
SAO MIGUEL ARAGUAIA	4.552.755,65	2.844.949,66	Ganha	1.707.805,99	60,03%
SAO MIGUEL P. QUATRO	972.779,82	1.075.747,47	Perde	-102.967,65	-9,57%
SAO PATRICIO	346.871,18	950.718,23	Perde	-603.847,05	-63,51%
SAO SIMAO	3.425.902,24	5.866.350,85	Perde	-2.440.448,61	-41,60%
SENADOR CANEDO	24.301.886,12	20.690.123,06	Ganha	3.611.763,06	17,46%
SERRANOPOLIS	1.549.920,43	1.523.824,41	Ganha	26.096,02	1,71%
SILVANIA	2.523.576,97	2.889.629,50	Perde	-366.052,53	-12,67%
SIMOLANDIA	1.527.496,85	968.911,44	Ganha	558.585,41	57,65%
SITIO DABADIA	414.036,35	993.316,89	Perde	-579.280,54	-58,32%
TAQUARAL	531.858,83	1.037.023,38	Perde	-505.164,55	-48,71%
TERESINA GOIAS	623.618,77	903.566,09	Perde	-279.947,32	-30,98%
TEREZOPOLIS	1.392.434,10	1.106.374,51	Ganha	286.059,59	25,86%
TRES RANCHOS	62.744,33	590.192,61	Perde	-527.448,28	-89,37%
TRINDADE	10.100.000,34	6.754.877,59	Ganha	3.345.122,75	49,52%
TROMBAS	719.501,83	996.010,32	Perde	-276.508,49	-27,76%
TURVANIA	494.599,70	1.267.022,08	Perde	-772.422,38	-60,96%
TURVELANDIA	1.306.382,40	2.004.134,35	Perde	-697.751,95	-34,82%
UIRAPURU	915.818,04	929.681,09	Perde	-13.863,05	-1,49%
URUACU	4.200.072,96	3.596.889,13	Ganha	603.183,83	16,77%
URUANA	1.381.451,15	1.779.772,14	Perde	-398.320,99	-22,38%
URUTAI	495.124,10	1.104.736,40	Perde	-609.612,30	-55,18%
VALPARAISO GOIAS	27.327.667,36	5.572.976,18	Ganha	21.754.691,18	390,36%
VARJAO	597.965,87	1.010.928,40	Perde	-412.962,53	-40,85%
VIANOPOLIS	2.471.553,68	1.905.977,24	Ganha	565.576,44	29,67%
VICENTINOPOLIS	1.790.064,02	1.441.149,71	Ganha	348.914,31	24,21%
VILA BOA	1.868.598,77	1.026.261,56	Ganha	842.337,21	82,08%
VILA PROPICIO	1.072.681,00	1.371.756,97	Perde	-299.075,97	-21,80%

Encerra Anexo 1

Município	Recursos restituídos do Fundeb	Recursos de contribuição para o Fundeb	Situação		Perde/Ganha	(%)
TOTALIZAÇÃO			**146**	**100**		
			Perde	**Superior**		
			246			
Restituição inferior ao valor da contribuição (Perdem)			**59%**	**100%**		
Restituição superior ao valor da contribuição (Ganham)			**41%**			

Fonte: SICOM - TCM GOIÁS

ANEXO 2 - Demonstrativo da aplicação dos recursos do Fundeb no pagamento de salários do magistério pelos municípios goianos (2009)

Município	Recursos do Fundeb	Despesa com Salários do Magistério	(%)	Situação (mínimo de 60% dos recursos do Fundeb)	
ABADIA GOIAS	1.908.463,10	1.493.892,39	78,28%	**Acima**	
ABADIANIA	2.205.826,07	1.431.830,78	64,91%	**Acima**	
ACREUNA	3.938.178,56	2.471.278,21	62,75%	**Acima**	
ADELANDIA	276.303,67	37.785,07	13,68%		**Abaixo**
AGUA FRIA GOIAS	988.870,35	833.886,53	84,33%	**Acima**	
AGUA LIMPA	329.719,22	267.273,69	81,06%	**Acima**	
AGUAS LINDAS GOIAS	31.659.652,14	1.843.946,45	5,82%		**Abaixo**
ALEXANIA	5.816.843,91	3.985.964,55	68,52%	**Acima**	
ALOANDIA	61.531,78	10.383,04	16,87%		**Abaixo**
ALTO HORIZONTE	777.676,39	666.782,01	85,74%	**Acima**	
ALTO PARAISO	1.675.771,38	1.265.361,83	75,51%	**Acima**	
ALVORADA NORTE	2.127.268,90	1.600.318,07	75,23%	**Acima**	
AMARALINA	893.578,35	361.029,30	40,40%		**Abaixo**
AMERICANO BRASIL	757.736,43	529.645,16	69,90%	**Acima**	
AMORINOPOLIS	248.279,75	63.149,84	25,43%		**Abaixo**
ANAPOLIS	48.140.681,23	28.502.519,41	59,21%		**Abaixo**
ANHANGUERA	182.269,36	169.689,49	93,10%	**Acima**	
ANICUNS	3.472.365,74	2.166.469,62	62,39%	**Acima**	
APARECIDA GOIANIA	48.923.820,74	37.520.935,49	76,69%	**Acima**	
APARECIDA RIO DOCE	1.001.961,28	842.853,36	84,12%	**Acima**	
APORE	819.301,66	789.822,58	96,40%	**Acima**	
ARACU	493.594,90	306.507,51	62,10%	**Acima**	
ARAGARCAS	3.656.203,59	2.301.209,90	62,94%	**Acima**	
ARAGOIANIA	1.433.268,39	976.955,38	68,16%	**Acima**	
ARAGUAPAZ	876.544,09	757.317,68	86,40%	**Acima**	
ARENOPOLIS	305.222,04	60.362,78	19,78%		**Abaixo**
ARUANA	1.411.398,31	262.089,77	18,57%		**Abaixo**
AURILANDIA	414.976,52	303.828,79	73,22%	**Acima**	
AVELINOPOLIS	498.690,41	389.530,23	78,11%	**Acima**	
BALIZA	743.554,31	597.781,29	80,40%	**Acima**	
BARRO ALTO	1.993.186,64	1.406.960,30	70,59%	**Acima**	
BELA VISTA GOIAS	2.347.654,37	1.865.175,64	79,45%	**Acima**	
BOM JARDIM GOIAS	855.475,14	470.834,14	55,04%		**Abaixo**
BOM JESUS GOIAS	4.900.431,19	3.302.469,22	67,39%	**Acima**	
BONFINOPOLIS	1.477.661,94	1.011.339,08	68,44%	**Acima**	
BONOPOLIS	778.951,81	408.916,33	52,50%		**Abaixo**
BRAZABRANTES	483.879,87	286.490,26	59,21%		**Abaixo**
BRITANIA	659.233,98	400.847,58	60,81%	**Acima**	
BURITI ALEGRE	505.538,87	285.125,67	56,40%		**Abaixo**
BURITI GOIAS	463.166,36	243.007,77	52,47%		**Abaixo**
BURITINOPOLIS	904.211,03	509.121,84	56,31%		**Abaixo**
CABECEIRAS	1.099.044,84	116.589,36	10,61%		**Abaixo**
CACHOEIRA ALTA	1.283.725,40	510.519,49	39,77%		**Abaixo**
CACHOEIRA DOURADA	2.275.507,34	2.167.570,93	95,26%	**Acima**	
CACHOEIRA GOIAS	74.602,44	16.917,84	22,68%		**Abaixo**
CACU	2.383.338,36	209.301,72	8,78%		**Abaixo**
CAIAPONIA	2.259.389,38	2.048.750,96	90,68%	**Acima**	
CALDAS NOVAS	14.234.478,78	11.503.940,69	80,82%	**Acima**	
CALDAZINHA	644.725,89	433.450,97	67,23%	**Acima**	
CAMPESTRE	849.277,86	582.495,53	68,59%	**Acima**	
CAMPINACU	766.371,18	660.750,12	86,22%	**Acima**	
CAMPINORTE	1.908.992,72	1.392.244,60	72,93%	**Acima**	
CAMPO ALEGRE GOIAS	1.395.735,29	1.035.959,29	74,22%	**Acima**	
CAMPO LIMPO GOIAS	1.716.285,75	945.076,91	55,07%		**Abaixo**

Continua Anexo 2

Município	Recursos do Fundeb	Despesa com Salários do Magistério	(%)	Situação (mínimo de 60% dos recursos do Fundeb)	
CAMPOS BELOS	5.201.047,75	3.294.415,75	63,34%	**Acima**	
CAMPOS VERDES	1.321.095,87	3.611,49	0,27%		**Abaixo**
CARMO RIO VERDE	1.571.848,67	1.625.798,74	103,43%	**Acima**	
CASTELANDIA	698.692,48	404.332,08	57,87%		**Abaixo**
CATALAO	9.194.288,76	4.893.850,67	53,23%		**Abaixo**
CATURAI	625.984,14	438.609,87	70,07%	**Acima**	
CAVALCANTE	2.450.782,27	1.766.169,34	72,07%	**Acima**	
CERES	1.445.992,65	885.398,11	61,23%	**Acima**	
CEZARINA	1.182.560,90	917.285,50	77,57%	**Acima**	
CHAPADAO CEU	2.690.562,72	2.401.789,50	89,27%	**Acima**	
CIDADE OCIDENTAL	14.091.473,93	8.481.268,35	60,19%	**Acima**	
COCALZINHO GOIAS	4.969.786,79	3.493.074,93	70,29%	**Acima**	
COLINAS SUL	898.532,89	523.061,63	58,21%		**Abaixo**
CORREGO OURO	533.156,57	182.963,92	34,32%		**Abaixo**
CORUMBA GOIAS	1.362.850,90	975.218,42	71,56%	**Acima**	
CORUMBAIBA	1.642.513,10	1.268.106,63	77,21%	**Acima**	
CRISTALINA	14.437.876,87	8.769.210,01	60,74%	**Acima**	
CRISTIANOPOLIS	1.063.096,29	600.819,42	56,52%		**Abaixo**
CRIXAS	3.158.921,50	1.308.364,53	41,42%		**Abaixo**
CROMINIA	364.994,80	253.700,80	69,51%	**Acima**	
CUMARI	187.888,69	150.863,70	80,29%	**Acima**	
DAMIANOPOLIS	427.535,83	292.153,46	68,33%	**Acima**	
DAMOLANDIA	274.106,61	299.740,93	109,35%	**Acima**	
DAVINOPOLIS	332.945,05	161.702,66	48,57%		**Abaixo**
DIORAMA	225.770,96	38.975,72	17,26%		**Abaixo**
DIVINOPOLIS	1.615.773,69	1.167.767,22	72,27%	**Acima**	
DOVERLANDIA	1.433.555,29	301.055,69	21,00%		**Abaixo**
EDEALINA	1.272.506,30	857.924,88	67,42%	**Acima**	
EDEIA	2.434.862,50	1.584.675,61	65,08%	**Acima**	
ESTRELA NORTE	761.130,15	565.306,15	74,27%	**Acima**	
FAINA	1.176.871,60	716.893,21	60,92%	**Acima**	
FAZENDA NOVA	482.834,17	443.360,93	91,82%	**Acima**	
FIRMINOPOLIS	659.388,08	310.877,31	47,15%		**Abaixo**
FLORES GOIAS	2.941.109,43	2.316.307,84	78,76%	**Acima**	
FORMOSA	20.615.751,00	14.462.390,09	70,15%	**Acima**	
FORMOSO	450.077,92	321.560,68	71,45%	**Acima**	
GAMELEIRA GOIAS	1.094.583,23	998.224,32	91,20%	**Acima**	
GOIANAPOLIS	1.896.749,75	1.372.298,80	72,35%	**Acima**	
GOIANDIRA	767.954,22	409.069,00	53,27%		**Abaixo**
GOIANESIA	9.686.481,63	5.750.413,07	59,37%		**Abaixo**
GOIANIA	189.289.241,02	162.963.141,57	86,09%	**Acima**	
GOIANIRA	6.127.422,46	4.674.347,45	76,29%	**Acima**	
GOIAS	2.039.169,02	987.327,03	48,42%		**Abaixo**
GOIATUBA	7.335.721,51	6.019.545,62	82,06%	**Acima**	
GOUVELANDIA	979.713,29	1.148.635,60	117,24%	**Acima**	
GUAPO	1.869.231,19	1.321.596,44	70,70%	**Acima**	
GUARAITA	396.559,00	434.216,91	109,50%	**Acima**	
GUARANI GOIAS	824.938,73	618.132,98	74,93%	**Acima**	
GUARINOS	120.826,78	57.025,52	47,20%		**Abaixo**
HEITORAI	231.512,13	135.024,01	58,32%		**Abaixo**
HIDROLANDIA	3.171.234,71	1.986.157,82	62,63%	**Acima**	
HIDROLINA	686.361,51	392.150,81	57,13%		**Abaixo**
IACIARA	3.057.307,54	1.943.461,44	63,57%	**Acima**	
INACIOLANDIA	1.542.516,60	1.030.758,66	66,82%	**Acima**	
INDIARA	2.755.823,58	2.102.142,11	76,28%	**Acima**	

Continua Anexo 2

Município	Recursos do Fundeb	Despesa com Salários do Magistério	(%)	Situação (mínimo de 60% dos recursos do Fundeb)	
INHUMAS	7.757.930,37	5.813.712,16	74,94%	**Acima**	
IPAMERI	5.601.253,48	4.284.663,75	76,49%	**Acima**	
IPIRANGA GOIAS	627.886,91	418.099,32	66,59%	**Acima**	
IPORA	2.419.661,78	1.634.680,32	67,56%	**Acima**	
ISRAELANDIA	365.777,05	319.981,51	87,48%	**Acima**	
ITABERAI	6.835.085,56	4.894.332,38	71,61%	**Acima**	
ITAGUARI	813.534,36	452.689,01	55,64%		**Abaixo**
ITAGUARU	839.346,91	626.142,90	74,60%	**Acima**	
ITAJA	1.435.009,74	1.123.235,39	78,27%	**Acima**	
ITAPACI	2.332.110,12	1.630.886,04	69,93%	**Acima**	
ITAPIRAPUA	1.076.001,69	612.153,01	56,89%		**Abaixo**
ITAPURANGA	3.328.090,37	2.052.694,12	61,68%	**Acima**	
ITARUMA	1.086.666,12	647.609,26	59,60%		**Abaixo**
ITAUCU	883.655,02	598.183,45	67,69%	**Acima**	
ITUMBIARA	16.268.320,87	4.259.783,65	26,18%		**Abaixo**
IVOLANDIA	157.239,65	103.742,46	65,98%	**Acima**	
JANDAIA	1.262.207,51	588.382,50	46,62%		**Abaixo**
JARAGUA	6.310.834,86	3.638.613,50	57,66%		**Abaixo**
JATAI	16.515.889,98	14.013.460,92	84,85%	**Acima**	
JAUPACI	491.293,32	90.723,52	18,47%		**Abaixo**
JESUPOLIS	306.550,64	171.552,09	55,96%		**Abaixo**
JOVIANIA	1.762.925,03	1.248.592,10	70,83%	**Acima**	
JUSSARA	2.789.838,33	2.423.037,90	86,85%	**Acima**	
LAGOA SANTA	398.467,29	286.884,09	72,00%	**Acima**	
LEOPOLDO BULHOES	1.784.168,45	297.290,23	16,66%		**Abaixo**
LUZIANIA	34.437.485,47	23.537.529,22	68,35%	**Acima**	
MAIRIPOTABA	587.130,18	360.235,27	61,36%	**Acima**	
MAMBAI	1.369.768,24	627.925,45	45,84%		**Abaixo**
MARA ROSA	1.421.564,73	955.086,87	67,19%	**Acima**	
MARZAGAO	190.504,89	125.857,79	66,07%	**Acima**	
MATRINCHA	676.843,50	544.688,97	80,47%	**Acima**	
MAURILANDIA	2.183.796,54	1.516.146,90	69,43%	**Acima**	
MIMOSO GOIAS	614.875,15	299.867,77	48,77%		**Abaixo**
MINACU	8.636.195,93	557.076,42	6,45%		**Abaixo**
MINEIROS	7.807.112,94	1.234.428,04	15,81%		**Abaixo**
MOIPORA	155.526,14	55.695,12	35,81%		**Abaixo**
MONTE ALEGRE GOIAS	1.369.610,68	796.047,14	58,12%		**Abaixo**
MONTES CLAROS GOIAS	2.035.260,29	1.751.170,95	86,04%	**Acima**	
MONTIVIDIU	3.319.990,13	1.234.492,99	37,18%		**Abaixo**
MONTIVIDIU NORTE	1.025.410,41	958.991,84	93,52%	**Acima**	
MORRINHOS	4.859.458,60	3.084.197,51	63,47%	**Acima**	
MORRO AGUDO GOIAS	278.129,29	223.613,84	80,40%	**Acima**	
MOSSAMEDES	579.194,37	333.820,45	57,64%		**Abaixo**
MOZARLANDIA	1.889.955,10	1.244.071,36	65,83%	**Acima**	
MUNDO NOVO	1.314.027,56	161.108,93	12,26%		**Abaixo**
MUTUNOPOLIS	708.387,26	492.889,24	69,58%	**Acima**	
NAZARIO	1.199.607,22	796.135,59	66,37%	**Acima**	
NEROPOLIS	5.723.667,00	3.290.476,83	57,49%		**Abaixo**
NIQUELANDIA	10.870.428,82	1.291.663,90	11,88%		**Abaixo**
NOVA AMERICA	687.777,32	496.061,90	72,13%	**Acima**	
NOVA AURORA	181.879,46	118.418,94	65,11%	**Acima**	
NOVA CRIXAS	3.117.367,37	2.014.334,73	64,62%	**Acima**	
NOVA GLORIA	618.365,86	541.911,02	87,64%	**Acima**	
NOVA IGUACU	580.587,64	491.249,17	84,61%	**Acima**	
NOVA ROMA	717.509,50	564.056,04	78,61%	**Acima**	

Continua Anexo 2

Município	Recursos do Fundeb	Despesa com Salários do Magistério	(%)	Situação (mínimo de 60% dos recursos do Fundeb)
NOVA VENEZA	1.042.207,47	458.791,35	44,02%	**Abaixo**
NOVO BRASIL	290.389,01	135.701,64	46,73%	**Abaixo**
NOVO GAMA	17.801.177,86	12.239.885,26	68,76%	**Acima**
NOVO PLANALTO	713.902,65	621.695,64	87,08%	**Acima**
ORIZONA	3.057.599,79	2.899.332,61	94,82%	**Acima**
OURO VERDE	1.072.880,68	576.914,87	53,77%	**Abaixo**
OUVIDOR	503.733,66	69.089,33	13,72%	**Abaixo**
PADRE BERNARDO	10.184.191,76	6.211.293,67	60,99%	**Acima**
PALESTINA GOIAS	1.069.682,53	681.830,41	63,74%	**Acima**
PALMEIRAS GOIAS	2.973.068,50	1.645.251,95	55,34%	**Abaixo**
PALMELO	161.254,32	165.374,75	102,56%	**Acima**
PALMINOPOLIS	698.973,46	481.675,03	68,91%	**Acima**
PANAMA	503.281,99	292.340,81	58,09%	**Abaixo**
PARANAIGUARA	1.365.707,29	1.018.565,04	74,58%	**Acima**
PARAUNA	1.861.061,36	1.171.994,17	62,97%	**Acima**
PEROLANDIA	762.720,72	548.737,94	71,94%	**Acima**
PETROLINA GOIAS	1.206.543,77	1.170.840,31	97,04%	**Acima**
PILAR GOIAS	281.955,12	190.124,03	67,43%	**Acima**
PIRACANJUBA	4.701.553,44	3.900.281,10	82,96%	**Acima**
PIRANHAS	1.920.212,00	221.280,71	11,52%	**Abaixo**
PIRENOPOLIS	3.683.795,53	2.534.889,06	68,81%	**Acima**
PIRES RIO	3.014.411,99	2.450.315,50	81,29%	**Acima**
PLANALTINA	25.722.563,75	16.051.656,97	62,40%	**Acima**
PONTALINA	2.529.531,92	1.692.703,85	66,92%	**Acima**
PORANGATU	8.640.752,49	6.057.798,72	70,11%	**Acima**
PORTEIRAO	819.145,00	421.247,27	51,43%	**Abaixo**
PORTELANDIA	792.389,80	670.555,59	84,62%	**Acima**
POSSE	5.966.402,73	5.548.764,97	93,00%	**Acima**
PROFESSOR JAMIL	191.340,54	130.825,73	68,37%	**Acima**
QUIRINOPOLIS	7.382.392,38	6.797.318,00	92,07%	**Acima**
RIALMA	1.366.377,58	1.245.663,48	91,17%	**Acima**
RIANAPOLIS	754.911,23	562.285,68	74,48%	**Acima**
RIO QUENTE	757.028,56	505.752,40	66,81%	**Acima**
RIO VERDE	29.465.564,22	20.876.918,46	70,85%	**Acima**
RUBIATABA	2.583.207,89	1.800.634,72	69,71%	**Acima**
SANCLERLANDIA	848.966,52	444.047,03	52,30%	**Abaixo**
SANTA BARBARA GOIAS	963.383,17	656.797,81	68,18%	**Acima**
SANTA CRUZ GOIAS	346.999,47	112.197,83	32,33%	**Abaixo**
SANTA FE GOIAS	768.054,70	644.353,19	83,89%	**Acima**
SANTA HELENA GOIAS	3.993.955,20	3.694.100,26	92,49%	**Acima**
SANTA ISABEL	220.901,39	26.899,45	12,18%	**Abaixo**
SANTA RITA ARAGUAIA	808.832,23	489.360,11	60,50%	**Acima**
SANTA RITA NOVO DESTINO	360.576,58	341.540,68	94,72%	**Acima**
SANTA ROSA GOIAS	389.495,46	361.811,54	92,89%	**Acima**
SANTA TEREZA GOIAS	910.329,54	828.134,33	90,97%	**Acima**
SANTA TEREZINHA GOIAS	1.675.197,25	1.029.707,10	61,47%	**Acima**
SANTO ANTONIO BARRA	1.055.915,09	649.058,29	61,47%	**Acima**
S^{to} ANTONIO DESCOBERTO	19.419.887,33	13.270.272,46	68,33%	**Acima**
SANTO ANTONIO GOIAS	899.806,81	477.176,30	53,03%	**Abaixo**
SAO DOMINGOS	1.884.639,44	1.388.896,62	73,70%	**Acima**
SAO FRANCISCO GOIAS	1.108.858,53	488.293,58	44,04%	**Abaixo**
SAO JOAO DALIANCA	2.226.382,88	1.856.502,82	83,39%	**Acima**
SAO JOAO PARAUNA	322.254,62	301.153,49	93,45%	**Acima**
SAO LUIS MONTES BELOS	4.154.354,40	3.136.996,91	75,51%	**Acima**
SAO LUIZ NORTE	1.152.100,17	615.965,77	53,46%	**Abaixo**

Encerra Anexo 2

Município	Recursos do Fundeb	Despesa com Salários do Magistério	(%)	Situação (mínimo de 60% dos recursos do Fundeb)	
SAO MIGUEL ARAGUAIA	4.552.755,65	3.083.850,50	67,74%	**Acima**	
SAO MIGUEL P. QUATRO	972.779,82	684.357,17	70,35%	**Acima**	
SAO PATRICIO	346.871,18	295.417,87	85,17%	**Acima**	
SAO SIMAO	3.425.902,24	3.013.154,40	87,95%	**Acima**	
SENADOR CANEDO	24.301.886,12	19.103.251,34	78,61%	**Acima**	
SERRANOPOLIS	1.549.920,43	1.184.976,45	76,45%	**Acima**	
SILVANIA	2.523.576,97	2.941.822,54	116,57%	**Acima**	
SIMOLANDIA	1.527.496,85	817.641,10	53,53%		**Abaixo**
SITIO DABADIA	414.036,35	258.053,75	62,33%	**Acima**	
TAQUARAL	531.858,83	395.119,54	74,29%	**Acima**	
TERESINA GOIAS	623.618,77	410.919,99	65,89%	**Acima**	
TEREZOPOLIS	1.392.434,10	1.037.702,54	74,52%	**Acima**	
TRES RANCHOS	91.395,34	74.070,80	81,04%	**Acima**	
TRINDADE	10.100.000,34	6.553.836,08	64,89%	**Acima**	
TROMBAS	719.501,83	525.368,95	73,02%	**Acima**	
TURVANIA	494.599,70	338.633,33	68,47%	**Acima**	
TURVELANDIA	1.306.382,40	1.332.051,11	101,96%	**Acima**	
UIRAPURU	915.818,04	589.448,18	64,36%	**Acima**	
URUACU	4.200.072,96	2.633.851,47	62,71%	**Acima**	
URUANA	1.381.451,15	1.016.036,65	73,55%	**Acima**	
URUTAI	495.124,10	445.453,89	89,97%	**Acima**	
VALPARAISO GOIAS	27.327.667,36	22.133.113,83	80,99%	**Acima**	
VARJAO	597.965,87	331.803,22	55,49%		**Abaixo**
VIANOPOLIS	2.471.553,68	231.228,51	9,36%		**Abaixo**
VICENTINOPOLIS	1.790.064,02	1.260.080,50	70,39%	**Acima**	
VILA BOA	1.868.598,77	985.907,36	52,76%		**Abaixo**
VILA PROPICIO	1.072.681,00	800.069,07	74,59%	**Acima**	
Totalização				**172**	**74**
				Acima	**Abaixo**
				246	
Municípios que cumpriram o mínimo de 60%				**70%**	**100%**
Municípios que não cumpriram o mínimo 60%				**30%**	

Fonte: SICOM - TCM GOIÁS