

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)

RENATO RIBEIRO LEITE

**A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS: O QUE MUDA NA EDUCAÇÃO NOS
MUNICÍPIOS GOIANOS**

RIO DE JANEIRO

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)

RENATO RIBEIRO LEITE

**A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS: O QUE MUDA NA EDUCAÇÃO NOS
MUNICÍPIOS GOIANOS**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

RIO DE JANEIRO

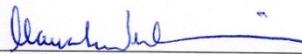
2014

RENATO RIBEIRO LEITE

**A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS: O QUE MUDA NA EDUCAÇÃO NOS
MUNICÍPIOS GOIANOS**

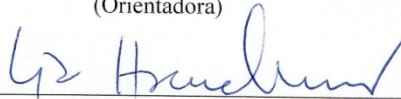
Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 17 de outubro de 2014.



Prof.^a Dr.^a MARIA LUCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA - UFRJ

(Orientadora)



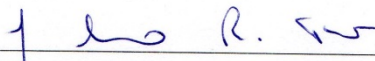
Prof.^a Dr.^a LIA HASENCLEVER - UFRJ

(Membro Interno)



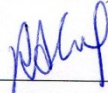
Prof. Dr. JOÃO LUIZ MAURITY SABOIA - UFRJ

(Membro Interno)



Prof. Dr. JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - USP

(Membro Externo)



Prof. Dr. REVALINO ANTÔNIO DE FREITAS - UFG

(Membro Externo)

RIO DE JANEIRO

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

L533p Leite, Renato Ribeiro.

A política de fundos contábeis: o que muda na educação nos municípios goianos / Renato Ribeiro Leite. -- 2014.

259 f.; 31 cm.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, e Universidade Estadual de Goiás, 2014.

Bibliografia: f. 251-259.

1. Educação - Financiamento. 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb. 3. Educação - Gastos. 4.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, em especial a minha mãe, por não ter permitido que abandonasse a escola.

Em especial à Rejane, amiga e esposa, pelo carinho, apoio e compreensão ao longo dessa trajetória.

À minha orientadora, professora Maria Lúcia T. Werneck Vianna, pela liberdade de trabalho e competente capacidade de orientação.

Ao Revalino Antônio de Freitas, professor, amigo, pelo acompanhamento, incentivo e contribuições antes e durante todo o processo de construção.

À Eliane Anderi pelas valiosas sugestões, críticas e intervenções.

Às professoras, Ana Célia Castro e Ludmila Rodrigues Antunes pelas excelentes orientações na banca de qualificação.

Aos amigos, em especial aos do Dinter, Eduardo Braz, Marcelo Moreira e Mário, que ao longo dessa caminhada, ajudaram no enriquecimento do trabalho.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Estadual de Goiás (UEG) pelo desenvolvimento do Doutorado Interinstitucional em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da UFRJ/UEG.

À Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) pela bolsa estudo.

À Carla, Sostenes, Thaís e Vânia pelos cuidados na revisão deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho constitui um estudo da política pública de financiamento da educação básica, tendo como objetivo principal analisar os gastos da educação, as condições de oferta de ensino e os indicadores educacionais em 20 municípios goianos, no período de 2007 a 2011, logo após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007. Como problemática, pretende-se discutir em que medida os gastos da educação após a criação do Fundeb vem alterando as condições de infraestrutura e de equipamentos das escolas municipais goianas e a remuneração dos professores públicos municipais. Os 20 municípios foram selecionados segundo o número matrículas no ensino público municipal, sendo escolhidos os dez maiores e dez menores. A análise toma como base os dados disponibilizados no sítio do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM). Para qualificar a análise, foram utilizados também os dados e os microdados do Censo Escolar (2007/2011). As evidências reunidas permitem demonstrar que os recursos financeiros gastos pelas municipalidades ao longo dos cinco anos investigados são insuficientes para melhorar a infraestrutura das escolas e ao mesmo tempo melhorar a remuneração dos professores. As mudanças na infraestrutura foram extremamente reduzidas, principalmente em relação à ampliação dos espaços educativos como: bibliotecas, quadra de esporte, salas de leitura, sala de professores, laboratório de ciências e parques infantis. Também foi possível constatar desvios dos recursos da educação para as outras finalidades que não a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além dos desvios de recursos para outras finalidades, há indícios claros de casos de desvio de recursos financeiros para enriquecimento ilícito de gestores públicos.

Palavras-chave: Financiamento da educação básica. Fundeb. Gastos da educação. Oferta de ensino. Remuneração dos professores.

ABSTRACT

This work constitutes a study of public policy for the funding of basic education. The main objective was to analyze the spending on education, conditions for provision of education and educational indicators in 20 municipalities in Goiás, during the period 2007-2011, following the implementation of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Professionals in Education (Fundeb) in 2007. The issue we intend to discuss is to what extent the spending on education, since the creation of Fundeb, has altered both the conditions of infrastructure and equipment in municipal schools in Goiás and the remuneration of municipal teachers. The 20 municipalities were selected according to the number of students enrolled in the local public school system, the ten largest and ten smallest being chosen. The analysis was based on data available on the website of the Court of Auditors of the Municipalities of Goiás (Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás TCM). Data and microdata from the School Census (2007/2011) were also used to qualify the analysis. The collected evidence demonstrated that financial resources spent by the municipalities over the five years investigated were insufficient to improve the infrastructure of schools while at the same time improving the remuneration of teachers. The changes in infrastructure were extremely limited, particularly in relation to the expansion of educational spaces such as libraries, sports facilities, reading rooms, staff rooms, science laboratories and playgrounds. It was also possible to observe appropriation of educational resources for purposes other than the maintenance and development of education (MDE). In addition to the appropriation of funds for other purposes, there was clear evidence of cases of diversion of funds for illicit enrichment of public officials.

Keywords: Funding of basic education. Fundeb. Spending on education. Provision of education. Teacher remuneration.

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do percentual dos gastos da educação com serviço de apoio ao ensino nos Municípios de Goiânia e Anápolis (2007-2011)	116
Gráfico 2: Evolução da matrícula do ensino fundamental (anos iniciais) no Estado de Goiás 2000 a 2011	123
Gráfico 3: Evolução dos vencimentos (médios) do magistério público municipal com jornada de 40 horas semanais em relação ao salário mínimo de 2007 a 2011 (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)	226

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização e extensão territorial dos dez maiores municípios goianos em matrícula na educação pública municipal	76
Mapa 2: Localização e extensão territorial dos dez menores municípios goianos em matrícula na educação pública municipal	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Perfil socioeconômico dos dez maiores municípios goiano em matrícula na rede pública municipal	70
Quadro 2: Perfil socioeconômico dos dez menores municípios goianos em matrícula na rede pública municipal	136
Quadro 3: Principais irregularidades praticadas pelos gestores do Fundeb e fundos municipais de educação dos dez maiores e dez menores municípios em matrícula na educação básica pública municipal, nas prestações de contas de gestão do período de 2007 a 2011.....	215
Quadro 4: Estatutos e Planos de carreira do Magistério dos 11 municípios goianos	235

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CACCS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAQ – Custo Aluno Qualidade
CEB – Câmara de Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais
EC – Emenda Constitucional
FME – Fundo Municipal de Educação
FMMDE – Fundo Municipal de Manutenção do Ensino
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
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 de Valorização do Magistério
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais às exportações
IPVA – Impostos sobre propriedade de veículos automotores
ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
PAA – Programa de Aceleração da Aprendizagem

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PNE – Plano Nacional de Educação
Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
ProInfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional
Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação Básica
SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
SICOM – Sistema Informatizado de Contas Municipais
TCM – Tribunal de Contas dos Municípios
UF – Unidade da Federação
UFG – Universidade Federal de Goiás
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: – Evolução do número de municípios do Estado de Goiás que contribuíram e restituíram ao Fundeb nos anos de 2007 e 2010.....	23
Tabela 2: Evolução dos fatores de ponderação para a distribuição proporcional dos recursos do Fundeb (2007-2012).....	47
Tabela 3: Evolução dos recursos financeiros gastos em educação dos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)	77
Tabela 4: Evolução dos percentuais aplicados na educação pelos dez municípios – divergência entre o percentual declarado pelo município e o percentual constatado pela auditoria do TCM/GO	79
Tabela 5: Evolução do percentual do gasto em educação financiado pela receita de impostos e transferências constitucionais sem a contribuição do Fundeb nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	82
Tabela 6: Evolução do percentual dos recursos recebidos do Fundeb em relação aos gastos da educação nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	83
Tabela 7: Evolução do gasto por aluno/ano na educação básica pública municipal nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)	84
Tabela 8: Evolução do percentual dos gastos da educação com folha de pagamento dos professores e demais funcionários das secretarias de educação nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	86
Tabela 9: Evolução do percentual dos gastos da educação com material, combustível e manutenção de veículos nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	89
Tabela 10: Evolução do percentual dos gastos da educação com empresas e cooperativa de transportes nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	92
Tabela 11: Evolução do número de alunos transportados com apoio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	95
Tabela 12: Evolução do percentual dos gastos da educação com obras e instalações nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	97
Tabela 13: Evolução do quantitativo de escolas nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	98
Tabela 14: Evolução do percentual de escolas sem sala de professores nos dez maiores Municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	101
Tabela 15: Evolução do percentual de escolas com quadra de esporte nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	102
Tabela 16: Evolução do percentual de escolas com bibliotecas nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	104
Tabela 17: Evolução do percentual de escolas com laboratórios de informática nos dez maiores Municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	106

Tabela 18: Evolução do percentual dos gastos da educação com material de limpeza e produção de higienização nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	111
Tabela 19: Evolução do percentual dos gastos da educação com outros materiais de consumo nos dez maiores Municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	112
Tabela 20: Evolução do percentual dos gastos da educação com serviços de energia elétrica nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	116
Tabela 21: Evolução da matrícula da educação infantil (creche) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011).....	118
Tabela 22: Evolução da matrícula da educação infantil (pré-escola) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011).....	121
Tabela 23: Evolução da matrícula do ensino fundamental (anos iniciais) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011).....	124
Tabela 24: Evolução da matrícula do ensino fundamental (anos finais) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011).....	126
Tabela 25: Evolução do número de alunos por turma nas escolas de educação infantil (creche) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2010)	131
Tabela 26: Evolução do número de alunos por turma nas escolas de ensino fundamental (anos finais) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2010).....	132
Tabela 27: Evolução dos recursos financeiros gastos em educação nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)	141
Tabela 28: Evolução do percentual dos recursos transferidos ao Fundeb em relação às receitas de impostos e transferências constitucionais destinadas para MDE nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	144
Tabela 29: Evolução do gasto/aluno/ano da educação básica pública municipal nos dez menores municípios goianos em matrícula (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA).	146
Tabela 30: Evolução do percentual dos gastos da educação com folha de pagamento nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	148
Tabela 31: Evolução do percentual dos recursos financeiros do Fundeb em relação aos gastos da educação nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	151
Tabela 32: Evolução do percentual dos recursos financeiros do Fundeb destinados à remuneração dos profissionais do magistério em relação aos gastos da educação nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	152
Tabela 33: Evolução do percentual dos gastos da educação com material, combustível e manutenção de veículos nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	153
Tabela 34: Evolução do percentual dos gastos da educação com fretes e transporte de encomendas nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	155
Tabela 35: Evolução do percentual dos gastos da educação com outros serviços de pessoa física nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	157
Tabela 36: Evolução do percentual dos gastos da educação com outros serviços de pessoa jurídica nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011).....	158

Tabela 37: Evolução do percentual dos gastos da educação com material educativo e esportivo nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	159
Tabela 38: Evolução do percentual dos gastos da educação com material de expediente nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	160
Tabela 39: Evolução do percentual dos gastos da educação com material de limpeza e produção de higienização nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)	161
Tabela 40: Evolução da matrícula pública municipal da educação infantil (pré-escola) nos dez menores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011).....	166
Tabela 41: Evolução da matrícula pública municipal no ensino fundamental (anos iniciais) nos dez menores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)	167
Tabela 42: Evolução do número de alunos por turma nas escolas de educação infantil (pré-escola) nos dez menores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2010)	169
Tabela 43: Julgamento das contas de gestão do Fundeb e do Fundo Municipal da Educação dos dez maiores municípios em matrícula na educação pública municipal (2007-2011), realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás	173
Tabela 44: Julgamento das contas gestão do Fundeb realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios menores em matrícula pública municipal no período de 2007 a 2011	211
Tabela 45: Evolução dos vencimentos (base) do Magistério Público Municipal de 2007 a 2011 com jornada de 40 horas semanais (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA).	224
Tabela 46: Evolução da matrícula, números de professores, gastos da educação e percentual de gastos com folha de pagamentos de professores e demais funcionários da Secretaria de Educação nos dez municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal.....	230
Tabela 47: Evolução do percentual de formação dos professores que atuavam nas escolas da Rede Municipal de Ensino dos 11 municípios analisados (2007-2011).....	232

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO	30
1.1 Descentralização da educação nos anos 1980.....	31
1.2 Descentralização da educação nos anos 1990.....	34
1.3 O município.....	39
1.4 Financiamento da educação brasileira	42
2 A POLÍTICA DE FUNDOS: O QUE JÁ FOI PUBLICADO SOBRE O FUNDEB	49
2.1 A Política de financiamento por meio de fundos públicos.....	51
2.2 Críticas e avanços do Fundeb	52
2.3 Os estudos sobre a implementação do Fundeb em Estados e Municípios.....	62
3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NOS DEZ MAIORES MUNICÍPIOS GOIANOS EM MATRÍCULA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO APÓS A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB.....	69
3.1 Panorama dos dez maiores municípios Goianos em matrícula na educação básica pública municipal.....	69
3.2 A origem dos gastos da educação.....	77
3.3 Gastos da Educação.....	85
3.3.1 <i>Gastos com folha de pagamento</i>	85
3.3.2 <i>Gastos com material, combustível e manutenção de veículos e serviços de transporte de pessoas</i>	89
3.3.3 <i>Gastos com obras e instalações</i>	96
3.3.3.1 Sala de professores	100
3.3.3.2 Quadra de esportes.....	102
3.3.3.3 Bibliotecas	103
3.3.3.4 Laboratório de Ciências	105
3.3.3.5 Laboratório de Informática	105
3.3.4 <i>Gastos da educação com transferências de recursos financeiros diretos para as escolas</i>	108
3.3.5 <i>Gastos com material educativo e esportivo</i>	110

3.3.6 Gastos com material de limpeza.....	110
3.3.7 Gastos com material de expediente	111
3.3.8 Gastos com outros materiais de consumo.....	112
3.3.9 Gastos com materiais, bem ou serviço para distribuição gratuita e serviço de apoio ao ensino	113
3.3.10 Gastos com serviços de energia elétrica.....	116
3.4 Evolução das matrículas na educação básica nos dez municípios Goianos.....	117
3.5 Número de alunos por turma nos dez municípios goianos.....	129
4 APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NOS DEZ MENORES MUNICÍPIOS GOIANOS EM MATRÍCULA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO APÓS A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB.....	134
4.1 A origem dos gastos da educação.....	141
4.2 Gastos da Educação.....	147
4.2.1 Gastos com folha de pagamento.....	147
4.2.2 Gastos com material, combustível e manutenção de veículos e serviços de transporte de pessoas	153
4.2.3 Gastos da Educação para manutenção das escolas	159
4.2.4 Outros Gastos da Educação	162
4.3 Infraestrutura das escolas municipais	163
4.4 Evolução da matrícula nos dez menores municípios	165
4.5 A evolução do número de alunos por turma	168
5 TRIBUNAL DE CONTAS E OS GASTOS DA EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DAS CONTAS DE GESTÃO DO FUNDEB	170
5.1 Municípios maiores	174
5.1.1 Município de Goiânia.....	174
5.1.2 Município de Anápolis.....	181
5.1.3 Município de Águas Lindas	185
5.1.4 Município de Aparecida de Goiânia.....	189
5.1.5 Município de Luziânia.....	193
5.1.6 Município de Formosa	195

5.1.7 Município de Planaltina	197
5.1.8 Município de Rio Verde	202
5.1.9 Município de Senador Canedo	204
5.1.10 Município de Valparaíso	207
5.2 Municípios menores	209
5.2.1 Município de Aloândia	212
5.2.2 Município de Anhanguera	212
5.2.3 Cachoeira de Goiás	213
5.2.4 Município de Guarinos	214
5.3 Principais irregularidades encontradas nas contas dos 20 municípios analisados	215
6 REMUNERAÇÃO E CARREIRA DOCENTE	219
6.1 Valorização salarial	222
6.2 Estatuto do Magistério e Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica	233
CONSIDERAÇÕES FINAIS	243
REFERÊNCIAS	251

INTRODUÇÃO

A política de fundos introduzida nos anos 90 inaugurou uma nova maneira de financiamento da educação pública básica. As regras criadas pela Constituição Federal de 1988 foram alteradas no sentido de “refinar” ou “melhorar” a forma de distribuição dos recursos públicos vinculados ao ensino. Antes da introdução dessa política, os municípios podiam aplicar os recursos vinculados sem necessariamente haver alunos matriculados em sua rede. Agora, para ter acesso aos próprios recursos ou ter complemento de dinheiro de outros entes federados, devem, obrigatoriamente, ter alunos matriculados em sua rede de ensino.

Essa política implantada para financiamento da educação básica por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no Brasil, ainda não completou duas décadas, mas já foram produzidos inúmeros trabalhos acadêmicos, sejam artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, ou mesmo publicação de livros.

A maioria dos autores que estudam a política de financiamento da educação básica focaliza suas análises na formulação dessa política pública. Dentre esses autores se destacam Farenzena (2001), Martins (2009), Machado (2007), Davies (2001), Pinto (2007) e Borges (2007). Outros autores como Davies (2001, 2004) e Butarelo (2007) analisam e investigam como os Tribunais de Contas fiscalizam a aplicação dos recursos destinados à educação.

Porém poucos estudos buscam analisar os impactos da implementação das políticas de fundos nos Estados e municípios, principalmente os municípios que retiram mais recursos dos fundos do que contribuem. Dentre esses estudos se destacam o de Sousa (2009) e o de Cano (2010). Há uma necessidade de estudos que busquem investigar os impactos na oferta educacional, nos indicadores educacionais e na valorização do magistério (carreira do docente, planos de cargos e salários e nas condições de trabalho). Por isso, a presente tese pode contribuir para o avanço da análise das políticas públicas a partir do exame da implementação de uma política pública orquestrada em âmbito federal, mas que está sendo executada nas administrações estaduais e, principalmente, nas gestões municipais. Nesse sentido, estudos sobre a implementação de políticas públicas representam um avanço importante para a análise de política pública.

Para Arretche (2001), a análise da implementação de políticas públicas se torna importante porque é impossível a implantação de qualquer política pública da forma que foi estabelecida pelos seus idealizadores:

Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará um conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isto ocorra. Em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Nesse sentido, uma política pública é o resultado de uma teia intrincada de decisões de diferentes atores. Nesse emaranhado de inter-relações, a política original, da forma que foi posta na concepção, é indubitavelmente relevante, pois no processo de tomada de decisões, as opções alternativas são descartadas. A formulação é apenas uma das etapas da política pública. Deve-se considerar o processo de implementação efetiva, porque essa política é sempre concretizada com base nas referências que os executores de fato adotam para exercer suas atividades (ARRETCHE, 2001).

Ainda segundo Arretche (2001), a implementação de políticas públicas altera primeiramente o arcabouço dessa política, porque o local da implantação da política está em contínua transformação. O analista de políticas públicas também deve levar em conta que são os executores que de fato realizam a política, e fazem de acordo com suas prioridades. Diante dessas perspectivas, compete investigar o grau de autonomia dos executores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política em análise.

Considerando-se essa breve análise da importância de estudos de implementação de políticas públicas de financiamento da educação, essa tese torna-se relevante na medida em que busca investigar como se dá a efetivação de uma política pública que altera a forma em que Estados e municípios ofertam a educação básica no país e, ainda, modificam a distribuição de parte de impostos arrecadados e transferidos.

A política de fundos adotada no país tem gerado um reordenamento na maneira como os governos subnacionais ofertam a educação básica no Brasil. O Fundef provocou uma corrida à municipalização do ensino fundamental, principalmente pela inferência decorrente

do seu modo de funcionamento, o que induziu vários municípios a criarem os seus próprios sistemas. Segundo Pinto (2007), ao vincular parte dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) à matrícula de alunos no ensino fundamental regular, acelerou-se o processo de municipalização do ensino no Brasil.

Mas, mesmo assim, Pinto (2007) considera que o Fundeb representa um avanço ante o Fundef, ao resgatar o conceito de educação básica e fortalecer o controle social. Todavia, para autor, o Fundeb não enfrentou os dois principais problemas da política de fundos: a) essa política não leva em consideração o valor mínimo necessário para um ensino de qualidade, e sim o montante de recursos arrecadados; b) apesar de esse fundo ser único em cada UF (Unidade da Federação), os alunos são atendidos por duas redes distintas, com modelo de funcionamento e de qualidade diferentes entre si e que não articulam uma colaboração para a oferta do ensino.

Como a retirada dos recursos dos fundos tem como base o número de alunos matriculados na educação básica, houve casos de municípios que receberam mais recursos do que a sua própria arrecadação, e de outros que perderam dinheiro. Esse fenômeno foi popularmente batizado de efeito “Robin Wood”, pois aqueles Estados e municípios que tinham uma boa base de arrecadação, mas poucos alunos matriculados na educação básica, tiveram de repassar recursos financeiros aos municípios com elevado quantitativo de matrículas no ensino fundamental, mas que contavam com uma pequena base de arrecadação de impostos.

Nesse momento, em que os municípios estão em fase de adequação em relação à nova política de fundos, em que a lista de impostos e seus respectivos percentuais vinculados ao Fundeb aumentaram, em que há uma diferenciação de valores para cada etapa e modalidade da educação básica, e em que a distribuição desses recursos é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino, investigar como essas mudanças impactam o funcionamento da educação nos municípios brasileiros, em especial nos municípios goianos, adquire relevância. Essas mudanças podem alterar substancialmente a oferta e a qualidade do ensino nas redes municipais de ensino.

Dessa forma, se estabelecem os seguintes questionamentos: a) Como e com que os municípios goianos vêm gastando os recursos financeiros da educação? b) Quais as mudanças ocorridas na oferta do ensino básico nas redes municipais de educação dos municípios goianos que tiveram “ganhos e perdas de recursos financeiros” após a implementação do Fundeb? c) Quais mudanças foram efetuadas na infraestrutura das escolas municipais após a implementação do Fundeb? d) Os professores das redes municipais de

ensino dos municípios goianos tiveram sua remuneração elevada na mesma proporção do aumento do *superávit* da arrecadação do Fundeb? e) A formação dos professores das redes municipais de ensino vem sendo aperfeiçoada após a criação Fundeb? f) Os professores das redes municipais de ensino foram contemplados com a criação de planos de cargos e salários após a adoção da política de fundos? g) Como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM) analisa e julga as contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação?

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar e analisar os gastos da educação nos municípios após a implantação do Fundeb e as mudanças provocadas por esse processo nas condições de oferta de ensino e nos indicadores educacionais. E, como problemática, pretende-se discutir em que medida os gastos da educação após a criação do Fundeb vêm alterando as condições de infraestrutura e de equipamentos das escolas municipais goianas, e a remuneração dos professores públicos municipais.

Para alcançar o objetivo central desta pesquisa, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- identificar as mudanças ocorridas na oferta da educação infantil e do ensino fundamental das redes públicas municipais dos municípios goianos que tiveram complementação e perdas de recursos financeiros após a criação dos fundos público para educação;
- identificar as mudanças realizadas na infraestrutura das unidades de ensino que compõem a rede municipal de ensino;
- verificar as alterações efetivadas na formação, remuneração e nas condições de trabalho dos professores das redes municipais de ensino;
- analisar como são realizados os julgamentos das contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação feitos pelo TCM.

Para viabilizar a análise, foram usados dados quantitativos e qualitativos, uma vez que a compreensão ampliada do objeto exige a utilização de informações estatísticas sobre a política de financiamento por fundos específicos, em todo o país e, particularmente, no Estado

de Goiás e nos municípios focados pelo presente estudo. A pesquisa, propriamente dito, foi efetivado mediante pesquisas bibliográficas e documentais.

A seleção dos municípios goianos investigados atendeu aos seguintes critérios: 20 municípios goianos, os dez com maior e os dez com menor número de matrícula no ano da implantação do Fundeb (2007). Os dez municípios com o maior número de matrícula tiveram e têm superávit financeiro em função da adoção da política de fundos, ou seja, receberam mais recursos financeiros dos fundos do que contribuíram.

Nesse sentido, a escolha dos municípios analisados foi feita em função da própria dinâmica de repartição dos recursos financeiros do Fundeb. Nessa perspectiva, optou-se pelos dois extremos porque os impactos nas finanças desses municípios são consideráveis. Enquanto os municípios maiores tiveram impacto positivo, por meio de recebimento de recursos novos para aplicarem em educação, os municípios menores tiveram perdas financeiras.

Para identificar os municípios a serem analisados, realizou-se o levantamento da situação das receitas tributárias de todos os 246 municípios goianos, com o fim descobrir quais os municípios que tiveram perdas e ganhos com a atual política de fundos para financiamento da educação. Os resultados apontam para uma transferência considerável de recursos financeiros dos municípios pequenos, com população inferior a 10 mil habitantes, para os municípios maiores.

A distribuição dos recursos do Fundeb é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar. São computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal, ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base no número de alunos do ensino fundamental e médio. Assim, os municípios maiores, que têm o número elevado de matrículas na educação básica pública em suas redes, geralmente, receberam mais recursos financeiros do Fundo, e os municípios pequenos e com baixo número de alunos matriculados em suas escolas transferem parte de seus recursos para outros municípios, via Fundeb.

A política de fundos adotada no país trouxe um reordenamento na maneira como os Estados e municípios ofertaram a educação básica no Brasil. Em 2007, quando o Fundeb entrou em funcionamento, somente 37% dos municípios goianos auferiram mais recursos

financeiros do Fundo do que depositaram. Dos municípios com população superior a 50 mil habitantes, a maioria (90%) teve complementação financeira com adoção dessa política. 71 municípios apresentavam população entre dez e cinquenta mil habitantes, e, destes, 63,4% receberam complementação de recursos do Fundo. A grande maioria dos municípios goianos com população inferior a 10 mil habitantes (81,9%) teve que transferir recursos financeiros para o fundo. Nas localidades com menos de cinco mil habitantes, somente 8% tiveram complementação de recursos do Fundo como expresso na Tabela 1.

Em 2010, mais da metade dos municípios goianos (57,7%) tiveram que depositar mais recursos financeiros do que receberam do Fundeb. A quase totalidade dos municípios com população superior a 50 mil habitantes (90%) receberam mais recursos financeiros do que depositaram ao fundo. A grande maioria dos municípios com população entre 10 e 50 mil habitantes (76%) recebeu complementação de recursos do Fundeb. Mas, entre as municipalidades com população inferior a 10 mil habitantes, apenas 20,6% receberam recursos adicionais do Fundeb. Nas localidades com menos de 5 mil habitantes, somente 8% tiveram complementação de recursos do Fundo.

Tabela 1: – Evolução do número de municípios do Estado de Goiás que contribuíram e restituíram ao Fundeb nos anos de 2007 e 2010

Características dos Municípios	Número de Municípios	Municípios que obtiveram restituição superior ao valor da contribuição ao Fundeb		Municípios que obtiveram restituição inferior ao valor da contribuição ao Fundeb	
		2007	2010	2007	2010
+ 100 mil habitantes	09	09	09	00	00
De 50,1 mil a 100 mil hab.	11	09	09	02	02
De 10,1 mil a 50 mil hab.	71	45	54	26	17
De 5 a 10 mil habitantes	55	20	24	35	31
- de 5 mil habitantes	100	08	08	92	92
Total	246	91	104	155	142

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Em 2010, após quatro anos de implantação do Fundeb, poucas alterações foram feitas no número de municípios que tiveram perdas e ganhos com essa política de fundos. Na faixa de municípios com população acima de 10 mil e abaixo de 50 mil habitantes, houve acréscimo de 20% nos municípios que obtiveram restituição de recursos financeiros superior ao valor depositado no Fundo. Também houve aumento de 20% no número de municípios com população acima de 5 mil e abaixo de 10 mil habitantes que receberam mais recursos financeiros do que retiraram do Fundeb.

Em 2007, no primeiro ano de implantação do Fundo, os municípios goianos contribuíram com R\$ 617.055.126,67¹ e restituíram R\$ 868.953.287,40. Esses valores significaram aumento de 25,5% nas receitas da educação dos municípios, mas nem todos os municípios tiveram acesso a esse acréscimo nas receitas. O Estado de Goiás repassou para os municípios R\$ 163.759.027,49 e os municípios que receberam esses recursos foram os maiores, tanto em população quanto em matrícula na educação básica municipal. Os municípios menores transferiram R\$ 88.139.133,24 para municipalidades maiores. As municipalidades com população inferior a 5 mil habitantes contribuíram com mais da metade desses recursos.

O desenho da redistribuição do dinheiro do Fundo em Goiás após quatro anos de funcionamento do Fundeb (2007-2010) se mantém, ou seja, o Estado permanece repassando recursos para os municípios maiores e os menores continuam financiando parte das despesas da educação dos municípios maiores. As alterações foram pequenas, em especial, nos municípios com população acima de 5 mil e abaixo de 50 mil habitantes. Nesse caso, houve redução de número de municípios que obtiveram restituição inferior ao valor depositado no Fundo.

Outra alteração se refere aos valores envolvidos, pois houve aumento nos recursos e os municípios receberam R\$ 364.304.091,76 a mais do que contribuíram ao Fundo. Se comparado com o ano de 2007, o acréscimo de dinheiro novo nas receitas da educação dos municípios foi 106%. Esse aumento deve ser creditado, principalmente, ao incremento da arrecadação de impostos no período, pois a relação do percentual de recursos que os municípios obtiveram a mais permaneceu em torno de 40%.

¹ Os valores foram corrigidos pelo IPCA, a preços de dezembro de 2011.

Entre os municípios, houve uma diminuição no percentual de recursos repassados. Em 2007, o bloco de municípios pequenos perdeu 41% dos recursos destinados a financiar a educação básica e, em 2010, esse percentual caiu para 37%. Possivelmente, essa diminuição se justifique pelo aumento da matrícula nas redes municipais de ensino desses municípios. Em 2007, o Estado contribuiu com 26,5% recursos financeiros para o Fundeb e, em 2010, a colaboração aumentou para 29,4%.

A política de fundos introduzida nos anos 90 inaugurou uma nova maneira de financiamento da educação pública básica. As regras criadas pela Constituição Federal de 1988 foram alteradas no sentido de “refinar” ou “melhorar” a forma de financiamento de recursos vinculados ao ensino. Antes da introdução dessa política, os municípios podiam aplicar os recursos vinculados sem necessariamente ter alunos matriculados em sua rede. Agora, para ter acesso aos próprios recursos ou ter complemento de dinheiro de outros entes federados, devem, obrigatoriamente, ter alunos matriculados em sua rede de ensino.

Os dez municípios maiores vêm recebendo recursos a mais para financiar a sua educação. Esses recursos advêm tanto do Estado, como dos municípios menores. As municipalidades menores, em especial, as com população abaixo de dez mil habitantes perdem uma considerável fonte de recursos para financiar a sua educação, perdendo muitas das vezes a capacidade de investimento em infraestrutura escolar.

Entre as variáveis de análise para compreender a dinâmica de financiamento da educação básica nos municípios, foram consideradas a matrícula na rede municipal de ensino, os gastos totais em educação nos municípios, o percentual dos recursos do Fundeb em relação total dos gastos, as diferenças em valores absolutos da contribuição ou das transferências do Fundeb para os municípios, a variação desses valores e, por último, o gasto por aluno/ano.

Para a aproximação do objeto de estudo – os gastos da educação e as mudanças ocorridas na oferta do ensino básico das redes públicas municipais dos municípios goianos que tiveram “ganhos e perdas de recursos financeiros” após a implantação do Fundeb – esta tese se desenvolveu a partir dos seguintes procedimentos:

- a) estudo bibliográfico da produção sobre as seguintes temáticas: o federalismo brasileiro após promulgação da Constituição Federal de 1988; as políticas públicas de descentralização criadas a partir da década de 90 do século 20; financiamento da educação básica na última (década), com ênfase no Fundeb;

- b) pesquisa documental, tendo como referência as seguintes fontes documentais: leis estaduais e federais sobre financiamento da educação básica; as legislações municipais criadas após a implantação dos fundos públicos; dados primários dos gastos da educação enviados pelos municípios ao TCM ; Os acórdãos do TCM com o julgamento das contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação; mapeamento dos municípios goianos com maior e menor número de matrícula a partir do ano de 2007; planos de cargos e salários das redes municipais de ensino público;
- c) levantamento estatístico da evolução de matrícula, do número de alunos por turma;
- d) levantamento da infraestrutura das escolas dos municípios investigados a partir dos microdados do censo escolar (2007-2011).

A análise desenvolvida nesta investigação somente foi possível a partir do acesso aos dados do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM). A cada bimestre, as administrações municipais enviam os dados, por meio eletrônico, ao Tribunal. O acesso aos dados foi realizado, por meio de senha específica, fruto de parceria entre o TCM e a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Esse convênio visou facilitar o acesso aos dados do Tribunal aos pesquisadores, em especial para aqueles que dedicam estudos do financiamento da educação pública.

Os arquivos com dados sobre os gastos da educação foram baixados, no formato PDF, e em seguida, foram convertidos para programa de editor de texto. Esse procedimento foi necessário para facilitar as transferências das informações para planilha de dados. Ao todo foram copiadas mais de seis mil páginas para planilha. Os dados foram tratados e agrupados em cada elemento de despesas e, em seguida, convertidos em tabelas. A análise dos dados é resultado de sete meses de trabalho para apurar os gastos da educação realizados entre os anos de 2007 a 2011 em vinte municípios goianos.

As informações sobre as escolas municipais (infraestrutura, quantidade e equipamentos), sobre os professores (formação, quantidade e tipo de contrato) e sobre os alunos foram extraídos dos microdados do Censo Escolar do MEC dos anos de 2007 a 2011. Também foram utilizados os dados sobre transporte escolar fornecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ainda foram acessados os dados sobre rendimento

escolar e matrículas municipais na página do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Foi enviado ofício (*e-mail*) aos secretários municipais de Educação solicitando informações, dados e legislações educacionais municipais, como: lei que regulamenta a educação municipal; lei que regulamenta o Conselho Municipal de Educação (CME), caso tenha; lei que regulamenta o Conselho de Acompanhamento do Fundeb; atas que aprovam as despesas do Fundeb (2007-2011); lei que regulamenta o Fundo Municipal de Educação; Estatuto do Magistério; Plano de Cargo e Salário do Magistério; tabelas com a evolução dos salários dos professores (2007-2011); convênios de municipalização do ensino. Ainda foi solicitado aos secretários informação sobre a gestão dos recursos financeiros vinculados à educação, e a forma que os municípios realizam o transporte escolar, com o objetivo de responder questões como: Quem administra a totalidade dos recursos destinados à educação? Há um fundo específico para administrar todos os recursos destinados a educação? Quantos alunos foram transportados nos últimos anos (2007-2011)? A Secretaria de Educação possui veículos para transporte escolar? Quantos? Que tipo de veículo? A prefeitura loca veículos ou empresas para o transporte escolar? Como é estabelecido o convênio ou contrato?

Além da solicitação de informações e dados, por meio eletrônico, foram realizados contatos telefônicos com as secretarias de educação municipais com intuito de informar sobre a importância da pesquisa e agendar visitas nas referidas secretarias. Por último, foram realizadas visitas em todos os 20 municípios, com o objetivo de conseguir as legislações municipais e os dados sobre a gestão dos recursos municipais. Infelizmente o retorno às informações foi restrito, o que de certa forma prejudicou a análise sobre a forma como os municípios gerem os recursos da educação.

Para análise dos procedimentos adotados pelo TCM para julgar as contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação foram lidos os acórdãos emitidos pelo Tribunal. O acesso aos acórdãos foi feito junto ao sítio do TCM, em página específica de consulta de processos, em dezembro de 2013. Ao todo foram lidos 168 acórdãos. Além dos acórdãos com julgamento das contas de gestão do Fundeb, foram consultados e lidos os outros acórdãos resultantes dos pedidos de recursos e revisão por parte de gestores dos Fundeb e dos fundos municipais de educação.

No que concerne à estrutura, o presente trabalho é dividido em seis capítulos. O primeiro, *Contexto da Investigação*, foi estruturado em quatro partes. Na primeira e na segunda são discutidos, em linhas gerais, o processo de descentralização das políticas

públicas, em especial, a política da educação básica, nos anos de 1980/90. É possível identificar dois períodos distintos no processo de descentralização das políticas públicas. Nos anos de 1980, durante o período de redemocratização do país, a descentralização foi fortemente debatida e defendida. Esse debate culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Neste período não há, no âmbito do governo federal, nenhuma evidência clara de formulação e implementação de políticas educacionais descentralizadoras.

Nos anos de 1990, principalmente no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), há uma indução propositalmente planejada de políticas sociais descentralizadoras. No caso específico da educação, foi construído todo arcabouço legal que induziu a descentralização do ensino fundamental por meio da municipalização. Esse arcabouço se traduz principalmente pela aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, que criou o Fundef e sua regulamentação por meio da lei n.º 11.494/07.

Na terceira parte, analisam-se o desdobramento e as implicações da mudança de *status* dos municípios brasileiros, que passam, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a ser considerados governos autônomos na federação brasileira. Também é analisada a ampliação das receitas tributárias e dos encargos sociais assumidos pelos municípios. Na última parte, é apresentado um breve histórico da vinculação de recursos financeiros para educação pública e a criação do Fundeb.

No segundo capítulo, *Política de fundos: o que já foi publicado sobre o Fundeb*, apresentam-se os principais estudos produzidos nos últimos seis anos (2007-2012) sobre a política de financiamento, em especial sobre o Fundeb. Na primeira parte, abordam-se as discussões que versam sobre a criação da política de fundos e, em seguida, expõem-se os estudos que analisam a formulação da política do Fundeb. Por último, descrevem-se as investigações que propõem estudar a implementação do Fundeb nos Estados e municípios.

Nos capítulos três e quatro, são analisados e descritos os gastos da educação dos dez maiores e dos dez menores municípios goianos em matrícula na educação pública municipal. Na primeira parte, descreve-se o perfil social, político e econômico dos municípios. Em seguida, é apresentada a evolução dos recursos financeiros que financiam as despesas da educação. Nessa evolução, destacam-se o aumento das receitas tributárias vinculadas à educação, o peso do Fundeb no cômputo dessas receitas e a evolução dos gastos por aluno/ano em cada município.

Em seguida, são descritos e analisados as principais despesas da educação das municipalidades entre os anos de 2007 a 2011. Ao longo da análise foram utilizados os dados e os microdados do censo escolar e dados do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate). Essas e outras fontes de dados dão suporte, principalmente, para a verificação das mudanças na infraestrutura e nos indicadores educacionais das escolas públicas municipais.

No quinto capítulo, são apresentadas as descrições e análise de como são feitos os julgamentos das contas de gestão do Fundeb realizadas pelo TCM. A análise se fundamenta a partir dos acórdãos² emitidos pelo TCM e de todos os recursos interpostos até o momento pelos gestores dos fundos contra as decisões proferidas pelo Tribunal.

No último capítulo, é abordada a valorização salarial do magistério público municipal de 11³ municípios por meio da apreciação da evolução dos vencimentos dos professores com formação em nível médio (magistério) e com formação superior (licenciatura), no intervalo de cinco anos (2007-2011). Também foram analisados os estatutos do magistério e os seus respectivos planos de carreira.

² Os acórdãos são as decisões proferidas pelos colegiados dos Tribunais. O acórdão é um documento escrito, composto pelo relatório e pelos votos de todos os Conselheiros que tenham participado do julgamento.

³ Dos 20 municípios que compõem esta investigação, somente 11 disponibilizaram dados sobre os vencimentos dos professores.

1 CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

No fim do século passado, testemunhou-se, em boa parte dos países, um processo abrangente de descentralização de políticas sociais. Na América Latina, a maioria dos países apresentou alguma forma de descentralização em suas políticas sociais. A educação foi um dos principais objetos desse processo. Vale salientar que o processo de descentralização nos países latino-americanos não teve o mesmo formato, nem os mesmos objetivos.

Rivas (1991) identifica várias racionalidades para a descentralização da educação na América Latina. Segundo o autor, a racionalidade neoliberal utiliza da lógica economicista como argumento central para descentralizar os sistemas educativos. Essa racionalidade busca a diminuição dos gastos públicos com educação e a possibilidade de transferência das escolas públicas para a iniciativa privada.

Outros argumentos utilizados para descentralizar a educação nos países latino-americanos são os inspirados na racionalidade geopolítica. A justificativa utilizada nessa racionalidade é a plena ocupação do território, a promoção do desenvolvimento regional e a integração das regiões afastadas ao conjunto da nação.

O autor também aponta a racionalidade da eficiência administrativa. A descentralização propiciaria a eficiência e eficácia na tomada de decisões e na implementação das políticas educacionais. Por último, Rivas (1991) aponta a racionalidade democrática e participativa. Esse argumento defende que a maior participação dos cidadãos na formulação e implantação das políticas educacionais permitiria um maior controle sobre o tipo de formação dada aos estudantes, o que garantiria uma melhora na qualidade da educação. No geral, os governos dos países latino-americanos não utilizaram esses argumentos de forma isolada, mas sim de maneira entrecruzada.

Também é possível identificar, a partir da defesa dessas racionalidades, dois grupos com motivações diferentes na defesa da descentralização das políticas sociais. O primeiro grupo defende como bandeira central a diminuição do tamanho do Estado, considerando positiva a possibilidade de transferências de suas funções para as outras instâncias, seja para outros níveis de governo ou para a iniciativa privada. Esse grupo se fundamenta nas abordagens liberais e economicistas.

O segundo grupo, com uma perspectiva mais crítica, aposta na descentralização como possibilidade de maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisões e na

implementação de políticas sociais. Nesse caso, defende-se uma interferência do Estado na condução das políticas sociais.

Por isso, o termo descentralização evoca um conceito polissêmico, com muitos significados e de difícil definição. A defesa de um determinado tipo de descentralização vai depender da concepção de Estado, dos interesses envolvidos e da visão de democracia.

Rondinelli (1984) aponta quatro tipos de descentralização, a saber: desconcentração, delegação, devolução e privatização. No primeiro, a desconcentração, as responsabilidades administrativas são transferidas para os níveis inferiores dentro dos ministérios e agências do governo central. Na delegação, as responsabilidades são transferidas para as organizações fora da estrutura burocrática e controladas indiretamente pelo governo central. Na devolução, a transferência é feita para os governos subnacionais, cujas atividades estão substancialmente fora do controle direto do governo central. E, por último, na privatização, as responsabilidades são transferidas para as organizações voluntárias ou para empresas privadas.

Para Lobo (1990), a descentralização pode ser classificada em três vertentes. A primeira considera a transferência de atividades da administração direta para indireta e se apoia na defesa da possibilidade de melhora do desempenho e na agilidade da administração pública. Na segunda vertente, a descentralização ocorre entre níveis de governo, pautando na transferência de responsabilidades e no fortalecimento dos governos subnacionais. E a terceira se pauta na cessão de serviços sociais para a iniciativa privada, isto é, do Estado para sociedade civil.

1.1 Descentralização da educação nos anos 1980

Neste trabalho, nos interessa a segunda vertente de descentralização que preconiza a transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito às funções públicas, do governo central para governos locais. No caso específico da educação brasileira, esse fenômeno traduziu-se, nos anos 1990, como municipalização do ensino.

No Brasil, a descentralização foi intensamente debatida e defendida nos anos 1980, durante o período de redemocratização do país, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). De acordo com Almeida (2005, p. 29),

a descentralização foi um tema central da agenda da democratização, nos anos 1980, como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante os 20 anos de autoritarismo burocrático. Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção.

Para a autora, as forças democráticas e progressistas que atuaram no processo de redemocratização do país conseguiram definir a descentralização como prioritária na CF/88. O modelo de federação cooperativo seguido pelo país combinou três ações: primeiro, a manutenção de espaços de decisão próprios dos entes federados; segundo, a transferência, via descentralização, de autonomia decisória e de recursos para as instâncias subnacionais; e, por último, a cessão, para outras instâncias de governo, da responsabilidade pela implantação e administração de políticas e programas definidos no governo central.

Mas, Almeida (2005) adverte que, mesmo que a intenção da descentralização das políticas sociais indicasse a ampliação das responsabilidades dos governos municipais na perspectiva do federalismo cooperativo, a descentralização se constituiu em diferentes processos e aconteceu de diversas maneiras, ao modo específico de cada política, com a repartição precedente de competências e de recursos entre os entes federados.

Em outro artigo, Almeida (1995) argumenta que a sociedade brasileira, nos anos 1980, almejava um Estado mais democrático e com políticas sociais descentralizadas, mas, nesse período, não houve política descentralizadora formulada pelo governo federal. Dessa forma, ela afirma que,

embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, não existiu uma verdadeira política de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais. Ao contrário, lógicas particulares presidiram a redistribuição de competências e atribuições – ou a ausência dela e a manutenção do *status quo* – nas diferentes áreas. Diversos foram os seus pontos de partida, suas forças motrizes, seus ritmos e suas formas. Diferentes são seus impasses atuais (ALMEIDA, 1995, p. 95).

No caso específico da educação, nos 1980, o processo de descentralização foi totalmente diverso de outras políticas como da saúde, assistência social e habitação. A educação básica desde a sua origem teve como característica a descentralização. O município

e, principalmente, o Estado sempre foram os responsáveis pela educação básica. O governo federal era responsável pelas escolas técnicas e pela assistência ao estudante por meio da distribuição de livros didáticos e da merenda escolar. Outra característica da educação era a falta ou ausência de demarcação clara de competências exclusivas das diferentes instâncias de governo na oferta educativa. A União, os Estados e os municípios poderiam atuar em diferentes etapas da educação sem preocupação de estabelecer um regime de colaboração na oferta educacional. Assim,

o impulso descentralizador dos anos 80 situava-se em dois planos. De um lado, objetivava diminuir a centralização no plano federal. A meta era transferir algumas funções desempenhadas pelo Ministério da Educação – responsabilidade pela rede de escolas técnicas e gestão da merenda escolar – bem como estabelecer mecanismos automáticos de repasse de recursos, que limitassem o poder de decidir discricionariamente sobre a utilização da parcela federal do salário educação. De outro lado, apontava para a realocação das capacidades decisória e administrativa concentradas nos Estados, por meio da municipalização do ensino e/ou da autonomia da escola (ALMEIDA, 1995, p. 102).

Mas a autora pondera que no âmbito do governo federal praticamente não houve formulação e implementação de políticas educacionais descentralizadoras. Os motivos apontados por Almeida (1995) vão desde a troca frequente de ministros até a resistência da burocracia do Ministério em transferir atividades para os governos subnacionais.

Porém, houve experiências diversificadas e numerosas de política de descentralização do ensino no âmbito dos Estados. No entanto, essas políticas não implicaram movimento descentralizador extenso, constante e sólido, pois essas políticas dependiam basicamente de decisões e de esforços dos governos estaduais (ALMEIDA, 1995).

A literatura da época aponta dois tipos de política descentralizadora nas instâncias estaduais: a desconcentração e a municipalização. No primeiro, há uma simples passagem de atividades, dentro da própria instância de poder, para unidades administrativas regionais e locais, para escolas ou para instituições privadas ou comunitárias. No segundo tipo, há transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos do Estado para os municípios (ALMEIDA, 1995). Neste sentido,

a municipalização e a desconcentração não foram e não podiam ser objeto de política nacional. O governo federal carecia de poder e instrumentos para

promover uma descentralização a partir do centro. A reforma descentralizadora só podia ser uma política de âmbito estadual e, por conseguinte, dependente das variadas condições políticas, financeiras e administrativas de cada Estado da Federação. Os diferentes rumos e ritmos verificados são, assim, consequência da extrema variedade de orientações políticas, da disponibilidade de recursos humanos e financeiros e da forma como os sistemas de ensino estavam estruturados em cada unidade subnacional (ALMEIDA, 1995, p. 103).

Os resultados do processo de descentralização da educação nos anos 1980 e no início dos anos 1990 são modestos e de quase nenhum impacto no modelo vigente de oferta de ensino básico no Brasil. Esse modelo somente foi alterado de forma substantiva no final dos anos 1990, a partir do protagonismo do governo federal.

1.2 Descentralização da educação nos anos 1990

As mudanças ocorridas da educação básica pública no final do século passado podem ser entendidas a partir da reestruturação do Estado brasileiro. Essa reestruturação se deu a partir do arcabouço das políticas neoliberais, formuladas pelos organismos internacionais e pela elite intelectual ligada à social democracia brasileira. Essas políticas deram a sustentação necessária para a implementação de políticas descentralizadoras, formuladas pelo governo federal.

A reestruturação do Estado brasileiro teve como perspectiva a criação de um Estado regulador, ágil e de caráter privatista, voltado essencialmente para promover o desenvolvimento econômico, utilizando, para isso, mais os controles de mercado e menos os controles administrativos. Assim, tem adotado políticas que visam à diminuição da interferência e do financiamento de serviços sociais, numa clara posição de privatização do público. Neste sentido, Silva Jr. e Sguissardi (1999, p. 40) afirmam que “o Estado reduziria seu papel de prestador direto de serviços, manteria o papel de regulador, provedor e promotor desses serviços, entre os quais de educação e saúde”.

A educação pública é parte fundamental dessa ampla reestruturação do Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a política educacional deve ser pensada e analisada no contexto das políticas públicas que a sociedade estabelece como projeto e que se implementam por meio da ação do Estado (AZEVEDO, 1997).

O governo brasileiro tem tentado, nas últimas décadas, reestruturar a educação básica para dotá-la do que entende ser melhor qualidade, eficiência e equidade. Para alcançar esses objetivos, foram realizadas, a partir dos anos 1990, mudanças na legislação educacional como: a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN); adoção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs); implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e, mais recentemente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), entre outros.

A reforma educativa, em específico a municipalização do ensino fundamental, foi implantada no Brasil com o apoio regular do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Caracteriza-se pela descentralização, via municipalização do ensino fundamental, pela focalização dos recursos públicos, principalmente, no ensino fundamental, e pela privatização e desregulamentação do ensino. Tudo foi realizado sem que houvesse uma colaboração efetiva e articulada entre os entes federados (HADDAD, 1998). O autor apresenta ainda:

- a) Focalização do gasto social no ensino básico, com ênfase no ensino fundamental de crianças e adolescentes (em detrimento da educação pré-escolar, ensino médio e fundamental de adultos e ensino superior). Isto se traduz em optar por um setor da sociedade para receber atenção dos recursos e serviços educacionais.
- b) Descentralização que, no caso brasileiro, conforma-se através da municipalização do ensino fundamental. Em um contexto de restrição de gastos sociais, este movimento de municipalização vem se dando muito mais como um jogo de empurra do que propriamente através de uma política articulada de colaboração entre as diversas instâncias de governo.
- c) Privatização que, no caso brasileiro não se realiza prioritariamente pela transferência de serviços públicos ao setor privado, mas pela constituição objetiva de um mercado de consumo de serviços educacionais, o que ocorre pela omissão ou saída do Estado em diversos âmbitos educativos e pela deterioração dos serviços públicos, combinados às exigências crescentes de formação do mercado de trabalho.
- d) Desregulamentação, que se realiza pelo ajuste de legislação, dos métodos de gestão e das instituições educacionais às diretrizes anteriores, e regulamentação, através de instrumentos que asseguram ao Governo central o controle do sistema educacional, particularmente mediante a fixação de parâmetros curriculares nacionais e desenvolvimento de sistemas de avaliação (HADDAD, 1998, p. 48-9).

No Brasil, a municipalização do ensino, promovida e incentivada pelo governo federal e pelos governos estaduais ao longo dos anos 1990, contribuiu para que os municípios assumissem novas responsabilidades com a educação básica.

A descentralização proposta, defendida e de certa forma contemplada na CF/88, no bojo do processo de redemocratização do país, teve como característica central o avanço da democracia e a maior participação da sociedade na formulação e implementação de políticas sociais. A descentralização dos anos 1990 se pautou na lógica da racionalidade financeira, na perspectiva das políticas neoliberais. Por isso, a análise da descentralização de políticas públicas, em especial da educação, deve levar em consideração esses dois momentos emblemáticos e decisivos na constituição das políticas descentralizadoras de educação nas últimas décadas.

Nessa perspectiva, Souza e Faria (2004) reconhecem que a municipalização implementada nas últimas décadas no país foi essencialmente marcada pelas políticas neoliberais. Mas esse processo contém potencialidades que podem facilitar o avanço da democracia brasileira, pois,

não obstante o reconhecimento de que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem sendo marcado por uma racionalidade econômico-financeira excludente, de inspiração neoliberal, torna-se difícil negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática. Isto significa, portanto, considerar o financiamento e a gestão da educação municipal como faces de uma mesma moeda, a serem redesenhadas por políticas que realmente levem em conta, regional e localmente, de um lado, o atual quadro de desigualdade socioeconômico do país e, de outro, o cenário de heterogeneidade cultural que a permeia (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936).

Para os autores, a forma que a descentralização da educação se configurou no Brasil, por meio da municipalização, patrocinada pelas políticas públicas do governo federal, evidenciou uma “intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936) e trouxe um distanciamento dos marcos institucionais construídos a partir dos anos 1980, como a CF/88 e a LDB/96, que foram os embriões de relações cooperativas entre os entes federados, possibilitando assim o avanço da democracia.

Nesse sentido, os autores apontam que o grande desafio da educação municipal é ultrapassar as tensões colocadas pela atual política pública. Para isso, é necessário reestruturar

o projeto de federalismo brasileiro de modo que possibilite aos municípios o exercício pleno de formulador de políticas sociais e não somente o de executor dessas políticas. Essa perspectiva tem o pressuposto

de que a emancipação dos municípios se constitui na base sobre a qual a escola pública pode construir de modo mais autônomo e, por conseguinte, logre desenvolver práticas pedagógicas que favoreçam, igualmente, a maioria e a cidadania de seus alunos (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936).

A descentralização das políticas sociais, entre elas a educação pública básica, nos anos 1990 foi fortemente induzida e coordenada pelo governo federal. Para Arretche (1999), mesmo em um Estado federativo como o brasileiro, em que os governos subnacionais têm capacidades fiscais e institucionais de implementação de políticas sociais, isso não é determinante para que os entes federados assumam a gestão dessas políticas.

Portanto, nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de Estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos Estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente (ARRECTHE, 1999, p. 112).

No caso específico da educação básica pública, que conta com recursos financeiros oriundos de impostos vinculados desde o início dos anos 1980, a norma constitucional segundo a qual os municípios devem atuar preferencialmente no ensino fundamental e educação infantil não foi suficiente para que a maioria deles assumisse a responsabilidade pela oferta dessas etapas da educação básica. Foi necessária a indução do governo federal, realizada por meio da alteração das regras de distribuição dos recursos vinculados à educação básica pública, conforme previsto na Constituição Federal. Somente a partir disso, os municípios se dispuseram a assumir a responsabilidade pela oferta de parte da educação básica. Novamente Arrecthe nos ajuda a entender o processo de descentralização de políticas sociais na federação brasileira:

a existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada – o que supõe que o nível de governo interessado tenha disposição e meios econômicos e administrativos para tal – é um elemento central desta estrutura de incentivos, na medida em que, associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias – fatores estes cujo comportamento varia para cada política – a , constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas (ARRECTHE, 1999, p. 122).

A descentralização da educação fundamental, via municipalização, se efetivou porque as regras constitucionais foram alteradas. E essa mudança nas regras não visa conceder incentivos aos municípios para que assumissem a gestão da educação. Ao contrário, foi criada a possibilidade de retirada de recursos fiscais dos governos subnacionais, caso não quisessem de fato ofertar o ensino fundamental.

O efeito da política de descentralização por indução pode ser percebido pela oferta de matrícula no ensino fundamental nas últimas décadas. Em 1997, um ano antes da entrada em vigor das mudanças na forma de distribuição de parte dos recursos vinculados à educação, a totalidade dos municípios brasileiros foi responsável por 36,33% das matrículas do ensino fundamental. Em 2013, após quinze anos de vigor das mudanças das regras do jogo, os municípios respondiam por 55,6% das matrículas. Um acréscimo de quase 20 pontos percentuais.

A forma encontrada pelos gestores municipais para que as receitas tributárias se mantivessem ou crescessem após as mudanças na forma do financiamento da educação foi aumentar a oferta matrícula no ensino fundamental. Essa estratégia explica o acelerado processo de municipalização desta etapa da educação básica no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Nesse sentido, ainda segundo Arrecthe (2002), as mudanças efetivadas na Constituição Federal tiveram um papel importante no processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil.

As novas regras constitucionais, portanto, conformam uma estrutura de incentivos que torna bastante atraente a oferta de matrículas no ensino fundamental, pois esta pode ser uma oportunidade para ganhos de receita combinada à ampliação da oferta de serviços à população e à elevação dos salários dos professores. Essa estrutura de incentivos explica em grande parte a acelerada municipalização das matrículas escolares (ARRECTHE, 2002, p.41).

Souza (2004) concorda que a indução de políticas públicas e recursos financeiros federais foram essenciais para que os governos subnacionais aceitassem a incumbência da oferta de serviços sociais universais. Mas autora alerta que esse tipo de política pode ter problemas de continuidade, por três razões: a) nos últimos anos a União vem aumentando sua participação na receita tributária total, diminuindo conseqüentemente as receitas dos Estados e municípios; b) as leis que versam sobre a vinculação de receita tributária, em especial a que criou os fundos para educação, têm validade, e necessariamente precisarão ser renovadas; e c) a ênfase da política social, adotada a partir do governo Lula (2003), estaria sendo deslocada de políticas sociais universais ministradas pelos municípios para programas de transferência de renda centralizados no governo federal, transformando assim os governos municipais em coadjuvantes na execução desses programas.

1.3 O município

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) admitiu, pela primeira vez na história republicana, a condição de o município ser um ente da federação. Isso lhes permitiu uma autonomia político-administrativa, expressa na capacidade de poder elaborar a sua Lei Orgânica, até então restrita à União e aos Estados.

O *status* de ente da federação oferece aos municípios maior participação nos processos decisórios, ampliação de recursos financeiros, autonomia administrativa e tributária. Nogueira (2004) destaca a importância que o município auferiu após a promulgação da Constituição, mas ressalta que as responsabilidades e direitos partilhados com Estados implicaram mais transferências de encargos sociais por parte da União do que compartilhamento de atribuições entre os governos.

Os municípios brasileiros, por exemplo, tornaram-se protagonistas decisivos da Federação, passando a compartilhar novas responsabilidades e direitos com os Estados e a União. No embalo dos efeitos da Constituição de 1988, que ainda hoje se fazem sentir força, ganharam mais recursos financeiros e também alguns novos deveres. Em decorrência, começaram a ser vistos como capazes de assumir um maior número de encargos, até então de incumbência federal e/ou estadual. O próprio dispositivo da “descentralização participativa” – com que passaram a ser organizadas as principais políticas públicas praticadas no país – foi contaminado pela lógica da transferência de encargos para o plano municipal e se transfigurou num mero expediente de gestão e processamento de demandas e interesses. As

respectivas sociedades civis, aos serem incentivadas a se engajar nas tarefas mais técnicas e administrativas da gestão, fragilizaram-se como campo de luta político-estatal. Em vez de representar mais democracia e socialização, a descentralização participativa se converteu em um recurso adicional de ajuste e afastamento do Estado (NOGUEIRA, 2004, p. 23).

A forma como os encargos e as políticas sociais foram transferidos aos municípios brasileiros, seja por indução ou imposição, se configurou mais como uma ausência do governo federal para com o financiamento das políticas sociais do que como uma coordenação cooperativa entre o governo central e os governos subnacionais, em especial os municípios, na oferta de serviços públicos à população.

Para Afonso, J.R. et al. (2002), a ampliação dos recursos financeiros dos municípios, por meio de transferências de recursos tributários, concretizada pelo CF/88, foi um movimento de municipalização da receita. Esse movimento não foi planejado e resultou em um processo desordenado de descentralização de encargos.

Os encargos transferidos aos municípios na última década do século XX e na década subsequente demonstram a importância que as municipalidades adquiriram na formulação e principalmente na implementação de políticas sociais universais para população brasileira.

Nunca os municípios tiveram uma importância relativa tão elevada na administração pública nacional. Pelo lado da despesa, os últimos dados das contas nacionais revelam que, em 1999, os municípios responderam por 19% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país e por 34% das aquisições governamentais de bens e serviços para custeio. Pelo lado dos maiores programas sociais de governo, o peso dos municípios em sua execução também é elevado. Por exemplo, em 1999, os municípios responderam por 50% dos alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental. Nesse mesmo ano, esta esfera de governo foi responsável por cerca de 52% das aplicações diretas em saúde realizadas pelo setor público (AFONSO; ARAUJO, 2001, p. 2).

Para Afonso e Araújo (2001), o federalismo fiscal implantado após a CF/88 beneficiou os municípios brasileiros. Em 1980, os governos municipais dispunham de 9% das receitas disponíveis e, em 1994, esse percentual se elevou para 15%. Também a evolução da receita própria no mesmo período teve um acréscimo de mais de 60%, elevando-se de 3% para 5% da arrecadação nacional. Os autores evidenciam que a ampliação das receitas tributárias dos municípios, após CF/88, deu-se principalmente por meio de transferências federais.

Em 2010, os municípios aumentaram em 1% a sua participação na arrecadação de tributos no país, passando de 5% em 1994 para 6% em 2010. A receita de tributos a que os municípios têm direito é bastante elevada, se comparada com a própria arrecadação. Neste ano (2010), os municípios brasileiros tiveram disponíveis em seus cofres 18,3% da arrecadação total; praticamente dobraram a sua receita após CF/88 (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013).

Os municípios, ao contrário, aparecem como única esfera de governo a receber mais recursos do que transfere. Se a arrecadação direta dessas unidades ficou em R\$ 77,9 bilhões (2,07% do PIB), a receita disponível foi de R\$ 235,8 bilhões (6,25% do PIB). A diferença entre esse número (quase R\$ 158 bilhões) representa os recursos líquidos recebidos pelos municípios. Ou seja, aproximadamente 67% da receita disponível dos municípios não constitui receita própria diretamente arrecadada, haja vista que ela proveio da União e dos Estados (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013, p. 76).

Nas últimas décadas, os municípios brasileiros tiveram um acréscimo substancial nas receitas tributárias. Esse aumento se deu pela melhoria na capacidade de arrecadação, e principalmente pela ampliação na participação das receitas dos Estados e da União. Em razão desse avanço na participação na receita total do país, os municípios também tiveram que assumir mais encargos sociais, que muitas vezes não foram planejados.

Para Afonso e Araújo (2001), a CF/88 não foi capaz de explicitar claramente as atribuições e as responsabilidades de cada membro da federação pela oferta serviços sociais. Para os autores, a falta de explicitação na constituição das responsabilidades dos governos resultou em um processo de descentralização desordenado e descoordenado.

[...] apesar da indefinição da Constituição quanto à divisão de competências, os estados e municípios acabaram assumindo novas responsabilidades em decorrência do maior volume de recursos disponíveis e da omissão da União em relação a alguns programas tradicionalmente administrados por ela (como consequência da sua menor disponibilidade de recursos) e, em última instância, devido às pressões de uma sociedade civil mais organizada, que pode expressar com maior liberdade seus interesses (AFONSO; ARAUJO, 2001, p. 9).

Ainda para os autores, se os governos subnacionais quiserem melhorar a eficiência e equidade nos gastos públicos, terão que realizar mudanças institucionais mais amplas nas suas estruturas de poderes. A ineficiência e iniquidade nos gastos públicos são resultados da ausência de capacitação técnica dos governos locais para assumirem atividades antes

executadas pelo governo central, da descontinuidade nas políticas sociais implementadas, da falta de avaliação sistemática dessas políticas. Por último, os autores ainda destacam que a ausência de articulação e coordenação entre o governo central e os governos subnacionais, traz sobreposições de políticas sociais, e muitas vezes os governos locais são impossibilitados de arcar com obras e serviços que vão além da sua capacitação de gastos.

Na política educacional, a CF/88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) permitiram que os municípios criassem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo-lhes relativa autonomia na formulação de políticas educacionais, em especial para a educação infantil e o ensino fundamental, uma vez que, até então, ao município cabia apenas a gestão administrativa.

A atual Constituição brasileira facultou aos municípios o direito de emitir normas e constituir políticas, viabilizando, com isso, a implantação do Regime de Colaboração. Portanto, pelo menos no âmbito da lei, deixaram de prevalecer as relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (SOUZA; FARIA, 2004).

As leis aprovadas a partir de 1996, tais como a Emenda Constitucional (EC) 14/1996, bem como a sua regulamentação pela Lei nº. 9.424/1996, a nova LDB 9.394/96 e a Ementa Constitucional (EC) 53/06 alteraram de forma significativa as responsabilidades dos entes federados quanto ao custeio e o desenvolvimento da educação básica (OLIVEIRA, 1999).

Os Municípios se viram diante da possibilidade de construir um maior grau de autonomia em face das políticas educacionais, em especial, as relativas à educação infantil e ao ensino fundamental. Contudo, passaram a enfrentar desafios quanto à participação no regime de colaboração com os Estados e a União, quanto à previsão da educação municipal como capítulo especial na formulação de suas Leis Orgânicas, quanto à elaboração dos planos municipais de educação, quanto à composição de seus conselhos de educação e, ainda, quanto à criação de conselho de acompanhamento e controle social do Fundef e do Fundeb.

1.4 Financiamento da educação brasileira

A educação é a área que conta com previsão constitucional para a aplicação obrigatória de recursos há mais tempo. A vinculação de recursos para a educação foi prevista pela primeira vez na Constituição de 1934, a qual dispõe que a União e os municípios devem

aplicar 10% da receita auferida com impostos para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE), e os Estados e o Distrito Federal devem aplicar 20%.

Depois de 1934, a vinculação apareceu e desapareceu sistematicamente nas sucessivas Constituições e na legislação educacional. Na Carta Constitucional de 1937, ela foi extinta, vindo a ser restabelecida na Constituição de 1946, que mantém o percentual mínimo de 10% para a União, mas eleva a contribuição dos municípios, equiparando-a à dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, 20% (Art. 169). A Lei nº 4.024/61, em seu Art. 92, ampliou para 12% o percentual mínimo de contribuição da União, mantendo os demais.

A Constituição de 1967 retirou a vinculação novamente, mas a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retomou-a para os municípios, com o percentual mínimo de 20% da receita tributária e das transferências constitucionais. A Emenda Constitucional nº 24, de dezembro de 1983, novamente reintroduziu a vinculação constitucional de recursos, com alíquotas de 13% para União e de 25% para Estados, Distrito Federal e municípios. E, por último, a Carta Magna de outubro de 1988 alterou o percentual mínimo da União de 13% para 18%, mantendo os demais percentuais.

O Art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não deverão ser inferiores a 18% da receita de impostos para a União, e nunca menos de 25% para Estados, Distrito Federal e municípios. Além dessa vinculação constitucional, há outro artigo da Constituição que influencia a política de financiamento da educação básica brasileira: o Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelos menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Esse artigo já sofreu duas alterações. A primeira, com a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/02). A segunda alteração se deu por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no governo Luís

Inácio Lula da Silva (2003/10), em substituição ao Fundef. Este era um fundo de natureza contábil⁴, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O Fundef entrou em vigor, em nível nacional, em 1º de janeiro de 1998, sendo destinado exclusivamente ao ensino fundamental, e perdurou até 2006.

O financiamento de políticas públicas por meio da constituição de um fundo se realiza pela destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Esses fundos desempenham papel relevante no financiamento de políticas públicas de competência compartilhada entre diferentes esferas de governo cujos recursos são obtidos pela vinculação de receitas estaduais e municipais, enquanto os repasses oriundos do fundo são efetuados de acordo com a oferta de certos programas pelas instâncias competentes (VASQUEZ, 2011, p. 07).

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios se encontram vinculados à MDE. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses 25% – portanto, 15% – passaram a ser subvinculados ao ensino fundamental e distribuídos pelo Fundef, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede pública de ensino.

O Fundef era constituído de 15% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96, e do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPI-Exp). Também 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 em Estados onde o valor per capita interno do fundo estadual seja inferior ao valor/aluno definido nacionalmente.

O Fundeb, por sua vez, foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, mas sua implantação já havia sido iniciada em 1º de janeiro desse mesmo ano, por força da Emenda Constitucional 53, de dezembro de 2006, que o criou. Sua implantação ocorreu de forma gradual e alcançou a plenitude em 2009. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos),

⁴ São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da CF/88. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Com o Fundeb, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios passou para 20%, e sua abrangência foi ampliada para toda a educação básica pública presencial. A distribuição dos recursos é feita com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária de cada ente participante do Fundo. Ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental, e os Estados e o Distrito Federal, com base nos alunos matriculados no ensino fundamental e médio. As regras introduzidas pelas políticas de fundos alterou parcialmente o federalismo fiscal brasileiro, pois modificou a forma que os governos subnacionais utilizam os recursos vinculados à educação.

Os aspectos federativos têm relação com os efeitos redistributivos dos fundos, que resultam em saldos positivos para alguns municípios, enquanto a situação inversa é observada em outros municípios (ou governos estaduais). Com o novo critério de repasse do fundo em proporção à oferta, são produzidos estímulos à ampliação da oferta, pois a única forma de um município reverter um eventual saldo negativo seria ampliando a oferta de matrículas na sua rede municipal (VASQUEZ, 2011, p. 09).

A composição do Fundo é feita com impostos estaduais e pelas transferências constitucionais aos Estados e municípios, sendo constituído por 20% da arrecadação do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPI-Exp), da Desoneração de Exportações (LC 87/96). Ainda, 20% do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), da quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios e das receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

O Fundeb constitui um instrumento para redistribuição intergovernamental de parcela da receita tributária dentro de cada território estadual. Ao estabelecer parâmetros mínimos de gasto por aluno na educação básica pública, a legislação do Fundeb promove uma

redistribuição dos recursos entre o governo estadual e os municípios baseado no número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino (VASQUEZ, 2011).

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcança o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União está definida da seguinte forma: 2 bilhões de reais em 2007, 3 bilhões de reais em 2008, 4,5 bilhões de reais em 2009, e no mínimo 10% do valor total do Fundo a partir de 2010. Para Fernandes (2009), a forma como os mecanismos de distribuição dos recursos Fundeb estão postos obriga os governos subnacionais a praticarem a colaboração na oferta da educação básica.

A primeira qualidade do Fundeb é a de obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público. A EC, nº 14 de 1996, já aplainara o caminho, estabelecendo as prioridades: os municípios com encargo da educação infantil, os estados com o ensino médio e ambos dividindo responsabilidade pelo ensino fundamental. O Fundeb, ao abranger no regime a distribuição de 20% dos impostos para todas as etapas e modalidades da educação básica, obedecendo a estas prioridades e permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, regula com força o princípio de cooperação. Mais ainda: se, eventualmente, o crescimento das matrículas no conjunto de um estado e seus municípios baixar disponibilidade de recursos por aluno, o Fundeb força também a entrada da complementação da União, agora não mais em quantidade decrescente, mas em valores crescentes (FERNANDES, 2009, p. 28).

A redistribuição dos recursos do Fundeb é feita de acordo com fatores de ponderação estabelecidos para cada nível, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, cujo peso varia entre um intervalo mínimo de 0,7 e máximo de 1,3 pontos, considerando-se como fator (um) de referência as matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental urbano.

A partir de 2008, a definição desses fatores passou a ser regulada por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, composta por um representante do MEC, cinco da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e cinco do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) (Cf. Tabela 2).

Tabela 2: Evolução dos fatores de ponderação para a distribuição proporcional dos recursos do Fundeb (2007-2012)

Etapa, modalidade e tipo de estabelecimentos de ensino da Educação Básica.	Fatores de ponderação					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Creche pública tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30
Creche conveniada tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada tempo integral	-	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10
Pré-escola tempo parcial	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
Pré-escola tempo integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30
Séries iniciais ensino do fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais ensino do fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15
Séries finais ensino do fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais ensino do fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30	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	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	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	0,80
EJA (educação profissional nível médio)	0,70	0,70	1,00	1,00	1,00	1,20

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados do Fundo Nacional de Educação (FNDE)

Os fatores de ponderação apenas refletem os acordos políticos estabelecidos pelo governo federal com anuência de Estados e municípios para a implantação do Fundeb, e não o custo real de manutenção de cada etapa e modalidade de ensino.

A legislação do Fundeb também determina que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos sejam exercidos no âmbito da União e das Unidades da Federação, Estados e municípios pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS). 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.

A EC n.º 53/2006 que criou o Fundeb foi a referência para a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) dos trabalhadores da Educação Básica pública (art. 206, VIII, da Constituição Federal, e art. 60, III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). 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.

2 A POLÍTICA DE FUNDOS: O QUE JÁ FOI PUBLICADO SOBRE O FUNDEB

Neste capítulo, apresentam-se os principais estudos produzidos nos últimos seis anos (2007-2012) sobre a política de financiamento, em especial o Fundeb. No primeiro momento, abordam-se as discussões que versam sobre a criação da política de fundos e, em seguida, apresentam-se os estudos que analisam a formulação da política do Fundeb. Por último, descrevem-se as investigações que propõem estudar a implementação do Fundeb nos Estados e municípios.

Oliveira (2006) publicou um artigo sobre o financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. O autor aborda duas questões relevantes sobre o futuro das pesquisas sobre o financiamento da educação no país. Destaca também, com indispensável distinção, o tipo de investigação que é feita. No Brasil, são dois tipos de investigação: o primeiro, de natureza ensaística; e o segundo, trata de investigações propriamente ditas. O artigo é organizado em duas partes. Na primeira, o autor discute a importância da pesquisa em rede. Na segunda, descreve e analisa a produção feita até o momento sobre as pesquisas de financiamento em educação.

Oliveira (2006) destaca o interesse despertado pela pesquisa acerca do financiamento da educação na última década, principalmente, após a implantação da política de fundos, neste caso, o Fundef. O autor chama atenção para a necessidade de construção de uma tipificação da produção brasileira sobre o financiamento, com o intuito de direcionar melhor os futuros programas de investigação.

Segundo Oliveira (2006, p. 20), o país necessita avançar nas pesquisas de investigações empíricas, pois “há que se formular questões de pesquisa passíveis de serem comprovadas por investigação empírica, pois caso contrário esta se torna desnecessária”. O autor sinaliza, ainda, que o país tem pouca cultura de formulação de políticas educacionais com base em resultados de pesquisa.

O autor classifica as pesquisas de natureza empírica sobre financiamento da educação em três tipos: a) as descritivas, b) as que estabelecem algum tipo de análise interna e c) as que realizam algum tipo de correlação entre financiamento e produto. As pesquisas descritivas, em maior número, são investigações que organizam fontes dispersas de informações e se limitam a analisar seus aspectos mais evidentes.

Os trabalhos que buscam alguma análise interna são aqueles que tomam as informações e que realizam algum tipo de tratamento dos dados coletados. Para o autor, esses trabalhos avançam na qualidade em relação aos estudos descritivos, porém ainda estão presos ao campo do financiamento da educação, não possibilitando apreender e analisar a eficiência no emprego dos recursos, com vistas à efetivação dos fins da educação.

Por último, Oliveira (2006) analisa os estudos que realizam algum tipo de correlação entre financiamento e produto. Esses trabalhos são distintos, pois procuram valorar as diferentes opções de financiamento com relação aos objetivos educacionais. Essas investigações são raras no Brasil. Segundo o autor, para que esse tipo de pesquisa avance, é necessário que se estabeleça um acordo acerca do produto esperado do processo educativo, pois “permanece como um grande desafio da área definir o que seria o desejável do ponto de vista do resultado de diferentes opções de inversão em educação” (OLIVEIRA, 2006, p. 22).

Oliveira (2006) finaliza seu artigo indicando uma agenda de pesquisa para a próxima década. Nos estudos descritivos, os pesquisadores precisam estabelecer procedimentos para aferir o erro de dados coletados em órgãos federais que estão em discrepância com os dados colhidos nas instâncias regional e local. As pesquisas que procuram uma análise interna precisam tanto avançar na criação de descritores analíticos sintéticos, como índices de desempenho, de eficiência e eficácia, quanto efetivar as análises que adicionem determinados instrumentos matemáticos mais qualificados. E, para finalizar, o autor aponta a necessidade de enfrentar problema do produto esperado do processo educacional, ou o que seria a qualidade de ensino, de maneira a admitir ponderações e alternativas de gasto.

Os levantamentos realizados para este capítulo, a partir de teses, dissertações e artigos que versam sobre as políticas de fundos da educação, em especial sobre o Fundeb nos últimos anos, permanecem basicamente nos tipos apontados por Oliveira (2006). Ou seja, boa parte dos estudos realizados descreve ou analisa a formulação da política de fundos e mantém uma perspectiva ensaística, pouco informando sobre a implementação dessa política. Os trabalhos de investigação propriamente ditos, aqueles que procuram analisar os desdobramentos dessa política por meio de investigação empírica, ainda são poucos. Esses trabalhos estão limitados à organização de dados dispersos sobre financiamento e analisam os pontos mais evidentes do desfecho dessa política. Talvez o pouco avanço desses estudos se justifique pelo pouco tempo de implantação do Fundeb (2007), ou ainda, porque os trabalhos que procuram realizar algum tipo de correlação entre o financiamento da educação e o produto dessa educação estejam em elaboração.

2.1 A Política de financiamento por meio de fundos públicos

Vários trabalhos sobre financiamento da educação foram publicados por Nicholas Davies. Dentre esses trabalhos foram selecionados os que analisam as políticas de fundos, em especial os que discutem o Fundeb. Em artigo publicado em 2006, na efervescência da discussão da Emenda Constitucional que criava o Fundeb, Davies apresenta, entre outras questões, as implicações dos fundos formais e informais para educação.

Davies (2006a) argumenta que o primeiro problema no debate sobre os fundos para educação é que se fazia uma discussão sem um significado claro dos termos utilizados. Há os que defendem, enquanto alguns criticam, os fundos públicos para educação. Para o autor, essa discussão não tem muito sentido, pois o próprio fato de haver vinculação de impostos para educação já se configura como fundo específico para educação.

Talvez o sentido atribuído pelos envolvidos na discussão seja a instituição de um fundo formalmente definido como tal, com uma parte vinculada ao sistema educacional, como o Fundef e Fundeb. Para o autor, a criação de fundos formais para uma determinada etapa da educação pode agravar a fragmentação escolar, ao privilegiar uma etapa da educação, como foi o caso do Fundef.

Outro problema dos fundos, apontado por Davies (2006a), é o fato de definir percentuais mínimos de impostos a serem aplicados em educação. O correto seria definir o custo de uma educação pública de qualidade para todos, e somente depois estabelecer nos orçamentos públicos os recursos necessários para essa educação de qualidade. Outra fragilidade dos fundos formados por impostos consiste no fato de os impostos, pelo menos no âmbito federal, virem diminuindo em relação à carga tributária total. Isso acontece porque o governo federal vem aumentando as contribuições tributárias em detrimento dos impostos. Com esse artifício, o governo não precisa aplicar e nem repassar nenhum percentual desse tipo de arrecadação para o financiamento da educação.

O autor argumenta que a desigualdade tributária entre os entes federados impõe uma disparidade nos gastos da educação. Isso dificulta a articulação de um sistema nacional de educação de qualidade para todos. Segundo o autor, com a criação do Fundef e Fundeb essa desigualdade foi atenuada, mas deve ser vista com cautela.

[...] um dos principais nós é a imensa desigualdade tributária entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), entre Estados e entre municípios de um mesmo Estado, desigualdade essa que impõe um limite objetivo à constituição de um sistema nacional de educação com um padrão de qualidade razoável. É verdade que essa desigualdade foi atenuada pelo Fundef, porém apenas dentro de cada Estado, e não no país como um todo, pois a distribuição de recursos do Fundef e do Fundeb só se dá dentro de cada Unidade da Federação e a complementação não tem sido, no Fundef nem promete ser no Fundeb, suficiente para garantir este padrão de qualidade. Mesmo esta atenuação das desigualdades precisa ser vista com muita cautela, uma vez que as receitas adicionais (os ganhos) trazidas hoje pelo Fundef e no futuro pelo Fundeb poderão ser desviadas para fins outros que não a manutenção e desenvolvimento da educação e valorização dos profissionais da educação, como triste e fartamente noticiada nos últimos anos (DAVIES, 2006a, p. 67).

Os autores Arelaro e Gil (2006) publicaram um artigo em que discutem a necessidade ou não da existência de fundos específicos para educação. Enquanto Gil defende os fundos contábeis, Arelaro é contrária à existência dos fundos. Gil acredita que os fundos, da forma que foram implantados, podem servir justamente para criar formas de redistribuição, equalização dos recursos financeiros e para novos modelos de gestão. Ainda segundo o autor, a política de fundos estabelece o debate conjunto entre a União, os Estados e os municípios, sobre os valores que serão considerados suficientes ou possíveis de ser aplicados em educação.

Arelaro acredita que a política de fundos específicos fere a noção de autonomia administrativa dos entes federados, já que a União determina tudo o que vai ser feito em matéria de financiamento educacional. Em vez de criar fundos específicos para educação, a autora pondera que seria melhor realizar uma ampla reforma tributária, que estabelecesse uma contribuição mais expressiva do capital financeiro. Por meio dessa reforma seria possível redistribuir a renda e superar as desigualdades regionais e, com isso, aumentar e equalizar os recursos necessários para uma educação pública de qualidade.

2.2 Críticas e avanços do Fundeb

Em outro artigo, Davies (2006b) assinala que a fragilidade básica do Fundeb é que ele adiciona recursos financeiros insuficientes para a educação básica como um todo porque apenas remaneja 20% dos impostos estaduais e transferências constitucionais dos recursos que

já são constitucionalmente vinculados à educação. Esses recursos são redistribuídos a esses governos com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganham, mas outros perdem na mesma proporção, principalmente quando não há a complementação federal.

Militão (2011) também concorda com Davies (2006) a respeito da limitação dos recursos disponíveis do Fundeb. Segundo Militão, essa limitação ocorre na medida em que o fundo abarca todos os alunos matriculados na educação básica pública presencial e não há correspondente inclusão de recursos novos no fundo, além daqueles vinculados constitucionalmente à educação. Igualmente, o autor aponta como ponto fraco do Fundeb a não resolução da histórica e extraordinária desigualdade de recursos financeiros disponíveis dos três entes federados.

Souza Júnior (2007) tece críticas pontuais ao Fundeb quando pondera que a questão dos valores custo-aluno-ano não foi equacionada satisfatoriamente. Em relação às creches, o autor critica o valor estipulado, bem abaixo dos valores praticados no ensino fundamental e médio. O valor fixado contradiz os levantamentos das diversas etapas e níveis da educação básica, os quais demonstram que o custo das creches são superiores às demais etapas.

Oliveira, em texto produzido em (2008), argumenta que o Fundeb não traria melhorias salariais para os professores da educação básica, em especial aos que atuam no ensino médio e muito menos repercutirá nas condições de oferta nessa etapa da educação. O autor chegou a essa conclusão após ter feito projeção do aumento da matrícula do ensino médio e a disponibilidade recursos financeiros do fundo.

Diante destas questões sustentamos que o FUNDEB não será capaz de resolver a problemática do Ensino Médio se não contar com a mudança radical de postura do governo federal no que se refere a uma maior disponibilidade de recursos. Além disso, concluímos que a implementação do Fundeb não trará melhorias salariais para os docentes do Ensino Médio. Acreditamos que, embora o governo federal assuma o compromisso legal de direcionar maiores recursos para a Educação Básica, o Fundeb reafirma a centralidade do ensino fundamental no financiamento da Educação Básica (OLIVEIRA, 2008, p. 94).

Para Saviani (2009), o Fundeb representa um avanço em relação ao Fundef, pois amplia os recursos financeiros a serem aplicados em toda a educação básica. Mas o autor também reconhece que o Fundeb não representou aumento de recursos novos para educação.

[...] o Fundeb é um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro. Na verdade, os recursos nele alocados, se efetivamente aplicados e corretamente geridos, podem melhorar o financiamento da educação comparativamente à situação anterior, mas não terão força para alterar o status quo vigente. Ou seja: uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos Estados e municípios (SAVIANI, 2009, p. 39).

Ainda para o autor, o Fundeb abrange toda a educação básica, sem que necessariamente, em sua composição, entrem todos os recursos que Estados e municípios devem aplicar em educação. Saviani questiona o que os Estados e municípios farão com os 5% que restam dos recursos educacionais.

Outro estudioso do financiamento da educação é o pesquisador José Marcelino de Rezende Pinto. Em 2007, o autor publicou um artigo em que analisa o impacto que a recente política de fundos para o financiamento da educação básica produziu na divisão de responsabilidade pelo atendimento educacional entre Estados e municípios. Entre os vários impactos enumerados pelo autor, destaca-se alguns, discutidos a seguir.

Em relação aos recursos disponíveis por aluno, o Fundeb traria uma contribuição muito pequena nos recursos por aluno, com exceção para os Estados que irão receber complementação financeira da União. O Fundeb reduzirá, ao longo dos anos, as desigualdades entre os Estados da Federação. Isso se dará especialmente pela ampliação da complementação financeira da União.

Martins (2008) e Pinto (2007) concordam que o resgate do conceito de educação básica como um direito e a inclusão de todos os alunos da educação básica no Fundeb representa um avanço em relação ao Fundef. Pinto (2007) destaca, como ponto positivo da implantação do Fundeb, a definição de um prazo para que seja aprovado, por meio de lei, o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério.

Pinto (2007) aponta, como novidade do Fundeb, a previsão de que até 10% da complementação financeira da União ao fundo possa ser usada em programas dirigidos para melhoria de qualidade da educação básica. Outro ponto importante, que trouxe controvérsia na regulamentação do Fundeb, destacado pelo autor, refere-se à diferenciação nos fatores de

ponderação do custo-aluno entre as diferentes etapas e modalidades de ensino. Para o autor, a definição dos fatores foi muito mais uma decisão política entre os entes federados do que os custos necessários para um mínimo de educação de qualidade. Para ele,

o adequado, no que se refere às ponderações, não é estabelecê-las em termos de etapas, modalidades ou tipos de estabelecimentos, mas sim em termos de condições de oferta. Em outras palavras, hoje todos os estudos de custo mostram, por exemplo, que, para uma mesma rede de ensino, um aluno do ensino médio custa menos que um aluno do ensino fundamental. Mais isso só acontece porque o ensino médio no Brasil funciona em espaços e turnos ociosos de escolas de ensino fundamental, com turmas superlotadas e sem qualquer recurso didático que permita atender os objetivos constantes no artigo 35 da LDB para essa etapa da educação básica. Portanto, só há sentido em fixar um fator maior para o ensino médio se ele for de fato oferecido em novas bases de atendimento. Por isso, acreditamos que os fatores de ponderação devem estar, antes de mais nada, associados de forma objetiva às condições em que a oferta se dará, pautando-se por critérios como: duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos (PINTO, 2007, p. 892-3).

Pinto (2007), Martins (2008) e Bassi e Camargo (2009) concordam que o tratamento dado ao controle social dos recursos do Fundo seja um ponto positivo do Fundeb. Para os autores, houve fortalecimento no mecanismo de controle e acompanhamento do Fundeb, por meio dos conselhos, o que ampliou a participação da sociedade civil nos conselhos, limitou e restringiu a participação de parentes de membros dos executivos e de prestadores de serviços, sendo também proibido que os representantes do executivo ocupem a presidência de um Conselho. Pinto (2007) e Bassi e Camargo (2009) veem como ponto negativo, na regulamentação dos conselhos de acompanhamento do Fundeb, a regra que evita que os conselhos tenham uma estrutura administrativa própria para auxiliar a sua atuação, ficando, portanto, na dependência da boa vontade dos poderes executivos.

Em sua conclusão, Pinto (2007) pondera que o Fundeb não enfrentou os dois principais problemas da política de fundos adotada no Brasil:

1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada Unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração [...] (PINTO, 2007, p. 894).

Em sua tese de doutorado, Martins (2009) analisa se os fundos contábeis para financiamento da educação básica (Fundef e Fundeb) são instrumentos adequados para assegurar o regime de colaboração entre os entes federados, se há equidade na repartição dos recursos para os sistemas estaduais e municipais de educação e se podem garantir a autonomia na gestão da educação básica pública.

A sua tese está dividida em três capítulos. No primeiro, o autor apresenta conceitos e tipos de Estados federativos, discute as características do modelo de federalismo instituído no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, apresenta as responsabilidades dos entes federados em matéria educacional e, por fim, analisa os resquícios da interferência do patrimonialismo no Brasil contemporâneo.

No segundo capítulo, Martins (2009) apresenta, por meio de breve histórico, o debate sobre federalismo no período imperial e após a proclamação da República; analisa o financiamento da educação brasileira, ao longo da história, a partir das relações estabelecidas entre os entes federados; e, por último, examina o desenvolvimento e a conquista de autonomia pelo Município, até seu reconhecimento como ente da Federação.

No último capítulo, o autor examina o processo de tramitação da formulação da política de fundos na Câmara dos Deputados, procurando apreender a participação da sociedade civil, do Legislativo e do Executivo na construção e configuração dos fundos contábeis como instrumentos capazes de garantir a transparência, a autonomia, a equidade; e, examina, ainda, o regime de colaboração e controle social dos recursos aplicados em educação.

Martins realiza todo esse movimento para compreender e responder ao seguinte problema de pesquisa:

Os fundos contábeis, conforme se estruturaram no Fundef e no Fundeb, podem se constituir como alternativas adequadas para o financiamento da educação básica pública, levando-se em conta os limites legais, a complexidade da estrutura federativa e a cultura patrimonialista brasileira e, ainda, as injunções políticas de cada período governamental em que foram implementados? (MARTINS, 2009, p. 44).

Para o autor, tanto o Fundef como o Fundeb repercutiu no pacto federativo de modo a alterá-lo, mas não ao ponto de quebrá-lo. A política de fundos contábeis serviu para ordenar melhor a distribuição dos recursos financeiros vinculados à educação, na medida em que

repassou e repassa, automaticamente, para contas específicas, os recursos financeiros aos entes federados de acordo com as matrículas em suas redes. Martins também destaca que a dinâmica estabelecida pelos fundos possibilita a “solidariedade federativa”, a qual se refere ao fato de que alguns municípios podem financiar a educação de outros ou mesmo do Estado, ou ainda, o Estado financiar o ensino dos municípios. Para o autor,

os fundos podem constituir instrumentos de concretização do dever de todos os entes federados para com a educação e a redução dos desequilíbrios regionais, objetivo no qual devem atuar concertadamente todas as unidades federadas, para a realização dos objetivos da República Federativa, enunciados no art. 3º da Carta Magna, entre ao quais se destaca o objetivo fundamental que prevê a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso IV) (MARTINS, 2009, p. 250-1).

Martins (2009) pondera que, no caso específico do Fundeb, o efeito redistributivo é ainda maior, pois ele abrange toda a educação básica. Por isso, torna-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade. Mas, o autor destaca que o equilíbrio federativo deve ser um dos desafios enfrentados já que a dinâmica do Fundeb criou o sistema de ponderação para distribuição dos recursos dos fundos, e esse sistema influencia diretamente o volume de recurso transferido aos municípios e Estado. Para o autor, é preciso equacionar esse complexo sistema da fixação das ponderações que incidem sobre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de sob-responsabilidade de Estados e municípios, pois “a obrigação e o dever de solidariedade implicam em afastar a pragmática corrida por matrículas ou reenquadramento estatístico sem suporte pedagógico” (p. 251).

Para Martins (2009), o Fundeb além de manter os aspectos positivos do Fundef, também aprimorou outros e criou novos mecanismos de funcionamento do Fundo. Dentre eles, o autor destaca: a abrangência do Fundo para toda educação básica e fixação de um percentual mínimo para complementação da União; o estabelecimento de um prazo para implantação do piso salarial para o magistério; a aplicação de parte da complementação da União para atendimento em áreas prioritárias; e a implantação de um espaço de negociação entre os entes federados para estabelecer as ponderações por meio da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões nas esferas municipal e estadual, além da representação da União. Para o autor, a criação de comissão abre o diálogo para se estabelecer de fato o regime de colaboração em matéria educacional. Nesse sentido,

essa Comissão realiza adequadamente a negociação federativa, ao estabelecer as ponderações que incidem sobre o valor anual por aluno e [que] fixam os limites de apropriação de recursos (travas para as distintas etapas e modalidades da educação básica), garantindo a pluralidade de situações e interesses dos entes. Por essa razão, é mais representativa do que o Comitê de Articulação Federativa (CAF), instituído pela Presidência da República (Decreto nº 6.181/07) para negociação entre a esfera federal municipal, mas não inclui a esfera estadual. A Comissão abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, requisito para a promoção do regime de colaboração. Seu advento decorre do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Carta Magna e é perfeitamente compatível com a construção de um sistema nacional de educação, que vise à coordenação de esforços, com respeito às autonomias e tendo por normas gerais comuns aquelas referentes às diretrizes e bases da educação nacional. A própria Federação é um tipo de sistema - daí carecer de sentido considerar os termos como antagônicos (MARTINS, 2009, p. 252).

Segundo o autor, os avanços obtidos com Fundeb em relação ao Fundef só foi possível, principalmente, devido à participação qualificada e expressiva dos movimentos sociais e dos poderes Legislativo e Executivo e da negociação e diálogo entre esses atores. A participação desses atores, por meio da negociação, permitiu, por exemplo, a inclusão dos alunos matriculados em creches no Fundeb e a fixação de um percentual mínimo de complementação de recursos financeiros por parte da União ao fundo.

Para que esses avanços sejam, de fato, implementados nos Estados e municípios e, por consequência, melhore de fato a educação básica pública do Brasil e garanta o controle social dos recursos aplicados, a equidade, o regime de colaboração e autonomia federativa, o autor lista uma série de cuidados que os entes federados devem ter:

- o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade como instância de negociação federativa;
- a utilização da complementação da União como instrumento para promover a equalização, o que deverá requerer que ao patamar mínimo, correspondente a dez por cento do valor do fundo, seja somado um adicional que atenda a critérios como a aproximação das médias de gasto por aluno entre os Fundeb's de diferentes âmbitos estaduais, além do custo-aluno-qualidade;
- a avaliação permanente da eficácia dos instrumentos de controle social;
- a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais para corrigir e reorientar a política de financiamento, à proporção que ocorram as eventuais dificuldades, inclusive a insuficiência de recursos;

- que a complementação da União ao Fundeb não iniba o exercício de sua função supletiva em situações que extrapolam a sua abrangência, como a da garantia do piso salarial nacional do magistério, que vem sendo entendido como parte integrante da complementação ao Fundeb, quando, em minha opinião, deveria ser considerada como obrigação distinta e complementar àquela já exercida no âmbito do Fundeb, sustentada por outras fontes;
- que o controle social se utilize plenamente dos instrumentos de fiscalização que a legislação prevê e se integre aos controles interno e externo, já previstos na legislação brasileira e aplicáveis ao Fundeb (MARTINS, 2009, p. 253-4).

Em outra tese de doutorado que aborda o processo de elaboração do arcabouço jurídico das políticas de fundos contábeis para educação, Rossinholi (2008) realiza o mapeamento das Propostas de Emenda à Constituição – PEC, que tramitaram no Congresso Nacional após a aprovação do Fundef (1996) com intuito de substituí-lo. Nesse mapeamento, a autora analisa os principais elementos do debate sobre financiamento da educação e confere quais foram os itens incorporados na apresentação da PEC do Fundeb e no seu texto final, aprovado pela Emenda Constitucional nº 53.

A autora conclui que a legislação do Fundeb progrediu consideravelmente em relação ao Fundef. Entre os progressos, Rossinholi (2008) chama atenção para o aumento da complementação da União, a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, a abrangência do Fundeb para toda educação básica, a ampliação da participação da sociedade civil nos conselhos de acompanhamento do Fundo e as restrições impostas aos parentes dos gestores do executivo em participarem desses conselhos.

Mas de acordo com Rossinholi (2008), alguns problemas crônicos do financiamento da educação no Brasil não foram superados, tais como: as diferenças acentuadas de recursos financeiros aplicados pelos diferentes governos estaduais e a disputa entre o Estado e os municípios por matrículas, como se o mais importante fosse a busca predatória pelos recursos da educação.

O problema das desigualdades regionais no que se refere aos valores destinados à educação não foi resolvido, assim como não foi resolvido o problema da distribuição de renda entre as regiões ao acesso de outros bens e serviços públicos, entre eles, acesso à saúde e saneamento básico. Este problema parece ser resultante da própria dificuldade do estabelecimento de um efetivo federalismo no Brasil que ocorra de forma cooperativa entre os entes federados, do papel reservado ao Estado e à administração pública.

Se é necessária a definição da participação da União como promotora da redução das desigualdades regionais, também é necessário olhar para a relação entre Estados e municípios, não podendo a educação ser discutida apenas como uma busca por recursos, em que a esfera que tiver mais alunos terá mais recursos, processo este ocorrido e criticado no período do Fundef levando, em decorrência, à uma rápida municipalização do ensino fundamental (ROSSINHOLI, 2008, p.151-2).

Araújo (2007), na sua dissertação de mestrado, analisa os principais elementos de continuidade ou de ruptura da política de financiamento da educação básica no governo de Luís Inácio Lula da Silva em comparação ao Governo de Fernando Henrique Cardoso. Como pano de fundo, o autor compara o Fundeb com o Fundef.

O autor assinala que o Fundeb não significa uma mudança de rumos com a política educacional descentralizadora formulada e implantada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, conservando inalteradas as competências educacionais entre os entes federados.

No caso específico da política de financiamento do governo Lula, o autor identifica alguns elementos de ruptura com a política adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso. O principal elemento de ruptura foi a inclusão de toda educação básica na política de fundos. O autor destaca esse ponto na perspectiva de alteração de uma política educacional de focalização no ensino fundamental do governo anterior, para uma política redistributiva e universal para toda a educação básica.

Mas Araújo (2007) avalia que os elementos de continuidade da política de financiamento, por meio da instituição de fundos especiais, são mais consistentes do que às de rupturas. O autor enumera três elementos de continuidade. O primeiro elemento seria a conservação da política educacional descentralizadora ancorada no arcabouço Fundeb, pois continua com a política anterior de transferência de encargos para os municípios de grande parte das matrículas da educação básica. Segundo, a União continua resistindo em alterar a sua função de simplesmente complementar o financiamento da educação básica. E o terceiro elemento de continuidade estaria na concepção de política educacional que ainda permanece arraigada nos atores sociais envolvidos na formulação das políticas, a ideia da focalização em vez de políticas universais. O autor conclui que

a política de financiamento da educação básica, apresentada pelo governo Lula e debatida com Estados e municípios, com parlamentares no Congresso Nacional e com entidades da sociedade civil organizada, constitui-se de mais elementos de continuidade do que de ruptura com o modelo anteriormente

vigente em nosso país. E mais, que boa parte dos elementos de ruptura encontrados pela pesquisa é fruto do esforço mobilizador da sociedade civil organizada, que nos seus posicionamentos recolocou elementos teóricos defendidos durante todo o processo recente de mobilização, desde o processo constituinte, passando pelos embates ocorridos na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases e na apresentação do Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil (ARAÚJO, 2007, p. 153).

Outro trabalho que se dedica a analisar o processo de tramitação da formulação do Fundeb no Congresso Nacional é a dissertação de Machado (2007). Nesse trabalho, a autora identifica o posicionamento dos principais atores que tiveram envolvidos na formulação da política do Fundeb, mapeando as ideias, interesses e aprendizagens.

Quanto às convergências entre os atores envolvidos na formulação do Fundeb, a autora destaca a defesa de fundo para toda educação básica, pois, mesmo havendo algumas divergências na forma de operacionalização, há um entendimento de priorização dessa etapa da educação brasileira. Machado (2007) também aponta, com ideário comum em boa parte dos atores envolvidos no processo de construção da legislação do Fundeb, o aperfeiçoamento desse fundo em relação ao anterior (Fundef), corrigindo as distorções e melhorando os mecanismos de controle. Para ela,

analisando sob o ponto de vista de ter havido aprendizagem nesse processo de discussão ao longo desses dez anos, poderia se dizer que a experiência do Fundef tem demonstrado que, mesmo com as limitações ao financiamento da educação, desde a Emenda Constitucional nº. 14/96, constitui-se numa política que estrutura melhor os recursos e a aplicação dos mesmos melhorando, inclusive, o controle sobre eles (MACHADO, 2007, p. 129).

O envolvimento de grande número de atores, movimentos sociais, poderes Legislativo e Executivo, e representantes dos governos estaduais e municipais fizeram com que a proposta de emenda constitucional enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional fosse aperfeiçoada. Machado (2007) aponta o regime de colaboração como avanço, pois o Fundeb clarificou e melhorou as atribuições e as responsabilidades dos entes federados. Além disso, foi aprimorada a participação da União acerca da assistência técnica e financeira, institucionalizando assim a atuação compartilhada dos governos na educação pública básica.

2.3 Os estudos sobre a implementação do Fundeb em Estados e Municípios

Estudos que buscam analisar os impactos do Fundeb nas receitas dos Estados e Municípios ainda são limitados no Brasil. Mais raros ainda são estudos que buscam realizar a correlação entre os ganhos ou perdas de receitas financeiras em Estados e municípios e as mudanças ocorridas nas redes públicas de educação. Talvez o que explique isso seja o pequeno tempo de existência do Fundeb.

Em 2009, Sousa publicou sua tese de doutorado intitulada *A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no Município de Fortaleza*. Essa tese tem como objetivo principal analisar o atual financiamento da educação básica por meio de fundos públicos e seu reflexo nas políticas de valorização do magistério, destacando o impacto e os impasses desses fundos no município de Fortaleza. A autora defende que a atual política de financiamento da educação básica não trouxe aporte financeiro suficiente para alterar o quadro da educação brasileira e muito menos melhorou a remuneração dos profissionais do magistério.

Sousa (2009) argumenta que o Fundef e o Fundeb trouxeram alguns avanços na estruturação da política de financiamento no país. No caso específico do Fundeb, embora apresente efeitos redistributivos, com a diminuição das desigualdades entre os Estados e municípios, não se evidencia a ampliação de recursos financeiros no mesmo ritmo do aumento da matrícula em Fortaleza, por exemplo.

A valorização do magistério no Município de Fortaleza ao longo da vigência das políticas de fundos significou melhor formação dos professores, mas essa melhora não correspondeu em avanços expressivos na remuneração. Somente em 2007, segundo a autora, a municipalidade elaborou o plano de cargo e carreira e remuneração do magistério, mas que até junho de 2009 não havia entrado em vigor. Para ela,

no que respeito à valorização do magistério, no período de 1997 a 2007, ocorreram a extinção do professor leigo e a significativa ampliação do número de professores com ensino superior. Este resultado, embora tenha sido impulsionado pelas exigências estabelecidas pela LDB, mostra que o avanço expressivo da qualificação dos professores foi viabilizado, em grande parte, com a ajuda financeira do fundo público. A qualificação, contudo, não foi suficiente para alterar a base salarial dos professores (SOUSA, 2009, p. 263).

Sousa (2009) vê com restrições o acompanhamento dos gastos da educação feito pelos conselhos do Fundef e Fundeb em Fortaleza. Os conselheiros foram nomeados pelo gestor municipal e os representantes dos professores e das organizações estudantis ainda não tinham sido nomeados. Com isso, afirma que

depreendemos dessa composição dos colegiados a falta de intenção de ampliar a participação dos demais segmentos nas discussões sobre a utilização e controle dos recursos da educação municipal. Percebemos que a existência dos conselhos colabora para chamar atenção sobre os recursos da educação, mas não houve, de fato, controle nem transparência na utilização do dinheiro, pois o acesso aos dados continua sendo complicado, tanto pelos conselheiros quanto pelos pesquisadores e cidadãos em geral. Constatamos ainda a falta de formação para analisar as prestações de contas e o fato de que os representantes da Secretaria de Educação continuam conduzindo os trabalhos no Conselho, o que colabora para o mascaramento e o desvio de verbas que ainda existe (SOUSA, 2009, p. 264).

A pesquisa realizada por Sousa (2009) sobre a dinâmica da política de fundos no Município de Fortaleza demonstra o quanto é importante realizar investigações empíricas, principalmente quando a formulação de políticas é feita em outra instância. Nesse caso, a política de fundos foi orquestrada no executivo federal e aprovada no âmbito do Congresso Nacional, mas a implementação de tal política é efetivada pelos governos estaduais e municipais. No caso específico desse estudo, a autora demonstra que os avanços obtidos na legislação tanto do Fundef como do Fundeb não foram traduzidos de forma expressiva no Município de Fortaleza.

Em outra investigação empírica, Nascimento (2011) analisa os movimentos e impactos da política de fundos na dinâmica das matrículas, valorização do magistério e nas finanças dos municípios goianos e do Estado de Goiás.

Segundo o autor, após da implantação da política de fundos (1998), mais de 50% dos municípios goianos se tornaram deficitários na redistribuição dos recursos financeiros, isto é, contribuíram mais do que receberam dos fundos.

Os dados levantados por Nascimento (2011) junto ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM) constataram que uma boa parcela de municípios não cumpriu a legislação ao não aplicarem 60% dos recursos financeiros dos fundos para o pagamento de salários dos profissionais do magistério. Na vigência do Fundeb, o número de municípios que não cumpriram a legislação aumentou. Para o autor,

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 à fragilidade dos instrumentos de controle e o descompromisso dos gestores públicos com a valorização do magistério (NASCIMENTO, 2011, p. 107).

Outra importante constatação feita pelo autor diz respeito aos municípios goianos que receberam mais recursos do que depositaram nos fundos. Para ele, isso não tem sido garantia para o cumprimento da legislação dos fundos e não se traduziu na melhora da valorização do magistério, o que pode ser constatado a partir de levantamento dos municípios que criaram planos de carreira e implantaram o piso salarial profissional nacional. E ainda que,

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 (NASCIMENTO, 2011, p. 108).

Campos e Cruz (2009) mostram, por meio de exercício estatístico, que o Fundeb não é garantia de mais recursos financeiros para os municípios mais atrasados do ponto de vista educacional. Também pondera que a aplicação dos recursos é condição indispensável, mas não é suficiente para melhoria da qualidade da educação. O mais importante é assegurar que os recursos financeiros sejam bem aplicados. Por isso,

[...] é possível argumentar que disponibilidade de recursos é condição necessária, porém não suficiente, para se consolidar uma educação pública de qualidade. Bom senso, vontade política e discernimento por parte dos governantes também são metas desejáveis e essenciais (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 392).

Os autores indicam que alguns municípios cariocas, com recursos financeiros proporcionalmente menores para aplicarem em educação, possuem uma boa infraestrutura

física na maioria das suas unidades escolares de educação básica. Já os municípios que possuem mais recursos financeiros proporcionais não apresentam o mesmo desempenho.

Braga (2011), em sua dissertação de mestrado, analisa a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na fiscalização dos recursos aplicados na educação básica no Estado do Ceará, no período de 2007 a 2009. O autor tem como problemática central verificar se as deficiências encontradas na atuação dos conselheiros do Fundef, tais como, pouca representatividade popular e não acompanhamento da execução dos recursos financeiros, foram superadas com a implantação do Fundeb.

Para responder a essa problemática, o autor analisa a atuação dos conselheiros do Fundeb a partir dos eixos: a) composição e legislação, b) conselheiros, c) atuação cotidiana, d) estrutura de funcionamento. Braga (2011) procura analisar, ainda, como os conselheiros constroem as suas concepções e práticas de controle social da educação básica. Na sua conclusão, o autor assinala que os conselhos do Fundeb avançaram pouco em relação ao Fundef.

Para o autor, ainda há distorções na escolha dos conselheiros, já que boa parte é vinculada a Administração Pública. É praticamente nulo o envolvimento dos movimentos sociais, dos sindicatos e das associações científicas nesses conselhos. Os principais envolvidos na escolha dos conselheiros são os professores, diretores, coordenadores, pais e alunos.

No eixo estrutura de funcionamento e atuação cotidiana dos conselheiros, Braga (2011) aponta a precariedade da infraestrutura e a dificuldade para locomoção dos conselheiros para fiscalizarem os gastos dos recursos financeiros. Isso, na visão do autor, prejudica a atuação dos conselhos. Também, para o autor, a forma que a legislação regulamentou a atuação dos conselhos tornou-os reféns dos gestores públicos porque não permitiu que os conselhos criassem autonomia administrativa e financeira para que pudesse exercer com isenção a sua tarefa.

No desempenho dos conselheiros, segundo o autor, prevalece o aspecto formal preconizado pela legislação, na estrita verificação da execução orçamentária. Para além dessas atribuições oficiais de caráter técnico-contábil, os conselhos carecem de uma formação política. Formação essa que poderia aproximar o Conselho de outras instâncias sociais, como os movimentos sociais e as escolas públicas. Com isso, poderia vincular a luta por uma escola pública de qualidade com a luta pelos direitos sociais como um todo.

No quesito capacitação, Braga (2011) aponta como baixíssimo o percentual de conselheiros capacitados. Segundo o autor, a formação dos conselheiros é de difícil implementação, principalmente pela alta rotatividade e pelo grau de formação nas áreas do direito administrativo e da contabilidade pública necessário aos conselheiros. Essa formação é primordial para que os conselheiros possam exercer o seu papel de fiscalizador dos recursos públicos aplicados em educação.

Em relação à percepção de controle social, o autor revela que a fiscalização feita pelos conselheiros parece neutra como se fosse uma simples atuação oficial. O Estado é visto acima das classes sociais e a sociedade civil se contrapõe ao Estado, sem divergências e dissenso. Ainda segundo Braga (2011, p. 160), os conselheiros “têm uma visão ofuscada, o que não permite a esses enxergarem nos números e dados, os humanos e as questões sociais, nem as contradições existentes nesse modelo”.

Outra pesquisa que discute a atuação do CACS do Fundeb é a tese de doutorado de Rose Cléia Ramos da Silva, intitulada *O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Campo Verde-MT: conflitos e confluências*. Silva (2011) discute, em seu estudo, o funcionamento do CACS, as concepções e práticas reveladas pelos conselheiros a respeito de suas funções e da potencialidade do conselho para democratizar as relações entre Estado e sociedade civil. A autora realiza a sua análise a partir dos referenciais teóricos do materialismo histórico, dando ênfase especial aos escritos de Antônio Gramsci sobre os conselhos revolucionários.

Em relação aos problemas de funcionamento do CACS de Campo Verde, a autora destaca alguns pontos da legislação que dificultam a eficácia do Conselho. Ele só pode fiscalizar os recursos do Fundeb e não a totalidade dos recursos disponíveis para aplicação em educação. A falta de sede própria para reunião dos conselheiros, pelo fato de a legislação que regulamenta CACS não ter previsto essa possibilidade, faz com que os conselheiros fiquem a mercê do poder executivo para organizar um local para suas reuniões. E, por último, a legislação prevê o número mínimo de participantes por categoria, mas seria mais importante a representatividade entre os distintos segmentos.

Silva (2011), ao longo da sua investigação, confirma a sua principal hipótese de trabalho: o CACS do Fundeb de Campo Verde teria a possibilidade de desempenhar um controle social efetivo e eficaz dos recursos financeiros destinados à educação, porém não o faz. Nessa perspectiva, a autora afirma:

tomando a referência histórica da democracia, o CACS de Campo Verde, assim como os conselhos de milhares de municípios brasileiros, criados hoje por força de lei têm muitas possibilidades de exercer um controle social efetivo e eficaz, contribuindo para a democratização do Estado e da sociedade civil. Todavia, as análises deste estudo me permitiram constatar que as concepções e práticas dos conselheiros, comumente pautadas no modelo de democracia formal/liberal, a falta de capacitação técnico-contábil para o acompanhamento do balanço contábil da prefeitura e a cultura de frágil participação política da sociedade civil, no plano da socialização do poder, sumariam aspectos que se revelam determinantes de um controle social não efetivo e ineficaz (SILVA, 2011, p. 221).

Silva (2011) afirma nas suas considerações finais que a possibilidade de criação de conselhos sociais prevista na CF/88 se configurou como uma conquista importante da sociedade civil organizada brasileira. Entretanto, a frágil cultura de participação política da sociedade brasileira e as políticas neoliberais da década de 90 não colaboraram para afirmação dos conselhos sociais como mais um mecanismo para aprimoramento da democracia participativa. No entendimento da autora, esses fenômenos tornaram-se entraves para emancipação social.

Com o título *Financiamento e investimento da educação nos Municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu: avaliação de eficácia, da efetividade e da transparência das políticas públicas*, Santos (2010), em sua tese de doutorado, avaliou quantitativa e qualitativamente o financiamento de programas locais das políticas públicas em educação desenvolvidos por dois municípios da baixada fluminense, em relação aos aspectos da eficácia, de efetividade e da transparência dos investimentos e dos gastos executados na gestão política administrativa financeira entre os anos de 2005 e 2008. O autor analisou gastos em educação dos dois últimos anos de vigência do Fundef e os dois primeiros anos de implantação do Fundeb.

Santos (2010) confirmou a sua hipótese de trabalho. Os recursos destinados à educação não só são insuficientes como não garantiram a eficácia nem a efetividade das políticas públicas locais com vista à conquista da democratização e universalização do direito social ao acesso e permanência na educação com qualidade.

Entre os resultados apresentados pelo autor, destaca-se o fato de que as avaliações dos municípios comprovam que parte dos programas orçamentários obteve a eficácia, assim como a efetividade das políticas públicas, enquanto a gestão financeira se mostrou pouco transparente em relação às ações realizadas. Santos (2010) comprovou que ambos os

municípios reduziram os seus ganhos financeiros com a implantação do Fundeb se comparadas com as do extinto Fundef.

Uma boa parte das pesquisas e estudos sobre as políticas de fundos para educação, em especial sobre o Fundeb, descritos acima, focaliza fundamentalmente o processo de formulação de políticas. A outra parte, em menor número, dedica-se a analisar os impactos das políticas de fundos junto às redes de ensino dos Estados e municípios.

As pesquisas que se dedicam a analisar a implementação do Fundeb nos Estados e municípios apenas enfocam alguns aspectos da implementação. Os levantamentos descritos neste capítulo, com exceção da pesquisa realizada por Santos (2010), que analisa a eficácia e efetividade da utilização dos recursos financeiros destinados à educação em dois municípios cariocas, referem-se basicamente à questão da valorização do magistério e a atuação dos conselhos de acompanhamento do Fundeb.

3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NOS DEZ MAIORES MUNICÍPIOS GOIANOS EM MATRÍCULA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO APÓS A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB

Antes de analisar a implementação da política de fundo público para educação nas redes municipais de ensino em Goiás e as mudanças provocadas por esse processo nas condições de oferta de ensino e nos indicadores educacionais, faz-se necessário descrever e analisar o perfil socioeconômico dos dez maiores municípios em matrícula na educação básica municipal.

3.1 Panorama dos dez maiores municípios Goianos em matrícula na educação básica pública municipal

Em 2010, a população do Estado de Goiás era de 6.003.788 habitantes, distribuídos entre os 246 municípios. Somente a capital do Estado, Goiânia, possui mais de um milhão de habitantes, e apenas 7,7% dos municípios goianos possuem população acima de 50 mil habitantes. A grande maioria (63%) tem até 10 mil moradores. Isso significa que o Estado de Goiás se constitui basicamente de cidades pequenas.

O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de Goiás, em 2010, foi de R\$ 94.298 bilhões e representou 2,50% do PIB brasileiro. A renda per capita foi de R\$ 15.708,00, abaixo da renda brasileira, que no mesmo ano foi de R\$ 19.509,00 (INSTITUTO MAURO BORGES, 2012). O setor de serviços representou 59% da riqueza produzida no Estado, o setor industrial 27% e, por último, o agropecuário 14%.

Os dez maiores municípios em matrícula na educação básica pública detêm 53% do PIB do Estado de Goiás, 50% da população (em 2010) e 45,2% do total das matrículas escolares realizadas em unidades escolares pertencentes às redes municipais de ensino.

Quadro 1: Perfil socioeconômico dos dez maiores municípios goiano em matrícula na rede pública municipal

	Goiânia	Anápolis	Aparecida	Luziânia	Águas Lindas	Rio Verde	Valparaíso	Planaltina	Senador Canedo	Formosa
População (2010)	1.302.001	334.613	455.657	174.531	159.378	176.424	132.982	81.649	84.443	100.085
Taxa geométrica de crescimento (2010)	1,77	1,51	3,08	2,15	4,19	4,23	3,32	1,03	4,75	2,44
Matrícula na educação básica (2010)	281.094	75.463	102.407	48.710	40.758	39.746	33.165	24.380	22.061	25.849
(%) Matrícula/População	21,6	22,6	22,5	27,9	25,6	22,5	24,9	29,9	26,1	25,8
PIB (R\$ mil – 2010)	24.445.743	10.059.556	5.148.640	2.077.842	676.643	4.160.500	844.611	440.329	3.188.614	911.427
Per capita	18.777,09	30.025,66	11.297,44	11.904,27	4.242,15	23.571,97	6.353,00	5.395,40	37.780,24	9.106,63
Receitas Municipais (R\$ mil – 2010)	2.311.158	482.925	395.823	210.004	125.961	322.547	125.437	83.085	203.369	116.463
Área Territorial (Km ²)	739,492	918,375	288,465	3.961,536	191,198	8.388,295	60,111	2.539,113	244,745	5.806,891
Índice de Gini (2003)	0,42	0,41	0,41	0,42	0,41	0,43	0,42	0,42	0,41	0,42
IDHM – Geral (2000)	0,832	0,788	0,764	0,756	0,717	0,807	0,795	0,723	0,729	0,750
IDHM – Educação	0,933	0,889	0,880	0,850	0,815	0,871	0,902	0,820	0,860	0,840
IDHM – Longevidade	0,751	0,754	0,753	0,752	0,726	0,803	0,767	0,729	0,710	0,730
IDHM – Renda	0,813	0,721	0,659	0,665	0,610	0,746	0,716	0,619	0,618	0,681
Taxa de alfabetização (2010)	96,85	94,70	95,04	92,83	93,61	94,04	96,57	90,87	93,97	92,18
Empregos (RAIS) (2011)	576.241	85.585	110,021	22,138	8,054	51.808	14.546	6.928	9.096	13.227
Rendimento Médio (R\$)	1.835,57	1.337,81	1.121,79	1.220,86	1.058,50	1.339,56	1.254,81	1.169,52	1.328,75	1.086,40

Fonte: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB)

É possível agrupar, no perfil socioeconômico dos dez maiores municípios goianos em matrícula na rede municipal de ensino, alguns municípios com aspectos semelhantes. Os municípios do entorno do Distrito Federal⁵ (Águas Lindas, Luziânia, Valparaíso, Formosa e Planaltina) possuem características parecidas.

Em 2003, a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN) e a Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN) do Distrito Federal realizaram a pesquisa domiciliar do perfil socioeconômico e demográfico da população residente na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). Após análise das informações, referentes à interação dos municípios do Entorno com o Distrito Federal e a pressão exercida por esta população no que se refere ao mercado de trabalho, estudo, equipamentos públicos e relações comerciais, os 22 municípios da RIDE foram agregados em três regiões, conforme o seu grau de dependência em relação ao Distrito Federal⁶ (CODEPLAN, 2003). Dos cinco municípios do entorno com as maiores matrículas na educação básica municipal, três fazem parte da região com alta polarização (Águas Lindas, Luziânia e Valparaíso) e outros dois (Formosa e Planaltina) foram considerados de média polarização.

Segundo o estudo, a população residente nos municípios do entorno do Distrito Federal é composta por jovens; 41,2% tinham menos de 19 anos de idade. 30% da população eram constituídos por crianças e adolescente abaixo de catorze anos. Conforme o Censo Demográfico de 2010, o município de Águas Lindas possuía 31% da população na faixa etária até 14 anos de idade, Formosa 17,7%, Luziânia 19,5%, Planaltina 20,4% e Valparaíso 18,9%.

Outro dado que demonstra o elevado percentual de jovens no conjunto da população dos cinco municípios do entorno é o alto percentual de matrícula na educação

⁵ O Distrito Federal e os municípios do seu entorno formam a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). Essa região é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.

⁶ Região I – alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás; Região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; Região III – baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unai e Vila Boa (CODEPLAN, 2003).

básica em relação ao total da população. Dos dez maiores municípios analisados, os que têm os maiores percentuais de população matriculados são justamente os do entorno do Distrito Federal, como se vê no Quadro 1. Dos seis municípios com percentual acima de 25% da população matriculada na educação básica, cinco estão localizados no entorno do Distrito Federal. Esse enorme contingente populacional nessa faixa etária evidencia os desafios e esforços que as administrações municipais têm para matricular essa população em escolas públicas.

Os dados do relatório da CODEPLAN (2003) ainda destacaram o baixo grau de escolaridade da população residente nas cidades do Entorno do DF. Quase 50% da população informaram ter o ensino fundamental e somente 12,9% haviam completado o ensino médio. Também é significativo o número de pessoas analfabetas e que apenas sabem ler e escrever pequenos bilhetes (10,4%).

A população dos cinco municípios do entorno varia entre 80.000 e 175.000 habitantes. Esses municípios têm tido um crescimento demográfico considerável; o aumento se deve em função da proximidade do Distrito Federal. Enquanto a taxa de crescimento geométrico de Goiás ficou em torno de 1,84%, o município de Águas Lindas, por exemplo, apresentou uma das maiores taxas do Estado de Goiás, 4,19%.

Esses municípios têm os menores PIB entre o conjunto dos dez municípios. Em 2010, Águas Lindas possuía a quinta maior população do Estado, mas o seu PIB foi o menor; conseqüentemente também apresentou a pior renda per capita entre os dez municípios (Cf. Quadro 1). Desses municípios, somente Luziânia teve PIB superior a dois bilhões de reais, os demais ficaram abaixo de um bilhão.

Em relação às receitas municipais, com exceção de Luziânia, os municípios do entorno também apresentaram, em 2010, as menores receitas municipais. Enquanto o município de Rio Verde, no sudoeste goiano, teve R\$ 1.828,00 de receita tributária por habitante, Valparaíso obteve R\$ 943,26 por habitante. Essa disparidade entre os municípios do entorno do Distrito Federal e os demais municípios demonstram as dificuldades financeiras que os primeiros têm em proporcionar serviços públicos para seus moradores.

Os municípios do entorno apresentaram também os menores números de empregos formais, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Em 2011, o município de Luziânia teve 22.138 empregos formais; Rio Verde, com quase a mesma

população, teve 51.808 empregos. Esses números devem ser vistos com cautela, pois boa parte dos moradores das cidades do entorno trabalha no Distrito Federal. Mas, de qualquer forma, os números revelam a baixa capacidade que esses municípios têm de criar postos de trabalhos formais. O rendimento médio dos trabalhadores formais das cidades do entorno, em 2011, teve uma baixa variação. O menor rendimento médio mensal é o dos trabalhadores de Formosa, com o valor de R\$ 1.086,40, e o maior é o de Luziânia, com R\$ 1.220,86.

O relatório da CODEPLAN apontou que 36% da população do entorno do Distrito Federal, que possuíam alguma atividade remunerada, trabalharam no DF, perfazendo aproximadamente 100 mil empregos. A grande parcela (53,7%) dos postos de trabalho foi preenchida pela população dos municípios agregados na Região I, a de alta polarização.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) geral dos municípios do entorno é considerado médio; fica acima de 0,700 e abaixo de 0,800. Os 10 municípios que fazem parte dessa investigação estão na faixa de 0,700 de IDHM, com exceção da cidade de Rio Verde e a capital do Estado que estão acima de 0,800.

O outro grupo de municípios está localizado na região metropolitana de Goiânia e adjacências (Cf. Mapa 1). Esse grupo, composto pela capital, Goiânia, por Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Anápolis, tem mais divergências do que semelhanças internas. Dos dez maiores municípios estudados, a capital obteve, em 2010, o maior PIB do Estado, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo tiveram respectivamente o terceiro e o quinto maior PIB. Mas a renda per capita dessas três cidades divergem em maior medida. Em Senador Canedo a renda per capita foi de R\$ 37.780,24, a da Capital de R\$ 18.777,09 e da cidade de Aparecida de Goiânia ficou bem abaixo, R\$ 11.297,44.

As receitas municipais também são diferentes, pois, enquanto a capital teve à sua disposição R\$ 1.775,08 por habitante em receita tributária, o município de Senador Canedo obteve uma das maiores receitas entre os dez municípios, R\$ 2.408,35, e Aparecida de Goiânia apresentou uma das piores receitas tributárias por habitantes, R\$ 868,00. O município de Senador possui uma considerável arrecadação de Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principalmente por ter em seu território um grande número de distribuidoras de derivados de petróleo. Aparecida de Goiânia é a segunda maior cidade do Estado, atrás somente da capital, mas uma parcela considerável

de sua população exerce as suas atividades em Goiânia e isso explica parcialmente a diferença das receitas tributárias entre as duas cidades.

Apesar de ter um PIB e renda per capita elevados, o município de Senador Canedo teve, em 2011, um pequeno número de empregos (9.096) formais registrados na RAIS. Esse número representou somente 19,9% do total da população economicamente ativa ocupada. O rendimento desses empregos formais ficou na média dos outros municípios (R\$ 1.325,75). Os empregos formais em Aparecida de Goiânia representaram 44,2% da população economicamente ativa ocupada e o rendimento médio dos trabalhos formais foi um pouco menor do que o de Senador Canedo (Cf. Quadro 1). A capital do Estado teve o melhor índice (77%) dos empregos formais em relação à população economicamente ativa ocupada e também o melhor rendimento médio dos salários formais (R\$ 1.835,57).

O município de Anápolis está localizado na mesorregião Centro Goiano, entre as capitais do Estado e do país. A sua economia se sustenta na indústria, e no comércio varejista e atacadista. Na indústria, o município se destaca como um importante polo farmacêutico especializado na produção de remédios genéricos. A cidade também possui indústria automobilística. Anápolis tem o segundo PIB do Estado, atrás somente da capital; obteve, em 2010, a segunda melhor renda per capita anual (R\$ 30.025,66) entre os dez municípios.

A cidade também possui a segunda receita tributária entre os municípios (Cf. Quadro 1). Em 2010, a sua receita tributária ficou em R\$ 1.443,32 por habitante. O número de empregos formais representou 49,7% da população economicamente ativa ocupada; o rendimento médio dos trabalhadores formais está entre os melhores do Estado.

Rio Verde é único dos municípios analisados que fica distante da capital do Estado e do Distrito Federal. Localiza-se na região sudoeste do Estado e se destaca na produção agrícola. Produz em larga escala soja, cana-de-açúcar, milho e algodão; em 2011, produziu 1.572.588 de toneladas de grãos (SEPLAN, 2011). O município tem o quarto maior PIB do Estado; a renda per capita anual é de R\$ 23.571,97 e tem uma receita tributária por habitante de R\$ 1.828,24. Em 2011, o número de empregos formais no município representou 53,7% da população economicamente ativa ocupada e o

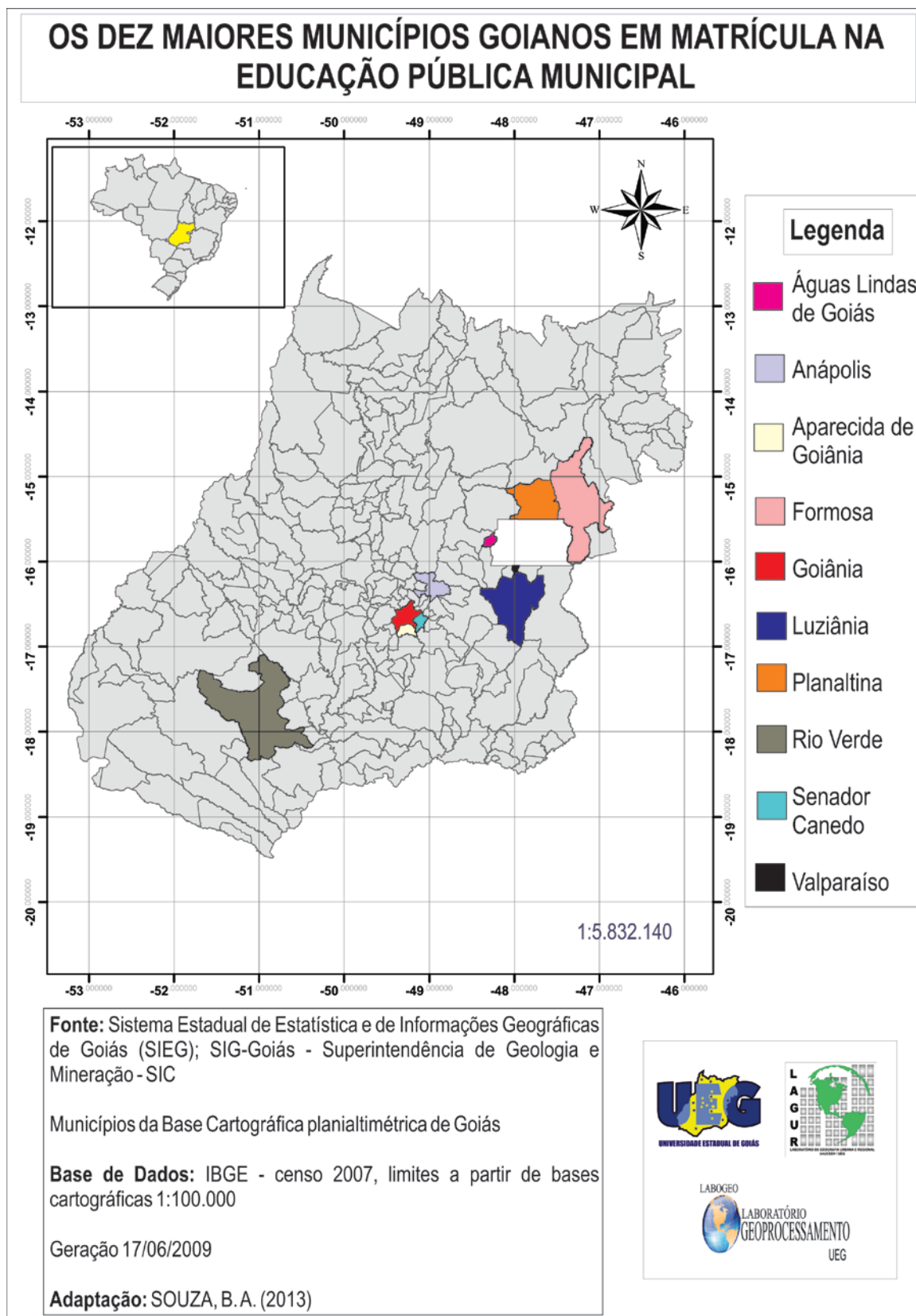
rendimento médio mensal dos empregos formais foi de R\$ 1.339,56, um pouco acima da média dos demais municípios.

As receitas municipais per capita dos dez municípios são bastante elevadas. Enquanto a cidade de Águas Lindas gastou R\$ 790,32, com despesas públicas por habitante, o município de Senador Canedo gastou R\$ 2.408,35. Seis municípios – Águas Lindas, Aparecida de Goiânia, Valparaíso, Planaltina e Formosa – tiveram à sua disposição, em 2010, menos de R\$ 1.200,00 per capita de receitas tributárias. Somente cinco municípios – Luziânia, Anápolis, Goiânia, Rio Verde e Senador Canedo – tiveram receitas superiores a R\$ 1.200,00. Mesmo no interior desse grupo há uma disparidade considerável de receitas. A diferença entre os municípios de Luziânia e Rio Verde, por exemplo, foi 65,6%.

É com o dinheiro dessas receitas que os municípios goianos financiam a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. Na medida em que há desigualdade entre as receitas obtidas pelas municipalidades, pode-se assegurar que também há disparidade no modo de oferta da educação básica, seja no que diz respeito à valorização do magistério ou na infraestrutura e quantidade de unidades escolares à disposição da população.

O tamanho da área territorial do município deve ser observado como um componente importante para determinar os gastos que as municipalidades têm com o financiamento da educação, pois municípios com maiores extensões territoriais deverão disponibilizar mais recursos para o transporte escolar. Dos dez municípios analisados, seis possuem área territorial abaixo de 1.000 km quadrados (Cf. Quadro 1). O município de Rio Verde sozinho possui área territorial superior aos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Águas Lindas, Valparaíso e Senador Canedo. Quatro municípios – Planaltina, Luziânia, Formosa e Rio Verde – possuem mais de 2.000 km quadrados cada. Esses municípios tiveram um gasto superior aos demais com transporte de alunos na e da zona rural (Cf. Mapa 1).

Mapa 1: Localização e extensão territorial dos dez maiores municípios goianos em matrícula na educação pública municipal



3.2 A origem dos gastos da educação

A evolução dos gastos em educação nos dez municípios com maior número de matrículas após a implantação do Fundeb (2007) foi crescente e acima da inflação registrada no período. Praticamente todos os municípios aumentaram em mais de 30% os seus gastos em educação, se comparado o primeiro ano de vigência do Fundeb (2007) com o ano de 2011. Águas Lindas foi o município que teve o maior crescimento (74,1%), e Goiânia o menor (30,7%), como é mostrado na Tabela 3.

Tabela 3: Evolução dos recursos financeiros gastos em educação dos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	359.541.560,19	398.526.537,52	420.783.459,30	448.023.515,65	470.081.256,49
Anápolis	77.103.326,76	62.33.132,89	84.153.736,91	104.396.517,15	122.470.717,84
Ap. de Goiânia	72.786.421,00	73.448.314,66	79.834.375,02	96.609.828,25	105.292.518,33
Luziânia	45.438.566,82	52.740.108,11	55.462.941,17	60.321.823,91	66.147.677,19
Águas Lindas	32.458.318,95	35.284.910,88	42.152.903,54	44.667.411,52	56.509.859,76
Rio Verde	51.359.382,30	54.681.213,06	56.233.425,58	68.494.897,09	77.462.626,09
Valparaíso	38.011.776,95	44.700.939,04	41.003.781,65	49.024.216,62	53.562.918,65
Planaltina	27.647.685,93	30.589.791,16	33.371.055,89	33.472.094,64	37.418.171,84
Senador Canedo	36.155.043,25	39.390.693,26	40.413.692,21	47.236.609,62	51.511.196,53
Formosa	25.346.043,74	30.078.507,35	29.998.984,69	35.192.959,50	39.415.390,39

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Nesse período, alguns municípios tiveram redução nos gastos em educação. Em 2008, Anápolis diminuiu os seus gastos se comparado ao ano de 2007. Essa redução foi ocasionada pela não aplicação do percentual mínimo (25%) exigido pela Constituição brasileira. Nesse ano o município aplicou apenas 15,13%.

Segundo análise preliminar do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), “as despesas do Fundeb são maiores que as receitas, isto demonstra que o executivo está repassando indevidamente dinheiro para o Fundeb mascarando dessa forma a prestação de contas e o índice de aplicação dos recursos com pessoal e outras”. Também foram lançadas na contabilidade dos gastos da educação despesas que não podem ser consideradas como MDE, por exemplo, despesas com gêneros alimentícios, no valor de R\$ 1.457.408,31.

Em 2009, o município de Valparaíso gastou menos recursos financeiros do que no ano de 2008. Nesse ano, a municipalidade aplicou 39,01% dos impostos e transferências constitucionais em MDE e, no ano seguinte, esse índice foi de 28,68%. Por isso, os recursos financeiros gastos em 2009 foram menores do que no ano de 2008.

O município de Planaltina não elevou os seus gastos na educação na mesma proporção dos outros municípios. Nos anos de 2008, 2010 e 2011, a administração municipal não aplicou o percentual mínimo exigido ou não prestou contas dos recursos aplicados. Segundo prestação de contas enviadas ao TCM, o município aplicou 23,46%, 2,66% e 11,05 respectivamente dos impostos e transferências constitucionais em educação. Para o TCM, os dados enviados pelo município, nesse período, são inconsistentes e não passíveis de atestar o índice aplicado, conforme se vê na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4: Evolução dos percentuais aplicados na educação pelos dez municípios – divergência entre o percentual declarado pelo município e o percentual constatado pela auditoria do TCM/GO

Município	2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2011	2011
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	Mun.	TCM	Mun.	TCM	Mun.	TCM	Mun.	TCM	Mun.	TCM
Goiânia	21,57	25,56	22,98	25,05	26,99	25,54	25,57	25,01	23,68	25,13
Anápolis	28,23	27,37	24,55	15,13	24,80	26,05	26,58	26,58	26,49	26,30
Ap. de Goiânia	29,17	28,80	23,81	21,85	26,05	25,35	12,99	25,04	12,84	25,32
Luziânia	81,37	26,72	25,59	25,53	25,27	26,06	25,31	25,86	26,60	25,18
Águas Lindas	29,01	26,91	25,50	25,10	25,90	26,04	25,85	25,03	26,05	25,66
Rio Verde	26,51	26,28	24,87	25,34	25,85	25,85	27,61	27,54	26,21	25,27
Valparaíso	26,72	35,42	25,53	39,01	26,06	28,68	24,70	26,12	24,56	25,36
Planaltina	106,38	28,5	24,90	23,46	28,73	25,01	0,00	2,66	0,00	11,05
Senador Canedo	26,90	26,90	0,00	26,72	28,51	27,13	29,58	26,95	28,03	27,69
Formosa	38,50	28,18	39,01	25,57	31,90	25,01	26,40	25,31	0,00	25,78

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

O município de Formosa também apresentou uma pequena redução nos gastos dos recursos financeiros em educação no ano de 2009 se comparado ao ano anterior. A razão para isso foi o não acréscimo dos recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nos dois anos, a administração municipal praticamente recebeu os mesmos recursos do FPM. Isso comprometeu o aumento dos gastos na educação em 2009, pois os recursos provenientes desse Fundo representam mais 50% das receitas tributária do município, e a segunda maior fonte de recursos da educação, atrás somente da complementação do Fundeb.

Os auditores do TCM fazem, em um primeiro momento, análise preliminar de certificação das despesas da educação. Nessa certificação, os auditores observam se os municípios aplicaram os 25% dos impostos em MDE. Na certificação dos dez municípios em análise, somente Anápolis e Aparecida de Goiânia não aplicaram, em 2008, o percentual mínimo exigido. Nos municípios de Formosa, Planaltina e Senador Canedo, em alguns anos, não foi possível a certificação do percentual, por falta de envio de dados contábeis. Após a certificação pelos auditores, os gastos em educação são julgados pelo TCM.

Percebe-se, também, na Tabela 4, que alguns municípios apresentam os seus percentuais de aplicação dos recursos da educação menores do que o do próprio Tribunal de Contas. Isso ocorre porque esses municípios, na maioria das vezes, lançam equivocadamente gastos da administração geral do município na função educação.

Todos os dez municípios apresentaram, nos últimos anos, gastos da educação que não são considerados para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Entre os gastos corriqueiros lançados indevidamente estão despesas com gêneros alimentícios, gás de cozinha, publicidade, uniformes, *kit* para dengue, assessoria jurídica, aquisição de equipamentos, festas para crianças, entre outras.

No município de Anápolis, em 2007, foram lançadas despesas indevidas com merenda escolar no valor de R\$ 1.022.682,31. No mesmo ano, o TCM excluiu despesas de quase 500 mil reais do município de Águas Lindas. Em 2010, os auditores do Tribunal excluíram das despesas da educação do município de Aparecida de Goiânia gastos com uniformes e *kit* para dengue, no valor de R\$ 737.054,55.

Em 2007, 2009 e 2010, os auditores do Tribunal excluíram mais R\$17 milhões de nos gastos da educação do município de Goiânia. Esses gastos se referiam a despesas com merenda escolar, publicidade, gêneros alimentícios, apresentação artística, camisetas. Em Senador Canedo, em 2010, foram lançadas indevidamente nas despesas da educação, gastos com gás, locação de caminhão pipa, alimentação, uniformes escolares, publicidade e *show* de cantora, dando um total das despesas indevidas de R\$ 1.587.090,59. A administração municipal de Valparaíso lançou despesas da educação no valor R\$ 3.550.315,45, em 2007, porém esses gastos não foram identificados pelos auditores do TCM.

Enfim, apesar da maioria dos dez municípios terem aplicado o percentual mínimo obrigatório, todos tiveram ao longo do período, em análise, despesas lançadas na função educação, que não são consideradas MDE.

O artigo 70 da LDB trata das despesas que são consideradas como de MDE: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e a expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao

funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos 70 da LDB; aquisição de material didático-escolar e programas de transporte escolar.

O artigo 71 da LDB, por sua vez, trata das despesas que não podem ser computadas no percentual que compulsoriamente deve ser aplicado na educação:

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

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

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

III – formações de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

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

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

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

Há mais de uma década esses dispositivos foram introduzidos na legislação educacional e, mesmo assim, os municípios investigados ainda utilizam os recursos da educação para adquirir produtos e serviços que não são considerados para manutenção e desenvolvimento do ensino. Será que os administradores inserem gastos que não podem ser computados no percentual que compulsoriamente deve ser aplicado na educação por desconhecimento da legislação? Ou fazem isso na tentativa de burlar a legislação educacional? Ou, ainda, esses lançamentos são recorrentes, mesmo quando são notificados pelo TCM? Será que essa prática não é resultante de certa flexibilidade na punição por parte do Tribunal?

Tabela 5: Evolução do percentual do gasto em educação financiado pela receita de impostos e transferências constitucionais sem a contribuição do Fundeb nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	81,7%	83,1%	79,9%	81,3%	82,7%
Anápolis	63,5%	53,3%	70,6%	70,8%	75,3%
Ap. de Goiânia	54,7%	50,9%	55,1%	54,6%	54,7%
Luziânia	54,2%	55,0%	53,7%	52,9%	53,3%
Águas Lindas	10,8%	27,9%	25,8%	33,2%	31,4%
Rio Verde	82,9%	91,8%	88,5%	90,1%	87,8%
Valparaíso	39,6%	45,3%	10,5%	33,6%	32,2%
Planaltina	42,5%	37,2%	39,8%	37,1%	38,2%
Senador Canedo	85,0%	91,6%	85,3%	82,0%	83,2%
Formosa	42,5%	37,2%	39,8%	37,1%	38,2%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

A análise da origem dos gastos da educação (Cf. Tabelas 5 e 6) permite agrupar os municípios em dois grupos. O primeiro, composto por quatro Municípios (Goiânia, Anápolis, Rio Verde e Senador Canedo), tem como característica principal a forte presença da receita de impostos próprios ou das transferências constitucionais para financiamento da educação. Mas não se pode negligenciar a importância dos recursos complementares advindos do Fundeb. Somente o município de Goiânia teve um acréscimo, em suas receitas, de quase R\$ 80 milhões provenientes do Fundeb, no ano de 2011. Foi o município que mais recebeu recursos do Fundo nesse ano. O município de Anápolis também vem recebendo nos últimos anos uma soma considerável de recursos do Fundeb. Em 2010, a administração municipal auferiu do Fundo mais de R\$ 21 milhões. Esses recursos representaram 21% do total dos gastos em educação.

O outro grupo de municípios, composto por Aparecida de Goiânia, Luziânia, Águas Lindas, Valparaíso, Planaltina e Formosa, se caracteriza pela forte dependência dos recursos oriundos do Fundeb. Os municípios de Águas Lindas, Planaltina, Formosa e Valparaíso tiveram nos últimos anos mais de 50% dos seus recursos procedentes do

Fundo. Sem esses recursos os municípios teriam enormes dificuldades para manter as suas redes de ensino, como expresso na Tabela 6.

Tabela 6: Evolução do percentual dos recursos recebidos do Fundeb em relação aos gastos da educação nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	18,0%	14,4%	15,6%	15,8%	17,3%
Anápolis	32,5%	40,7%	28,4%	21,0%	16,7%
Ap. de Goiânia	42,1%	44,9%	42,5%	39,6%	39,7%
Luziânia	39,1%	38,8%	37,4%	39,7%	37,1%
Águas Lindas	52,3%	66,3%	70,8%	60,0%	59,3%
Rio Verde	10,5%	4,7%	6,4%	5,0%	6,8%
Valparaíso	53,2%	49,3%	60,1%	59,7%	62,0%
Planaltina	48,4%	50,3%	53,2%	53,7%	55,2%
Senador Canedo	10,7%	4,3%	10,1%	10,6%	12,5%
Formosa	48,4%	50,3%	53,2%	53,7%	55,2%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

A razão de tal dependência se explica pela quantidade de alunos matriculados nas redes municipais de ensino e pela baixa capacidade de geração e captação de impostos. Os três municípios em apreciação localizam-se no entorno do Distrito Federal e não têm em seus territórios atividades econômicas capazes de gerar receitas tributárias suficientes para suas despesas públicas. A maior fonte de receitas desses municípios é originária do Fundo de Participação dos Municípios.

A implantação do Fundeb (2007) ocasionou uma redistribuição dos recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais dos Estados e municípios, sendo a matrícula dos alunos na educação básica pública o critério escolhido para redistribuir esses recursos. Essa lógica trouxe uma maior equalização nos gastos da educação por aluno/ano, fazendo diminuir sensivelmente as diferenças de gastos entre os

municípios e o próprio Estado. A maioria dos dez municípios teve à disposição, em 2011, entre R\$ 2.700,00 e R\$ 3.900,00 por aluno/ano. Apenas Goiânia teve mais de R\$ 5.000,00 para gastar em MDE.

Somente os municípios de Águas Lindas, Valparaíso e Planaltina tiveram à disposição R\$ 2.745,86, 2.585,95 e 2.424,81 respectivamente por aluno/ano para gastar em educação. O acesso a esses recursos só foi possível por causa da dinâmica do Fundeb. Sem esses recursos, por exemplo, o município de Águas Lindas teria para gastar somente R\$ 862,20 por aluno/ano. Esse valor representaria 31,4% do que realmente gastou em 2011. Por outro lado, a capital do Estado teria a sua disposição sem a complementação do Fundeb R\$ 4.222,90, e não os R\$ 5.106,30 que teve em 2011, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7: Evolução do gasto por aluno/ano na educação básica pública municipal nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	3.898,44	4.350,44	4.544,78	4.792,26	5.106,30
Anápolis	2.557,32	2.086,46	2.851,70	3.383,67	3.931,01
Aparecida de Goiânia	2.644,28	2.420,92	2.551,27	3.164,11	3.417,59
Luziânia	2.054,65	2.434,23	2.557,07	2.919,60	3.118,41
Águas Lindas	1.777,47	1.719,54	2.234,57	2.247,76	2.745,86
Rio Verde	2.855,52	2.976,82	2.919,40	3.309,09	3.664,79
Valparaíso	2.142,96	2.551,86	2.226,41	2.602,41	2.585,95
Planaltina	1.600,33	1.831,82	1.791,73	2.189,57	2.424,81
Senador Canedo	2.539,51	2.616,10	2.623,07	3.047,91	3.237,25
Formosa	2.023,00	2.383,40	2.352,86	2.660,29	2.927,03

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Mas mesmo assim há uma diferença entre os gastos por aluno/ano entre os dez municípios. O segundo menor gasto por aluno/ano, em 2011, foi do município de Valparaíso (R\$ 2.585,95); Anápolis teve o segundo maior gasto (R\$ 3.931,01). A

diferença entre os dois valores foi de 34,2%. Só se pode entender essas diferenças a partir da lógica do Fundeb e da capacidade econômica de gerar riquezas e de arrecadação de impostos desses municípios.

A legislação do Fundeb estabeleceu como critério para formação do Fundo a vinculação de 80% dos recursos constitucionalmente destinados para financiar a educação pública, com exceção dos recursos arrecadados pelos próprios municípios. Essa lógica, aliada à capacidade econômica do município, determina a quantidade de recursos financeiros de cada município além dos recursos advindos do Fundo. A capital do Estado e os municípios de Anápolis, Rio Verde e Senador Canedo têm em seus respectivos territórios atividades econômicas que permitem arrecadação de impostos e acessos às transferências constitucionais que elevam o valor gasto por aluno/ano. Em contrapartida, os municípios que não possuem atividades econômicas compatíveis com a quantidade de habitantes, em especial os municípios do entorno do Distrito Federal, têm os menores valores de gastos por aluno/ano.

3.3 Gastos da Educação

A partir desse momento, descrevem-se e analisam-se os gastos da educação dos dez maiores Municípios goianos em matrícula na educação pública municipal. Essa descrição e análise estão sustentadas nos dados de despesas disponibilizados no sítio do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Para qualificar essa análise, serão utilizados, quando necessário, os dados e os microdados do Censo Escolar e dados do Pnate. Essas outras fontes de dados darão suporte, principalmente, para se verificar a melhoria da infraestrutura das escolas públicas municipais.

3.3.1 Gastos com folha de pagamento

Na análise geral dos gastos da educação dos dez municípios goianos, percebe-se que as maiores despesas foram com a folha de pagamento de salários e encargos sociais dos professores e demais funcionários da rede municipal de ensino. No período em

análise (2007-2011), é possível observar uma variação nos percentuais gastos com a folha de pagamento entre os dez municípios (Cf. Tabela 8):

Tabela 8: Evolução do percentual dos gastos da educação com folha de pagamento dos professores e demais funcionários das secretarias de educação nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	82,2%	80,7%	74,3%	78,6%	85,4%
Anápolis	81,5%	82,2%	86,6%	88,0%	82,5%
Aparecida de Goiânia	79,4%	84,9%	80,7%	63,6%	70,8%
Luziânia	69,5%	72,1%	77,1%	75,9%	77,5%
Águas Lindas	58,4%	58,3%	70,5%	74,1%	71,6%
Rio Verde	66,0%	67,6%	72,2%	67,6%	67,3%
Valparaíso	73,1%	76,4%	84,6%	82,3%	81,9%
Planaltina	73,2%	79,4%	83,8%	91,5%	94,6%
Senador Canedo	73,6%	74,8%	75,3%	79,8%	81,5%
Formosa	71,4%	64,1%	73,8%	76,0%	80,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Esses percentuais, com raras exceções, revelam que as administrações públicas municipais aplicaram nos últimos anos mais de 70% dos recursos da educação com folha de pagamento de funcionários e professores. É possível inferir que esses elevados percentuais de gastos com a folha de pagamento possam dificultar o investimento em outras áreas prioritárias da educação, como a construção de novas escolas, a melhoria da infraestrutura das escolas já existentes, capacitação dos professores. Quer-se, com essa inferência, não mostrar a necessidade de redução dos gastos para remuneração dos professores e funcionários, mas sim a necessidade de ampliação dos recursos da educação para fazer frente a outras demandas. Os dados da Tabela 8 revelam o quanto o total de recursos investidos em educação pública nesses municípios e no país como um todo é insuficiente para melhorar a educação pública.

Em 2011, o piso salarial foi estipulado em R\$ 1.187,97 para professores com formação em nível médio na modalidade Normal para jornada de 40 horas semanais. O salário mínimo no mesmo ano foi de R\$ 545,00. Portanto, o piso dos professores representou somente 2,18 salários mínimos. Mesmo tendo trazido melhoria para uma parcela considerável de professores brasileiros, o piso salarial do magistério ainda está muito aquém do mínimo necessário para que professores desenvolvam suas atividades e tenham vida mais digna.

Provavelmente esse aumento do percentual se justifique pela obrigatoriedade do pagamento do piso salarial profissional nacional aos professores na integralidade em 2010, ano em que o piso foi fixado no valor de R\$ 1.024,00 para uma jornada de 40 horas semanais para professores com formação em nível médio, na modalidade Normal. A valorização do magistério será tratada em outro capítulo, quando forem analisados os planos de cargos e salários do magistério dos municípios.

Outro aspecto que chama atenção nas despesas com folha de pagamento, em alguns municípios, é o percentual de gastos com remuneração de trabalhadores com contratos de trabalho por tempo determinado. Nos anos de 2009, 2010 e 2011, a administração municipal de Águas Lindas aplicou, respectivamente, 3,5%, 16,7% e 24,8% do gasto total da educação com pagamento de salários de trabalhadores por tempo determinado. De acordo com os microdados do censo escolar de 2011, dos 694 professores que atuaram nas escolas, 488 tinha vínculo temporário.

No mesmo ano, as administrações dos municípios de Planaltina (6,9%) e Senador Canedo (9,3%) também utilizaram parte considerável dos recursos da educação para contratar trabalhadores temporários. No quadro de professores da Secretaria de Educação de Senador Canedo, em 2011, menos de 10% dos professores tinham contrato de trabalho temporário. Provavelmente, o elevado gasto com trabalhadores temporários seja para suprir os serviços de apoio nas escolas, como merendeiras, auxiliares de serviços gerais, entre outros. Mas o município de Planaltina, segundo dados do censo escolar, tinha, em 2011, mais de 30% de seus professores com contrato temporário.

Os microdados do censo escolar de 2011 apresentaram percentuais elevados de professores com contrato temporário nos municípios de Valparaíso (56,7%), Goiânia (16,7%), Luziânia (12,7%) e Aparecida de Goiânia (11,8%). Mas esses percentuais não aparecem no cômputo dos gastos da educação como elemento de despesas de contratação

de pessoal temporário de maneira específica. Isso acontece porque a legislação do Fundeb permite o pagamento de funcionários com contratos temporários com os 60% recursos do Fundo destinados à remuneração dos professores.

Oliveira (2004) analisa as condições de trabalho dos docentes de escolas públicas brasileiras no contexto das mudanças do mundo do trabalho e destaca que a contratação de professores temporários é uma forma de flexibilização e precarização do trabalho docente.

Podemos considerar que assim como o trabalho em geral, também o trabalho docente tem sofrido relativa precarização nos aspectos concernentes às relações de emprego. O aumento dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando, em alguns estados, a número correspondente ao de trabalhadores efetivos, o arrocho salarial, o respeito a um piso salarial nacional, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do Aparelho de Estado têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público (OLIVEIRA, 2004, p. 1140).

Mesmo após 25 anos da promulgação da Constituição Federal (1988) e 17 anos da implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), ainda há um percentual considerável de professores com contratos de trabalhos em regime temporário. Tanto a Constituição Federal quanto a LDB exigem que os professores da rede pública sejam admitidos exclusivamente por concurso público.

O alto índice de contrato de trabalho temporário presente em alguns municípios analisados demonstra como são precárias as condições de trabalho de parcela considerável de professores desses municípios. Esse tipo contrato não garante os direitos trabalhistas dos professores e nem a estabilidade necessária para desenvolvimento de suas atividades com certo grau de autonomia.

Os contratos de trabalho temporários também são formas, no velho estilo do clientelismo político, utilizadas por políticos locais para se sustentarem no poder. Os políticos garantem apoio necessário aos seus projetos eleitorais nomeando professores e demais servidores públicos. Por meio da barganha, garante bases de apoio político e, conseqüentemente, o silêncio dos professores.

3.3.2 *Gastos com material, combustível e manutenção de veículos e serviços de transporte de pessoas*

Os gastos com material, combustível e manutenção de veículos e os gastos com empresas e cooperativa de transportes chama atenção pelo elevado percentual aplicado e pela dificuldade em localizar os gastos com as empresas de transportes no sistema de informações do TCM. Essa categoria de gastos figura, em alguns municípios, como a segunda maior despesa da educação, atrás somente da despesa com folha de pagamento de salários, como mostram as Tabelas 9 e 10.

Tabela 9: Evolução do percentual dos gastos da educação com material, combustível e manutenção de veículos nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	0,3%	0,2%	-	0,2%	-
Anápolis	1,7%	2,1%	1,8%	0,5%	0,9%
Aparecida de Goiânia	0,7%	1,0%	0,2%	-	-
Luziânia	1,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
Águas Lindas	1,8%	2,5%	1,0%	0,6%	2,2%
Rio Verde	0,9%	0,6%	0,1%	0,1%	0,2%
Valparaíso	0,6%	0,6%	0,3%	0,2%	0,1%
Planaltina	0,9%	1,2%	1,2%	-	0,1%
Senador Canedo	1,2%	1,1%	1,0%	1,1%	0,8%
Formosa	1,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

O lançamento das despesas com empresas ou cooperativa de transporte no sistema eletrônico de dados do TCM aparece de várias formas. Cada município e o mesmo município de um ano para outro classifica como código de despesas de forma diferente. Alguns municípios lançam as suas despesas com empresas de transporte no elemento de

despesas “fretes e transporte de encomendas”, outras vezes em “locação de bens móveis e outras naturezas e intangíveis” e na maior parte das vezes no elemento de despesas “outros serviços de pessoa jurídica”.

Só foi possível levantar os gastos com empresas de transportes após análise geral das despesas. A busca foi feita por meio do nome jurídico das empresas. Por isso, os percentuais de gastos apresentados na Tabela 10 podem ser ainda maiores, pois os contratos realizados com pessoas físicas para transportar pessoas são difíceis de serem identificados. Somente seria possível o levantamento exato dessas despesas após análises dos contratos de prestação de serviços, o que foge do escopo desta tese.

Após consulta junto ao técnico responsável pelo lançamento das despesas mensais do TCM sobre o porquê das divergências no lançamento dos dados, o Tribunal justificou que as administrações municipais recebem orientações, por meio de resolução, para fazer o lançamento correto dos dados. Nesse sentido, questionam-se os motivos que levam as administrações municipais insistirem em lançar as despesas com empresas de transporte de forma incorreta.

A Resolução Normativa nº 07 de 2008 dispõe, entre outras normas, sobre procedimentos para a formalização e apresentação das contas de gestão e de governo ao Tribunal de Contas dos Municípios. Em relação aos gastos com transporte escolar dos recursos do Fundeb, essa resolução determina:

- h) Quadro demonstrativo das rotas de transporte escolar, pagos com recursos do FUNDEB, distância de cada, identificando o veículo que faz a rota, a propriedade do veículo, número de vezes por dia que a rota é feita, quantidade de combustível por dia, número de alunos transportados por vez. Deve ser assinado pelo gestor, controlador interno e todos os membros do CACSF (TCM, 2008, p. 10).

Além do cumprimento dessas normas, as administrações municipais devem apresentar documentação complementar nos contratos de prestação de serviço de transporte escolar:

- a) Laudos de vistoria dos veículos pelo DETRAN;
- b) Documentação dos veículos;

- c) Habilitação dos Condutores (mínima Categoria D);
- d) Comprovação de participação dos condutores em curso ou minicurso de treinamento para o Transporte Escolar;
- e) Comprovação de que os condutores não cometeram infrações graves ou gravíssimas nos últimos doze meses;
- f) Contratos de locação dos veículos no caso dos veículos não serem de propriedade do contratado;
- g) Relatório demonstrativo das rotas, distâncias, veículos utilizados, capacidade de passageiros (TCM, 2008, p. 21).

Não foi possível levantar junto às administrações municipais se essas normatizações são seguidas à risca, nem analisar algum contrato de prestação de serviços dos municípios investigados, pois tais contratos não estão à disposição no Tribunal; ficam arquivados nas respectivas Câmaras Municipais. Embora as análises dos contratos de prestação de serviços de transporte escolar não façam parte do escopo desta tese, acredita-se que tais análises sejam necessárias para se avançar nesse tipo de investigação.

Os municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Águas Lindas e Valparaíso não apresentaram gastos com empresas ou cooperativa de transporte. O município de Anápolis possui frota própria de veículos para transportes de alunos. Por isso, gastou, nos últimos anos, percentual considerável com material, combustível e manutenção de veículos. Somente no ano de 2011, os gastos ficaram acima de R\$ 1 milhão.

Águas Lindas possui frota própria de veículos, mas também contrata serviços de locação de veículos para transporte escolar. Não foi possível localizar as despesas com esses contratos, provavelmente celebrados com pessoas físicas. A administração municipal desembolsou, em 2011, a quantia de mais de R\$1,2 milhões com material, combustível e manutenção de veículos. Em Valparaíso também não foi possível apurar os valores e percentuais gastos com os serviços de transporte, pois os serviços são realizados por pessoas físicas.

Tabela 10: Evolução do percentual dos gastos da educação com empresas e cooperativa de transportes nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	-	-	-	-	-
Anápolis	-	-	-	-	-
Aparecida de Goiânia	-	-	-	-	-
Luziânia	10,7%	5,1%	9,6%	10,7%	9,6%
Águas Lindas	-	-	-	-	-
Rio Verde	13,9%	18,2%	14,7%	16,2%	15,8%
Valparaíso	-	-	-	-	-
Planaltina	6,7%	5,6%	6,6%	-	-
Senador Canedo	2,9%	3,3%	1,7%	2,0%	2,2%
Formosa	8,6%	6,9%	8,0%	8,3%	7,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

O número de alunos transportados, o tamanho da área territorial do município, a escolha da forma de transporte – com veículos próprios ou terceirizados – e a localização dos alunos a serem transportados influenciam nos valores gastos com transporte escolar.

De acordo com os dados do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), a capital do Estado transportou nos últimos anos em média 100 alunos por dia, Anápolis 1200, Aparecida de Goiânia 50, Águas Lindas 300 e Valparaíso 500. Esses municípios possuem pequena área territorial, com pequena zona rural, por isso, transportam no geral, número reduzido de alunos. Assim, o impacto nos gastos da educação também foi menor do que nos demais municípios.

Se todos os gastos com material, combustível e manutenção de veículos forem exclusivamente para os serviços de transporte escolar, têm-se gastos bastante diferenciados para municípios com as mesmas características. Essa afirmação está condicionada ao fato de não ter como saber se realmente essas despesas destinam-se ao transporte de alunos. A administração municipal de Águas Lindas gastou com material,

combustível e manutenção de veículos, em média, R\$ 2.800,00 por aluno/ano, enquanto a Secretaria de Educação de Anápolis gastou em média, no ano de 2011, a quantia de R\$ 1.000,00 por aluno/ano. É preciso lembrar que no caso do município de Águas Lindas não estão computados os gastos com os contratos de locação com pessoas físicas para transporte de alunos. Essa análise é superficial, mas dá o indicativo de que é necessário aprofundar as investigações sobre os gastos com transporte escolar, peças, combustível e manutenção dos veículos que estão “teoricamente” a serviço da educação.

Butarelo (2007), em sua tese de doutorado, analisou a aplicação de recursos da educação pelos municípios do Estado de São Paulo, a partir da análise de registros do Tribunal de Contas do Estado (TCESP). Encontrou despesas excessivas com combustível.

A aquisição excessiva de combustível (óleo diesel, gasolina, álcool) com recursos da educação tem se mostrado um foco de desvio de recursos educacionais no âmbito municipal (TC – 1665/226/04; TC – 1472/226/05; TC – 1857/226/04; TC – 2026/226/04). Os relatórios de auditoria do TCESP demonstram que em muitos Municípios a quantidade de combustível adquirida durante o exercício é incompatível com a frota da educação, bem como com o percurso efetuado pelos veículos do setor educacional (BUTARELO, 2007, p. 139).

Os municípios de Luziânia, Rio Verde, Planaltina e Formosa são os maiores em área territorial (Cf. Quadro 1 e Mapa 1) e, necessariamente, tiveram os maiores gastos com empresas e cooperativas de transportes. Entre 2007 e 2011, a administração municipal de Luziânia transportou em média 1.500 alunos por dia. Em 2011, o gasto com empresas de transportes representou 9,6% dos gastos em educação, totalizando a quantia de R\$ 6.350.177,01. Esses valores significaram um custo de R\$ 2.915,60 por aluno transportado no ano, além disso, a municipalidade gastou mais de R\$ 300 mil com material, combustível e manutenção de veículos.

A gestão municipal de Rio Verde gastou ainda mais com a cooperativa de transporte nesse período. As despesas foram acima de 13% do gasto total da educação. Em 2008, a administração municipal gastou quase R\$ 10 milhões com transporte escolar e esses valores representaram um gasto em média por ano de R\$ 6.000,00 por aluno transportado. O município de Formosa também gastou um percentual considerável de recursos financeiros com transporte escolar. Em 2010, gastou quase R\$ 3 milhões com

empresas de transporte. Essa quantia representou um custo de quase R\$ 2 mil por aluno/ano.

O município de Senador Canedo chama a atenção tanto pelos gastos com material, combustível e manutenção de veículos como também com empresas de transporte. O município possui pequena extensão territorial e teve em média 979 alunos transportados por dia no período de 2007 a 2011. Em 2011, a administração municipal gastou com empresas de transporte mais de R\$ 1 milhão, e com material, combustível e manutenção de veículos mais de R\$ 400 mil. Se todos esses gastos fossem destinados somente para o transporte escolar, poderia juntar esses dois valores e dividi-los pelo número de alunos transportados em 2011, obtendo-se o valor de R\$ 1.685,20 por aluno/ano.

Butarelo (2007) constatou em sua investigação despesas excessivas com aquisição de peças e contratação de serviços mecânicos.

A compra de peças e a contratação de serviços de terceiros para o conserto de veículos também têm sido objeto de manobras por parte de alguns municípios (TC – 1472/226/04; TC – 1639/226/04). Os relatórios de auditoria demonstram que, assim como a aquisição de combustível, muitas despesas com veículos são contabilizadas como gastos no ensino, mas referem-se a veículos de outros setores e até mesmo a veículos privados (BUTARELO, 2007, p. 142-4).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) desenvolve um programa especial para auxiliar os municípios e Estados nas despesas com o transporte escolar. O Pnate tem como objetivo principal garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residente em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e municípios. Os valores disponibilizados pelo programa são ínfimos se comparados aos gastos disponibilizados pelos municípios, como visto na Tabela 11. No Estado de Goiás, os recursos financeiros repassados pelo Pnate representaram, em 2006, 4,6% do total dos recursos gastos com transporte escolar rural, e os municípios arcaram com 64,1% das despesas com transporte dos alunos da zona rural (CEFTRU, 2008).

Tabela 11: Evolução do número de alunos transportados com apoio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007		2008		2009		2010		2011	
	Nº alunos	Repasse R\$	Nº alunos	Repasse R\$	Nº alunos	Repasse R\$	Nº alunos	Repasse R\$	Nº alunos	Repasse R\$
Goiânia	158	11.770,63	100	7.390,03	109	9.796,92	112	6.831,60	91	3.833,33
Anápolis	1.161	71.330,09	1.075	83.321,84	1.211	113.785,56	1.155	148.683,15	1.093	140.701,89
Aparecida de Goiânia	32	1.154,24	32	910,08	46	4.240,28	86	4.538,99	48	3.953,01
Luziânia	1.029	20.483,96	1.018	91.192,44	1.701	164.639,79	1.800	238.680,00	2.178	288.802,80
Águas Lindas	----	----	----	----	105	5.501,40	390	11.198,27	420	40.132,32
Rio Verde	1.621	139.854,06	1.625	145.567,50	2.203	213.228,37	2.246	224.000,52	2.346	241.950,80
Valparaíso	150	12.711,00	280	23.727,20	301	----	----	----	----	----
Planaltina	834	75.335,22	925	83.555,25	1.161	113.313,60	1.189	158.981,19	954	127.559,34
Senador Canedo	1.232	104.461,28	824	69.866,96	904	82.815,44	1.022	107.261,20	917	115.083,50
Formosa	862	78.976,86	----	----	1.558	156.158,34	1.488	182.345,72	1.592	187.130,35

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (MEC)

Basicamente há duas formas para transportar os alunos. Na primeira, o próprio município assume a responsabilidade direta pelo serviço, adquire a frota de veículos e contrata motorista e pessoal de apoio e, na segunda, a administração pública terceiriza o serviço, por meio de contrato de prestação de serviços, que pode ser realizado por uma empresa, uma cooperativa de transporte ou, ainda, o motorista proprietário do veículo.

Segundo dados do Relatório final sobre Diagnóstico do Transporte Escolar Rural (2008), pesquisa encomendada pelo FNDE, a maioria dos municípios brasileiros utilizam os serviços de terceiros para transportar os alunos da zona rural.

No que diz respeito às características de propriedade das frotas, o estudo detectou que na maioria dos municípios pesquisados (67%), o serviço de Transporte Escolar Rural é terceirizado – ou seja, o veículo pertencente a empresas ou ao próprio motorista, e não ao município (CEFTRU; FNDE, 2008).

Ainda segundo o diagnóstico, os municípios brasileiros utilizam basicamente quatro critérios para remunerar os prestadores de serviços do transporte escolar rural: a) aluno transportado; b) quilômetro rodado; c) quilômetro percorrido transportando aluno; d) valor fixo mensal. O critério mais usado para remuneração desses serviços é o quilômetro rodado. Em Goiás, o critério mais utilizado para contratação de serviços de transporte é também o quilômetro rodado (43,8%), seguido por quilômetro rodado por aluno (26,4%), e, por último, aluno transportado (5,8%) (CEFTRU, 2008).

Na análise feita sobre os gastos da educação com material, combustível e manutenção de veículo e as despesas com contrato de prestação de serviços de transporte aparecem gastos elevados. Em alguns municípios, essas despesas representam o segundo maior gasto em MDE. Isso demonstra que as despesas com transporte escolar impactam de maneira considerável as finanças da educação e que os municípios arcam com a maior parte dessas despesas.

A investigação sobre os gastos com transporte escolar precisa de maior atenção dos pesquisadores da educação, principalmente daqueles que investigam o financiamento da educação. As análises devem se verticalizar nos contratos que são estabelecidos entre as administrações municipais e os terceirizados, os valores gastos com os contratos, o tipo de prestação de serviços, a qualidade dos serviços. Enfim, há várias vertentes de investigação.

3.3.3 Gastos com obras e instalações

Os gastos da educação com obras e instalações podem ser para construções de novas escolas, ou ainda para reformar e ampliar as unidades escolares existentes. Os dados captados junto ao TCM e expostos na Tabela 12 não permitem saber se os gastos realizados foram para construções de novas escolas ou em reformas e ampliação, mas é possível fazer algumas inferências sobre esses gastos.

Tabela 12: Evolução do percentual dos gastos da educação com obras e instalações nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	1,4%	2,4%	2,3%	1,8%	1,3%
Anápolis	0,5%	3,2%	0,1%	2,4%	5,4%
Aparecida de Goiânia	4,7%	2,7%	10,7%	16,7%	13,8%
Luziânia	1,4%	1,1%	-	-	0,9%
Águas Lindas	4,6%	4,9%	4,3%	2,6%	1,0%
Rio Verde	2,6%	4,0%	3,8%	6,9%	6,5%
Valparaíso	1,4%	8,4%	2,5%	2,1%	2,4%
Planaltina	3,2%	5,2%	2,4%	2,0%	1,0%
Senador Canedo	8,8%	6,5%	12,8%	5,1%	2,9%
Formosa	8,4%	11%	8,5%	4,2%	3,4%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Esses dados permitem perceber que os gastos com infraestrutura das escolas são descontínuos, pois os percentuais variam muito, com raras exceções, de um ano para outro. Em 2007 e 2008, período que finaliza o mandato dos prefeitos, não há uma simetria nos gastos com obras e instalações. Mesmo após a posse de novos prefeitos à frente das administrações municipais (2009/12), não se percebe alterações nas disparidades de percentuais aplicados pelas gestões municipais com esse tipo de despesa. As administrações de Goiânia e Valparaíso demonstram manter gasto com infraestrutura de forma perene, ao longo do período.

Nota-se, pelo elevado percentual aplicado em obras e instalações durante esses anos, com exceção do município de Luziânia, provavelmente, que parte desses recursos financeiros foi aplicada na construção de novas unidades escolares. Para confirmar essa afirmativa, procura-se cruzar os dados sobre os gastos da educação dos municípios com os microdados do Censo Escolar. Pode-se observar, na Tabela 13, a evolução do quantitativo de crescimento do número de escolas dos dez municípios.

Tabela 13: Evolução do quantitativo de escolas nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	251	257	263	272	276
Anápolis	70	79	81	84	85
Ap. de Goiânia	62	65	65	65	65
Luziânia	47	50	51	51	52
Águas Lindas	33	33	35	41	42
Rio Verde	66	67	68	71	70
Valparaíso	30	30	29	32	33
Planaltina	46	46	44	43	43
Sen. Canedo	35	36	37	38	38
Formosa	43	43	43	43	43

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Os municípios de Águas Lindas, Anápolis e Luziânia apresentaram no período os maiores percentuais de crescimento de escolas. Pode-se considerar que a ampliação do número de unidades não esteja diretamente ligada à construção de novas escolas; é possível ocorrer o aumento de escolas pela locação de imóveis.

Nos municípios de Valparaíso e Planaltina, em determinados anos, houve a diminuição de escolas, dado o fechamento de escolas rurais. Em 2007, no município de Planaltina tinha 15 escolas rurais e 31 urbanas; em 2011, o número de escolas rurais foi reduzido para 11, e aumentou uma escola na zona urbana. Em Valparaíso, no ano de 2007, a rede de escolas municipais era composta por duas escolas rurais e 28 urbanas. Em 2011, a rede municipal perdeu uma escola rural e aumentou duas urbanas. Ao longo do período em análise, seis municípios fecharam escolas em suas zonas rurais; nos outros municípios não houve alteração no número.

A educação infantil foi a etapa da educação básica que teve maior acréscimo de escolas. Em todos os municípios investigados, as creches tiveram crescimento acima de 10%. Em 2007, não existia nenhuma creche na rede de escolas municipais de Águas

Lindas e, em 2011, a municipalidade implantou quatro. Em 2007, os municípios de Aparecida de Goiânia e Valparaíso juntos tinham somente 12 creches, seis em cada Município. E, no ano de 2011, ampliou em 50% o número de creches. A rede municipal de Goiânia teve, no período, a ampliação no número de creches; foram colocadas à disposição da população mais 17 creches, totalizando um crescimento de 18,3%.

Em 2010, os municípios de Águas Lindas, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Formosa e Goiânia⁷ foram contemplados com recursos do FNDE para construção de novas escolas de educação infantil, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

Mesmo com o crescimento no número de unidades escolares para educação infantil (creche), seja por meio de construção com recursos próprios ou por meio de convênio junto ao FNDE, ainda não há, nos municípios goianos, número suficiente para cobrir a demanda por vagas nessa etapa da educação básica.

Em relação à pré-escola, também houve crescimento de escolas acima da média do conjunto de escolas das redes municipais de ensino. Nos municípios de Anápolis, Luziânia, Rio Verde, Planaltina e Senador Canedo, as escolas de educação infantil (pré-escola) cresceram acima do número de unidades escolares das redes de ensino. Nesses municípios, provavelmente, o aumento do número de escolas se deu por meio do uso dos prédios escolares de ensino fundamental.

As escolas de ensino fundamental das redes municipais foram as que tiveram o menor crescimento no período. O maior crescimento foi do município de Águas Lindas, que aumentou em 18,2% em 2011, se comparado ao ano de 2007. Nesse período, a capital do Estado cresceu somente 1%. Os municípios de Rio Verde, Formosa, Planaltina, Aparecida de Goiânia, Luziânia e Senador Canedo não implantaram nenhuma escola de ensino fundamental nesses anos. O que explica o não crescimento de escolas de ensino fundamental foi o arrefecimento da matrícula nessa etapa da educação básica, o aumento de matrículas nas escolas privadas, a diminuição das taxas de repetência, redução da distorção série/idade. Além disso, deve-se levar em conta o crescimento natural e

⁷ O município de Anápolis foi beneficiado com recursos financeiros para construir cinco Centros de Educação Infantil (CMEIs); Águas Lindas, Aparecida e Formosa dois CMEIs em cada município; e Goiânia contemplada com três CMEIs.

vegetativo, e as taxas de migração desses municípios. A evolução das matrículas nesses municípios será tratada mais adiante.

A partir do cruzamento dos gastos da educação do TCM e dos microdados do Censo Escolar é possível afirmar que parte dos recursos financeiros da educação destinados para obras e instalações foi para a construção de novas unidades escolares, na maioria dos dez municípios. Resta saber se a outra parte dos recursos foi gasta para melhorar a infraestrutura das escolas existentes.

Para isso os microdados do Censo Escolar serão utilizados novamente para verificar a evolução (2007-2011) da melhora das dependências das unidades escolares das redes municipais. Dentre as dependências analisadas estão: sala de professores, quadra de esporte, bibliotecas, sala de leitura, laboratórios de Ciências e de Informática.

3.3.3.1 Sala de professores

Em quatro municípios, conforme a Tabela 14, o percentual de escolas que possuíam sala de professores, em 2011, diminuiu em relação ao ano de 2007. Possivelmente, essas salas foram transformadas em salas de aulas ou em laboratórios de informática. Nos demais municípios houve um ligeiro acréscimo de novas salas de professores. Talvez esse pequeno aumento se explique mais em função de novas escolas com salas de professores do que da construção de salas de professores nas escolas existentes.

Os municípios de Anápolis, Águas Lindas e Luziânia, ao longo dos anos em análise, aumentaram o número de escolas sem salas de professores. Em Anápolis, o número de escolas sem salas de professores aumentou 23,6%; em Águas Lindas o aumento ainda foi maior (119%). O que foi feito com essas salas? Foram transformadas em salas de aulas? Em laboratório de informática? Por que o espaço coletivo dos professores geralmente é o primeiro a ser extinto? O município de Formosa é o que chama mais atenção, uma vez que o número de escolas sem salas de professores é o maior entre os municípios analisados. Em 2011, somente 60,5% das escolas possuíam salas de professores.

Tabela 14: Evolução do percentual de escolas sem sala de professores nos dez maiores Municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	34,3%	32,3%	31,9%	30,5%	29,3%
Anápolis	18,6%	21,5%	22,2%	22,6%	23,5%
Ap. de Goiânia	25,8%	24,6%	28,4%	26,2%	18,5%
Luziânia	0,0%	4,0%	2,0%	2,0%	1,9%
Águas Lindas	15,2%	13,1%	8,6%	14,6%	33,3%
Rio Verde	36,4%	37,3%	33,8%	35,2%	34,3%
Valparaíso	6,7%	3,3%	3,4%	0,0%	0,0%
Planaltina	17,4%	13%	13,6%	14%	16,3%
Sen. Canedo	22,9%	22,2%	21,6%	23,7%	23,7%
Formosa	48,8%	44,2%	39,5%	39,5%	39,5%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Percebe-se que há um número considerável de escolas, exceto as escolas das redes municipais de Luziânia e Valparaíso, que ainda não possuem sala de professores, fato que dificulta a realização de atividades, na medida em que lhes faltam espaço para planejamento coletivo. A falta desse espaço coletivo dificulta também a criação de identidade coletiva entre os professores. A sala de professores é um local, talvez o único na escola, em que os professores convivem, trocam ideias, sonhos, angústias, promovem discussões pedagógicas, enfim, um local com possibilidade de criar uma cultura escolar coletiva.

A falta desse espaço coletivo demonstra também a falta de valorização do magistério. Nesse caso específico, afeta diretamente as condições de trabalho dos professores, pois sem um local para encontro, descanso nos intervalos e entre os turnos de trabalho, a sobrecarga de trabalho se torna ainda maior.

3.3.3.2 Quadra de esportes

A quadra de esportes, área fundamental para socialização dos alunos e para prática esportiva, é outro espaço escolar importante negligenciado pelas administrações municipais. A ampliação de quadras de esportes no período em análise foi pífia ou nenhuma. Em alguns municípios como Anápolis, Luziânia e Planaltina, houve diminuição desses espaços. A maioria das escolas municipais desses municípios não possui quadra de esportes em suas dependências. Menos de 20% das escolas municipais de Luziânia, Formosa e Planaltina possuem esse espaço (Cf. Tabela 15).

Tabela 15: Evolução do percentual de escolas com quadra de esporte nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	40,6%	39,7%	38,8%	37,5%	41,7%
Anápolis	44,3%	40,5%	42,0%	36,9%	36,5%
Ap. de Goiânia	25,8%	24,6%	25,4%	40,0%	36,9%
Luziânia	19,1%	18,0%	17,6%	17,6%	17,3%
Águas Lindas	24,2%	27,3%	25,7%	29,3%	23,8%
Rio Verde	18,2%	19,4%	25,0%	26,8%	27,1%
Valparaíso	16,7%	16,7%	13,8%	12,5%	33,3%
Planaltina	13,0%	13,0%	13,6%	16,3%	16,3%
Sen. Canedo	22,9%	22,2%	27,0%	28,9%	34,2%
Formosa	16,3%	18,6%	23,3%	27,9%	18,6%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

A capital do Estado, que conta com o maior orçamento da educação seja em valor absoluto ou gasto por aluno ano (Cf. Tabela 15), ainda não conseguiu universalizar a quadra de esportes em sua rede. Quase 40% das escolas em 2011 não possuíam esse equipamento para práticas esportivas e de lazer.

Os percentuais de escolas sem quadra de esportes podem ser ainda maiores, pois muitas vezes as escolas informam ao Censo Escolar que há quadra de esportes, mas em boa parte das escolas tem somente um pátio cimentado que geralmente é improvisado pelos alunos para prática esportiva.

3.3.3.3 Bibliotecas

Em relação ao número de bibliotecas nas redes municipais de ensino, somente quatro municípios apresentaram evolução considerável, mas os números devem ser vistos com ressalvas, como ilustra a Tabela 16. Os municípios de Goiânia, Luziânia, Senador Canedo e Valparaíso tiveram no decorrer do período diminuição no percentual de bibliotecas; os demais tiveram pequeno acréscimo. Em seis municípios dos dez investigados, somente 1/3 das escolas possui bibliotecas.

O número de bibliotecas informado pelas escolas municipais por meio do Censo Escolar pode estar acima da realidade. O manual de instruções para preenchimento do Censo Escolar enviado para escolas desde 2009 informa que para considerar como biblioteca a escola deve ter “espaço físico onde os livros ou outras fontes de informações são guardados e podem ser consultadas contando com o auxílio de um professor especializado (bibliotecário)”. Não basta ter um local para colocar os livros, deve ter um profissional habilitado para coordenar as bibliotecas. A Secretaria Municipal de Educação de Anápolis informou que esse profissional não está disponível para escolas municipais. Provavelmente, a maioria das escolas municipais dos dez municípios analisados também não tenha nos seus quadros bibliotecários à disposição. O mais provável é que nessas escolas haja somente um espaço com livros para consulta ou empréstimo.

Tabela 16: Evolução do percentual de escolas com bibliotecas nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	49,0%	48,2%	38,8%	33,5%	30,1%
Anápolis	17,1%	19,0%	22,2%	23,8%	20,0%
Ap. de Goiânia	33,9%	35,4%	34,3%	49,2%	70,8%
Luziânia	29,8%	30,0%	29,4%	29,4%	28,8%
Águas Lindas	12,1%	18,2%	17,1%	17,1%	21,4%
Rio Verde	21,2%	25,4%	20,6%	26,8%	28,6%
Valparaíso	66,7%	63,3%	62,1%	65,6%	60,6%
Planaltina	13,0%	17,4%	18,2%	25,6%	25,6%
Sen. Canedo	37,1%	41,7%	40,5%	42,1%	39,5%
Formosa	18,6%	27,9%	30,2%	41,9%	39,5%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

No município de Goiânia, houve, entre 2007 e 2011, uma redução expressiva no número de bibliotecas (62,7%). Provavelmente, esses espaços foram transformados em sala de aula, laboratório de informática, ou os dados informados pelas escolas ao Censo Escolar foram mais criteriosos. Somente os municípios de Aparecida de Goiânia e Valparaíso apresentaram percentuais acima de 60% de escolas que possuem biblioteca. Esses percentuais devem ser vistos com reserva, pois destoam de forma acentuada dos demais municípios. Esses municípios apresentaram também baixos percentuais de escolas com salas de leituras.

Pode-se comparar o percentual de bibliotecas com o percentual de salas de leituras. É importante ressaltar que a maioria das escolas, nas quais há bibliotecas, não há sala de leitura. A capital do Estado apresenta o melhor percentual de escolas (28,6%) com salas de leitura. As escolas municipais de Aparecida de Goiânia disseram que 70,8% possuíam, em 2011, bibliotecas em suas dependências, mas somente 3,1% informaram

possuir, no mesmo ano, salas de leitura. Como pode uma escola ter biblioteca sem espaço para leitura?

3.3.3.4 Laboratório de Ciências

A evolução dos percentuais de escolas das redes municipais de ensino com laboratórios de Ciências praticamente não melhorou em 90% dos dez municípios. O percentual de escolas que informaram ter laboratórios de Ciências não chega a 5%. As escolas municipais de Anápolis, Águas Lindas e Planaltina informaram não ter nenhum laboratório de Ciências. A grande maioria das secretarias de educação desses municípios ao longo desses anos não aplicou recursos financeiros para aquisição e instalação de laboratórios de Ciências; também não há, no âmbito do MEC, programa que incentive e destine recursos para instalação de laboratórios.

Os municípios possuem autonomia financeira para construção e aquisição de laboratórios de Ciências. Será por que as administrações municipais não investem em laboratórios de Ciências? Será que falta ao mercado fazer *lobby* junto às administrações municipais para tornar importante o laboratório de Ciências nas escolas públicas, como se fez com os laboratórios de informática? Ou os laboratórios de Ciências não fazem parte das reivindicações dos professores e das escolas? Ou, ainda, a formação dos professores é precária para o trabalho nos laboratórios de Ciências?

3.3.3.5 Laboratório de Informática

Os laboratórios de informática receberam ao longo das últimas décadas atenção por parte das políticas públicas, em especial, pelas formuladas pelo MEC. O FNDE, por meio do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), vem implantando laboratórios de informática em escolas públicas brasileiras. Desde 1997, o Proinfo compra, distribui e instala laboratórios de informática nas escolas públicas de educação básica. Em contrapartida, os governos estaduais e municipais providenciam a infraestrutura necessária para instalação desses laboratórios.

A evolução dos percentuais de escolas das redes municipais de ensino dos dez municípios investigados mostra o aumento de escolas com laboratórios, conforme se vê na Tabela 17.

Tabela 17: Evolução do percentual de escolas com laboratórios de informática nos dez maiores Municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	25,5%	29,2%	33,1%	36,8%	41,7%
Anápolis	8,6%	7,6%	19,8%	57,1%	75,3%
Ap. de Goiânia	35,5%	38,5%	34,3%	63,1%	75,4%
Luziânia	17,0%	10,0%	29,4%	74,5%	75,0%
Águas Lindas	9,1%	9,1%	14,3%	29,3%	52,4%
Rio Verde	3,0%	4,5%	16,2%	46,5%	52,9%
Valparaíso	10,0%	20,0%	24,1%	43,8%	57,6%
Planaltina	6,5%	6,5%	15,9%	37,2%	58,1%
Sen. Canedo	17,1%	25,0%	24,3%	68,4%	68,4%
Formosa	4,7%	16,3%	14,0%	27,9%	48,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

A quantidade de laboratórios de informática nas escolas municipais apresentou uma sensível melhora, devido à política pública implementada pelo governo federal, por meio do Proinfo, que incentivou e transferiu para escolas públicas esses laboratórios desde o final dos anos de 1990.

O quantitativo de computadores para uso dos alunos também aumentou de maneira significativa nos últimos anos. Em 2007, o município de Anápolis possuía somente 74 computadores e, em 2011, o número de computadores aumentou 1.464%, saltando para 1.158 equipamentos. Mas os laboratórios de informática continuam com poucos computadores. Mesmo com todo esse aumento, as escolas municipais têm em média 16 computadores por laboratórios.

O acesso à Internet com banda larga ainda não se universalizou nas escolas dos dez maiores municípios goianos em matrícula. Em 2011, o município de Goiânia possuía esse serviço somente em 54% das escolas; o município de Valparaíso tinha o maior percentual de escolas com acesso à Internet com banda larga (84,8%). No mesmo ano, as escolas do município de Formosa tinha o menor percentual (44,2%) de escolas com acesso à internet de banda larga.

Os recursos da educação destinados, ao longo do período de 2007 a 2011, tanto para construções de novas escolas, como para reforma e ampliações de escolas existentes são insuficientes para melhoria da infraestrutura das escolas das redes municipais de ensino dos dez municípios goianos analisados. Com exceção dos laboratórios de informática, as demais dependências das escolas – salas de professores, quadra de esportes, bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de Ciências – melhoram suas instalações de forma tímida.

Foi realizado um importante estudo pela Faculdade de Educação da UFG sobre o trabalho docente na educação básica em Goiás (2012). Essa investigação traz informações a respeito dos sujeitos docentes da educação básica que atuam em escolas públicas no Estado. Entre os vários resultados apresentados, a pesquisa revela as condições efetivas de trabalho nas escolas, a partir da avaliação dos professores, e corrobora, de certa forma, os dados apresentados acima em relação à infraestrutura das escolas dos municípios analisados.

Em relação aos outros espaços de convivência da escola, um terço considera regular o espaço destinado ao descanso dos professores, e 24% o considera ruim. Um quarto dos professores considera os banheiros dos professores ruins. Os aspectos considerados satisfatórios por uma média de 40% dos professores são: condições dos equipamentos de som e TV, salas de informática, biblioteca e os recursos didáticos mais utilizados (livros didáticos, reprodução de textos e quadro de giz). Outros espaços de lazer como os parquinhos, não existem na maioria das escolas, e quando existem, são avaliados como sendo ruins por 23% dos professores. Por fim, um terço afirma que não existe quadra de esportes em sua escola (ASSIS, 2012, p. 127).

Se boa parte das escolas municipais dos dez maiores municípios em matrícula na educação básica pública municipal não possui as condições de infraestruturas necessárias (falta de bibliotecas, salas de leitura, laboratórios de Ciências, quadra de esporte) é

possível considerá-las realmente uma escola? Para Vitor Paro (2001), elas não podem ser consideradas escolas, pois

[...] se a quase totalidade das escolas não tem condições mínimas de funcionamento, de modo a manter aí os estudantes e a exibir um mínimo de qualidade que não comprometa sua condição de escola, não de meros prédios que abrigam certo número de crianças, então se não pode falar em quantidade. Quantidade de quê? Não certamente de quantidade de escolas, já que lhes faltam as características intrínsecas a qualquer escola, ou seja, as condições de uma casa onde se ensina e se aprende [...] (PARO, 2001, p. 56).

A maioria dos municípios investigados aplicou nos últimos anos mais de 70% dos recursos da educação em folha de pagamento de funcionários e professores. Por isso, é previsível compreender que faltaram recursos financeiros para melhorar a infraestrutura das escolas, seja para construir novas escolas ou para ampliar as instalações existentes. No caso específico de construção de novas escolas, a grande demanda é de escolas de educação infantil.

Os atuais recursos financeiros gastos na educação básica pública não são suficientes para melhorar a infraestrutura das escolas existentes. Em boa parte das escolas públicas investigadas não há sala de professores, bibliotecas. Em mais de 60% não há quadra de esportes, e os laboratórios de ciências são praticamente inexistentes. Por isso, serão necessários, nos próximos anos, se Estado brasileiro quiser melhorar a infraestruturas das escolas, aumento substancial de recursos para serem gastos em educação.

3.3.4 Gastos da educação com transferências de recursos financeiros diretos para as escolas

Ao longo do ano, as escolas necessitam de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento de suas atividades educativas. Esses recursos permitem que as unidades escolares realizem pequenos reparos, comprem materiais de expedientes, educativos e de limpeza, e possam adquirir equipamentos como computadores, televisores, aparelhos de DVD entre outros. As secretarias municipais de educação dos dez municípios basicamente utilizaram de três formas para prover as necessidades de

manutenção das escolas: a) as secretarias adquirem materiais e equipamentos de forma centralizada, ou seja, compram os materiais de consumos de todas as escolas e depois repassam para respectivas unidades escolares – essa é a forma mais utilizada; b) implantação de programa de repasse de recursos financeiros diretamente para escola – essa forma dá à unidade escolar certa autonomia para aplicar os recursos financeiros recebidos; c) as secretarias de educação não repassam recursos financeiros para escolas e nem realizam compras centralizadas para todas as escolas, simplesmente deixam para as escolas a responsabilidade pela sua manutenção, alegando que as escolas recebem recursos financeiros do Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁸. Esse programa disponibiliza recursos financeiros para maioria das escolas públicas brasileiras para viabilizar a sua manutenção e desenvolvimento das suas atividades educativas.

Os municípios de Goiânia, Anápolis, Luziânia, Rio Verde e Senador Canedo possuem programas de repasses de recursos financeiros para suas escolas. Esses programas consistem no repasse periódico de recursos financeiros para escolas com intuito de custear as despesas com material de consumo necessário ao funcionamento. O Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) de Goiânia repassa quadrimestralmente dinheiro para escolas da sua rede de ensino. Em 2011, foram repassadas para as escolas R\$ 15.431.936,75 para custear as despesas correntes e de capital. Esses valores corresponderam a 3,2% dos gastos da educação do município. Em Anápolis, a Secretaria Municipal de Educação repassou, no ano de 2010, para suas escolas 1,8% dos recursos gastos em educação. O município de Luziânia foi o que menos transferiu recursos para suas escolas. Ao longo dos cinco anos, esses recursos representaram somente 0,5% dos recursos gastos em educação. Isso equivale a, em média, R\$ 17,00 por aluno/ano, enquanto que o município de Goiânia transferiu para suas escolas em torno de R\$ 150,00 por aluno/ano⁹.

⁸ Segundo o FNDE, o PDDE consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, e às escolas privadas de educação especial mantida por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, divulgado pelo censo escolar do ano anterior ao do repasse.

⁹ As escolas que recebem recursos financeiro direto das Secretarias de Educação ou do Programa Dinheiro Direto da Escola (PPDE) precisam de investigação mais aprofundada, como intuito de analisar como escolas veem planejando os gastos desses recursos, se esses recursos são suficientes e a forma de gestão desses recursos.

3.3.5 Gastos com material educativo e esportivo

Mais da metade dos dez municípios goianos praticamente não aplicaram recursos financeiros para adquirir materiais educativos e esportivos. Os municípios de Goiânia, Anápolis, Luziânia, Rio Verde e Senador Canedo possuem programas de repasses de recursos específicos para escolas. Dessa forma, pode se justificar a ausência de gastos com material educativo e esportivo. Mas os municípios de Águas Lindas, Valparaíso e Planaltina não possuem programas de repasses de recursos e também não gastaram recursos significativos na aquisição desses materiais. Possivelmente, as escolas que pertencem a essas redes de ensino tenham dificuldades para manter em funcionamento as suas atividades educativas e se enquadrem nas que dependem exclusivamente dos recursos advindos do PDDE e dos poucos recursos levantados junto à comunidade.

3.3.6 Gastos com material de limpeza

A maioria dos dez municípios gastou menos de 0,5% dos recursos financeiros disponíveis com material de limpeza e produção de higienização. As exceções são os municípios de Aparecida de Goiânia e Águas Lindas, que no ano de 2010 aplicaram 3% dos gastos da educação com essas despesas. Isso equivale a quase três milhões de reais por ano, somente para adquirir produtos para higienizar as escolas, pouco menos de R\$ 100,00 por aluno/ano. O município de Águas Lindas se destaca dos demais, pois nos últimos anos vêm gastando uma quantia extremamente elevada dos recursos da educação para manter suas escolas limpas. Em 2008, foram gastos R\$ 2.999.217,42 com material de limpeza e higienização. Esse valor corresponde a um gasto, em média, por escola, de R\$ 90.885,37 por ano, ou ainda, R\$ 146,00 por aluno/ano. A administração municipal de Planaltina gastou, no mesmo ano, com toda a rede de ensino R\$ 91.769,37 com materiais de limpeza. Neste município não há programa da Secretaria de repasse de recursos direto para escolas (Cf. Tabela 18).

Tabela 18: Evolução do percentual dos gastos da educação com material de limpeza e produção de higienização nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	-	-	-	-	-
Anápolis	-	-	-	-	-
Aparecida de Goiânia	0,9%	0,8%	0,3%	3,0%	0,2%
Luziânia	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%
Águas Lindas	7,4%	8,5%	4,4%	4,4%	2,6%
Rio Verde	0,4%	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%
Valparaíso	0,2%	0,1%	0,3%	0,4%	-
Planaltina	0,6%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%
Senador Canedo	-	0,1%	-	-	0,1%
Formosa	0,1%	0,1%	-	0,1%	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Os municípios de Goiânia e Anápolis não apresentaram gastos com material de limpeza e produção de higienização porque ambos os municípios possuem programa de repasse de recursos financeiros direto para escolas. Esses programas permitem que as próprias escolas se encarreguem de adquirir os seus materiais de limpeza.

3.3.7 Gastos com material de expediente

Praticamente todos os dez Municípios apresentaram gastos com materiais de expediente. Em média, os gastos ficaram em torno de 0,5% dos recursos aplicados em educação. As exceções foram os municípios de Anápolis e Águas Lindas. A Secretaria Municipal de Educação de Anápolis apresentou gastos abaixo de 0,1% com esses materiais, e o município de Águas Lindas apresentou gastos com materiais de expediente bem acima dos demais municípios. Em 2007 e 2008, foram gastos respectivamente 2,6% e 5,4% dos recursos da educação com esses materiais e, em 2009 e 2010, os gastos foram

reduzidos (0,2% e 0,6%). Em 2011, houve, novamente, uma elevação dos gastos com material de expediente, ficando em 3,8%.

3.3.8 Gastos com outros materiais de consumo

O Tribunal de Contas dos Municípios permite aos municípios lançarem gastos com materiais de consumo no elemento de despesas “outros materiais de consumo”. Esse procedimento admite o lançamento de despesas que não estejam classificadas na listagem do TCM. O problema é que alguns municípios exageram no lançamento dessas despesas. O que deveria ser a exceção se torna a regra (Cf. Tabela 19).

Tabela 19: Evolução do percentual dos gastos da educação com outros materiais de consumo nos dez maiores Municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	-	-	-	-	-
Anápolis	-	-	-	-	-
Aparecida de Goiânia	0,9%	0,2%	-	-	-
Luziânia	-	-	-	-	-
Águas Lindas	9,7%	7,5%	6,2%	0,1%	-
Rio Verde	0,1%	0,2%	-	-	-
Valparaíso	2,2%	2,2%	1,4%	1,1%	2,7%
Planaltina	1,3%	0,5%	1,3%	0,2%	0,3%
Senador Canedo	-	-	-	-	-
Formosa	1,1%	0,7%	0,1%	-	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Os municípios de Aparecida de Goiânia, Águas Lindas, Valparaíso e Planaltina, ao longo dos últimos anos, lançaram percentuais elevados com esse tipo de despesas.

Águas Lindas novamente destoa dos demais. Não é possível descrever que tipo de materiais de consumo foi adquirido pela municipalidade porque, nos dados do Tribunal, consta somente o nome das empresas que venderam esses materiais. Mas é possível inferir esses gastos a partir do nome das empresas. No caso específico do município de Águas Lindas, constam empresas de autopeças, de panificação, de alimentos, de materiais de construção, de produtos de informática, de perfumaria e cosméticos, de ferragens, de flores, entre outras. Os municípios de Planaltina e Valparaíso também fizeram o mesmo. Esse procedimento adotado pelos municípios soa no mínimo estranho, pois a maioria das despesas de materiais de consumo lançadas em outros materiais de consumo poderia perfeitamente ser lançadas nos seus respectivos elementos. Segundo o TCM, os municípios são orientados a lançarem corretamente os gastos, e muitas vezes os contadores dos municípios são multados por lançarem de maneira incorreta os seus gastos. Parece que as medidas tomadas pelo TCM estão surtindo efeito, pois, nos anos de 2010 e 2011, o percentual de despesas com material de consumo lançado em “outros materiais de consumo” diminuiu sensivelmente.

3.3.9 Gastos com materiais, bem ou serviço para distribuição gratuita e serviço de apoio ao ensino

Em 2010 e 2011, os municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Planaltina gastaram recursos da educação com materiais, bem ou serviços para distribuição gratuita. Em 2011, a prefeitura de Goiânia gastou 1,6% do orçamento da educação com esse tipo de despesa. Esses gastos foram acima de R\$ 7,5 milhões. Segundos os dados do TCM, essas despesas foram feitas junto ao grupo Diana Paolucci S/A Indústria e Comércio, mas os dados do TCM não informam que tipo de material foi adquirido. No sítio da empresa consta que esse grupo é um conglomerado empresarial que atua em diversos segmentos de atividades comerciais, industriais e de comércio exterior. Entre as áreas de atuação estão as de medicamentos, de brinquedos pedagógicos, de materiais escolares e de uniformes escolares. Possivelmente, a Secretaria de Educação do Município de Goiânia tenha adquirido uniformes escolares ou materiais pedagógicos para distribuição aos estudantes.

A Secretaria Municipal de Educação de Anápolis gastou também, em 2010 e 2011, recursos financeiros para aquisição de materiais para distribuição gratuita. Em 2010, foram gastos mais R\$ 1,5 milhão; em 2011, os gastos ficaram acima de R\$ 1,9 milhão. Esses valores equivaleram a cerca de 1,5% do total dos recursos aplicados em educação em cada ano. A maioria dos recursos financeiros gastos foi para pagamento de empresas que confeccionam uniformes escolares. A administração municipal (2009/12) divulgou, junto à mídia local, a distribuição de uniformes e materiais escolares para todos os alunos da rede municipal de ensino como sendo uma inovação da gestão da educação.

A gestão municipal de Aparecida de Goiânia igualmente gastou recursos financeiros na aquisição de materiais para distribuição gratuita. Foram gastos, em 2010, cerca de R\$ 1,5 milhão com esses materiais. Esse dinheiro representou 1,5% do orçamento da educação de 2010. A quase totalidade dos recursos foram gastos junto à empresa que comercializa materiais escolares e para escritório.

Em 2010, o município de Planaltina também gastou recursos da educação na aquisição de materiais para distribuição gratuita. Foram gastos em torno de R\$ 400 mil com essas despesas. Esses recursos foram gastos junto à editora Positivo, empresa que se destaca no mercado na produção de livros didáticos para educação básica.

Os recursos gastos com a aquisição de uniformes escolares para distribuição gratuita não podem ser considerados como gastos em MDE. Pelo menos esse é entendimento do Ministério Público do Estado de Goiás. De acordo com o manual de orientações do Fundeb, publicado em 2008 pelo Ministério Público,

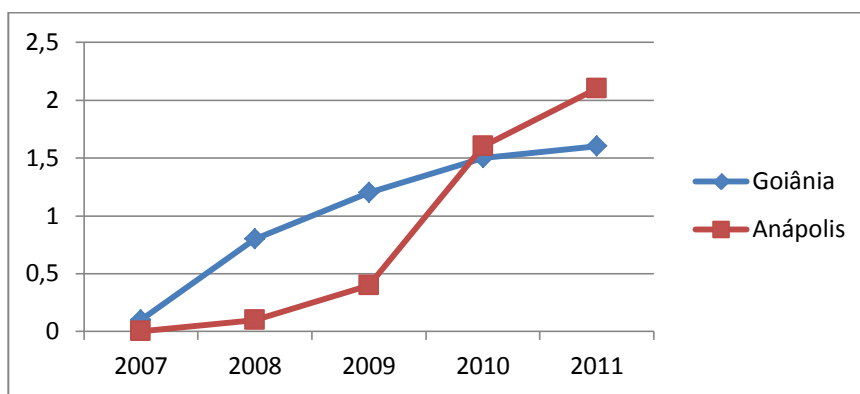
Essas despesas não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 - LDB. Tais despesas encontram-se mais próximas daquelas caracterizadas como assistência social, por conseguinte não integrantes do conjunto de ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Assim, seu custeio não deve ser realizado com recursos do FUNDEB, ainda que os alunos beneficiários sejam da educação básica pública (ESTADO DE GOIÁS, 2008, p. 68).

Parece que o Tribunal de Contas dos Municípios tem um entendimento diferente do Ministério Público Estadual, pois nas análises feitas das justificativas que constam na

certificação das despesas realizadas pelos municípios, emitidas pelo TCM, não constam como irregularidades despesas com uniformes escolares.

Os Municípios de Goiânia e Anápolis gastaram, nos últimos anos, recursos da educação com serviços de apoio ao ensino. Esses recursos foram aumentando ao longo desses anos, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Evolução do percentual dos gastos da educação com serviço de apoio ao ensino nos Municípios de Goiânia e Anápolis (2007-2011)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

O município de Goiânia gastou, somente em 2010, mais de R\$ 5,5 milhões com serviços de apoio ao ensino. Nos dados constantes no TCM, esses gastos foram com empresas de transportes (R\$ 1.400.000,00) e com Instituto Brasileiro de Educação e Gestão (R\$ 1.519.343,00), que atua na formação, capacitação de pessoas e realização de concursos públicos. Também foram gastos R\$ R\$ 2.443.600,00 com o Centro de Qualificação ao Profissional ‘Pro Educar’. Em 2011, foram gastos de R\$ 7,5 milhões com despesas com serviços de apoio ao ensino. Dentre esses gastos, se destacam novamente empresas de transportes (R\$ 4.207.226,81), o Instituto Brasileiro de Educação e Gestão (R\$ 754.418,59), Centro de Qualificação ao Profissional ‘Pro Educar’ (R\$ 987.500,00) e empresa de comunicação e *marketing* (R\$ 950.000,00). Não é possível saber se as despesas com empresas de transporte foram com gastos de transporte escolar diário ou com viagens de estudantes para visitar locais de interesse pedagógico.

No município de Anápolis, os gastos com serviço de apoio ao ensino também aparecem como despesas que tiveram aumento significativo de recursos nos últimos anos,

em especial nos anos de 2010 e 2011. Em 2010, foram gastos R\$ 1.648.861,73 com essas despesas. Desse total, 93,5% foram somente com uma empresa de softwares. Também no ano de 2011, essa empresa praticamente consumiu os recursos destinados aos serviços de apoio ao ensino; ao todo foram gastos R\$ 2.419.494,00.

3.3.10 Gastos com serviços de energia elétrica

Os gastos com serviços de energia elétrica dos dez municípios analisados tornam-se relevantes devido aos diferentes percentuais aplicados pelos municípios ao longo da série histórica, conforme mostra a Tabela 20.

Tabela 20: Evolução do percentual dos gastos da educação com serviços de energia elétrica nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Municípios	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	1,3	0,7	0,7	0,6	0,6
Anápolis	1,7	0,4	0,7	0,7	0,5
Aparecida de Goiânia	-	0,1	-	-	0,2
Luziânia	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Águas Lindas	2,5	3,1	1,1	0,3	0,3
Rio Verde	1,5	1,3	0,7	0,9	0,5
Valparaíso	0,7	0,3	2,1	0,6	0,4
Planaltina	0,1	-	0,6	0,3	0,4
Senador Canedo	0,9	1,1	0,7	0,6	0,7
Formosa	0,2%	0,2	0,2	0,5	1,5

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

Em 2007, o município de Goiânia gastou mais de R\$ 4,6 milhões somente com pagamento de serviços de energia elétrica e, no ano de 2011, foram gastos R\$ 2,8 milhões

com os mesmos serviços, ou seja, houve uma redução de mais de 60% nos valores pagos em relação a 2007. É bom lembrar que nestes quatro anos que separam os dois valores, a demanda por energia elétrica na rede municipal de ensino aumentou consideravelmente, pois nesse período teve aumento no número de escolas, de professores e funcionários, de laboratórios de informática, entre outras instalações e equipamentos.

No município de Anápolis, ocorreu o mesmo problema. Em 2007, a prefeitura gastou R\$ 1,3 milhão com pagamento de serviços de energia elétrica; em 2011 o pagamento foi reduzido para cerca de R\$ 600 mil, uma redução de mais de 50%. Mas o município de Águas Lindas chama mais atenção, pois as disparidades nos percentuais gastos são impressionantes. Em 2007, a municipalidade gastou mais de R\$ 800 mil com energia elétrica; em 2008 esse valor se eleva para quase R\$ 1,1 milhão, aumento de 37%; nos anos seguintes os valores foram reduzidos drasticamente. Em 2011, a prefeitura gastou com os serviços de energia para rede municipal de ensino R\$ 169 mil. Os gastos com esses serviços foram reduzidos em mais de 50% se comparado ao ano de 2008. Os municípios de Rio Verde, Valparaíso e Formosa tiveram também, ao longo dos anos analisados, oscilações nos percentuais e nos recursos gastos com energia elétrica.

O que motivou a redução do consumo de energia nesses municípios? Será que o TCM tornou-se mais rigoroso no controle destes gastos, ou os municípios instalaram programas eficientes para reduzir o consumo de energia, ou ainda os serviços de energia elétrica gastos em toda ou em parte da administração municipal foram computados nos gastos da educação?

3.4 Evolução das matrículas na educação básica nos dez municípios Goianos

No geral, as matrículas na educação infantil (creche) nos dez municípios analisados aumentaram de forma substantiva, tanto na rede pública quanto na rede privada. Em Goiânia, as matrículas aumentaram 26,7% no período em análise. A rede pública municipal teve um acréscimo de 39,9%, enquanto a iniciativa privada aumentou em 15,1% as suas matrículas. Os municípios de Rio Verde (142%) e Valparaíso (135%) tiveram os maiores percentuais de acréscimo nas matrículas públicas de educação infantil (creche). As matrículas nas creches privadas também tiveram acréscimos consideráveis. Em 2007, no município de Anápolis foram matriculadas 367 e, em 2011, foram

matriculadas 893 crianças, aumento de 143,3%. Em Águas Lindas, havia somente 32 crianças matriculadas em 2007 e, após quatro anos, foram matriculadas 187 crianças. Nesse município, a oferta de vagas em creche pública é insignificante. Em 2007 a municipalidade não matriculou nenhuma criança e, em 2011, foram matriculadas 179 crianças, como mostra a Tabela 21.

Tabela 21: Evolução da matrícula da educação infantil (creche) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)¹⁰

Ano	Dep. Adm.	Goiânia	Anápolis	Ap. Goiânia	Luziânia	Águas Lindas	Rio Verde	Valparaíso	Planaltina	Sen. Canedo	Formosa
2007	Municipal	4.119	663	383	770	-	673	611	357	588	209
	Privada	4.543	367	224	165	32	408	44	28	255	271
	Total	8.727	1.030	607	935	32	1.081	655	385	843	480
2008	Municipal	4.362	697	737	1.289	114	785	944	371	812	274
	Privada	4.712	543	174	285	76	351	49	41	97	447
	Total	9.151	1.240	911	1.574	190	1.136	993	413	909	721
2009	Municipal	4.456	748	659	978	148	1.129	966	552	760	247
	Privada	4.423	655	352	343	103	276	144	49	20	295
	Total	8.941	1.403	1.011	1.321	251	1.405	1.110	601	780	542
2010	Municipal	5.076	902	578	808	275	1.728	1.158	584	796	272
	Privada	4.877	662	375	345	89	373	201	91	106	374
	Total	10.019	1.564	953	1.153	364	2.101	1.359	675	902	646
2011	Municipal	5.762	891	540	979	179	1.698	1.436	769	794	267
	Privada	5.228	893	337	321	187	407	73	90	67	437
	Total	11.055	1.784	877	1.300	366	2.105	1.509	859	861	704

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Apesar do aumento significativo, a quantidade das matrículas na educação infantil (creche) ainda está muito aquém das necessidades das famílias dessas localidades. De

¹⁰ A dependência administrativa federal apresentou em média 65 alunos matriculados por ano somente no município de Goiânia

acordo o Censo Demográfico de 2010, o percentual de crianças matriculadas em creche em relação número de crianças nessa faixa etária (0 a 3 anos) é bastante reduzido.

Em 2010, na capital do Estado havia 66.468 crianças de 0 a 3 anos. Neste mesmo ano, foram matriculadas 10.019 crianças nas creches do município, sendo que 50,6% nas creches da rede municipal de ensino. As matrículas efetivadas em 2010 representaram somente 15,1% do total de crianças aptas a frequentar a creche. No município de Águas Lindas a situação é ainda pior. Foram matriculadas somente 364 crianças nas creches públicas e privadas em 2010, mas o número de crianças que poderia estar nas creches era de 12.552 crianças. As unidades escolares públicas e privadas de educação infantil do município de Anápolis matricularam somente 8,2% das crianças de 0 a 3 anos. Em Aparecida de Goiânia, o percentual de crianças matriculadas nas creches foi ainda menor. Somente 3,2% das crianças tiveram acesso à creche. O município de Rio Verde apresentou um dos melhores índices de matrícula em creche dos dez municípios investigados. Foram matriculadas 2.101 crianças nas creches do município, que representaram 18,8% das crianças de 0 a 3 anos. A rede pública contribuiu, em 2010, com maior número de matrículas (1.728).

O Plano Nacional de Educação (PNE) que está em análise no Congresso Nacional prevê na Meta 1: “Universalizar, o atendimento escolar da população de 4 a 5 anos, e ampliar, **até 2.020, a oferta de educação infantil de forma a atender 50% da população de até 3 anos**” (grifo do autor). A maioria dos dez municípios analisados matriculou menos de 10% da população nessa faixa etária. Seria necessário um volume extremamente considerável de recursos financeiros para atender a meta do PNE.

Não se pode esquecer que a educação infantil é a etapa da educação básica que tem o maior custo por aluno/ano. Em 2003, foi desenvolvida uma pesquisa pelo Inep em parceria com a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) sobre o custo/aluno ano em escolas de educação básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade no Estado de Goiás. Em 2003, o custo aluno/ano levantado por este estudo, em dois Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) no Município de Goiânia, foi, em média, de R\$ 7.200,00¹¹ por aluno/ano, nas escolas de ensino fundamental. O custo médio por escola ficou em torno de R\$ 1.810,92, e o custo dos CMEIs foi 297,6% superior ao custo das escolas de ensino fundamental. Esses dados são

¹¹ Valores em R\$, a preços de dezembro de 2012, corrigidos pelo IPCA.

somente para ilustrar o quanto de recursos financeiros será necessário, nessa década, para atingir a meta do PNE que versa sobre a ampliação de vagas na educação infantil na modalidade creche.

Por outro lado, a redistribuição dos recursos do Fundeb¹² no ano de 2012 para educação infantil (creche) em tempo integral permitiu o acréscimo de 30% de recursos ao valor do aluno/ano do ensino fundamental urbano das séries iniciais. Em 2012, para exemplificar, o valor mínimo nacional por aluno/ano para as séries iniciais do ensino fundamental foi estipulado em R\$ 2.096,68. A criança matriculada em creche em tempo integral teve a disposição apenas R\$ 2.725,68 por criança/ano. No Estado de Goiás, o valor estipulado foi um pouco superior: R\$ 3.295,33 por aluno matriculado em creche tempo integral. Se forem comparados os recursos disponibilizados pelo Fundeb¹³ e custos levantados pela pesquisa do Inep, percebe-se que os recursos dos Fundeb são insuficientes para manter as creches em funcionamento.

A evolução da matrícula na educação infantil (pré-escola) entre 2007 e 2011 nos dez municípios analisados mostra considerável crescimento no número de crianças matriculadas, tanto nas redes municipais públicas quanto nas escolas privadas. Em 2011, o município de Goiânia apresentou acréscimo de 34,9% nas matrículas da pré-escola em relação ao ano de 2007. Mas o aumento nessas matrículas se deu principalmente nas escolas privadas, onde as matrículas cresceram 54,2%, enquanto na rede pública municipal o acréscimo foi de 17,2%. No município de Anápolis, também houve crescimento de 56,9% nas matrículas na pré-escola privada. Mas, nesse município, ao mesmo tempo em que houve a expansão das matrículas pré-escola privada, a rede municipal aumentou em mais de 100% as suas matrículas. Mesmo assim, a rede de Anápolis é umas redes municipais dos dez municípios que ofereceram o menor número de vagas na pré-escola.

¹² A redistribuição dos recursos do Fundeb é feita de acordo com fatores de ponderação estabelecidos para cada nível, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, cujo peso varia entre um intervalo mínimo de 0,7 e máximo de 1,3 pontos, considerando-se como fator (um) de referência as matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental urbano.

¹³ Os municípios possuem a sua disposição, além dos recursos do Fundeb, os 25% dos impostos municipais, os 5% das transferências constitucionais não vinculadas ao Fundeb e dos recursos do salário educação. Esses recursos podem e devem ser utilizados para manutenção da educação infantil e ensino fundamental.

Em Aparecida de Goiânia, houve uma diminuição de crianças matriculadas na pré-escola pública. Em 2007, foram matriculadas 1.359 crianças na pré-escola pública e, em 2011, foram matriculadas somente 874. Enquanto isso, em 2011, as matrículas na pré-escola privada teve um incremento de 58,1%, conforme se vê na Tabela 22.

Tabela 22: Evolução da matrícula da educação infantil (pré-escola) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)

Ano	Dep. Adm.	Goiânia	Anápolis	Ap. Goiânia	Luziânia	Águas Lindas	Rio Verde	Valparaiso	Planaltina	Senador Canedo	Formosa
2007	Municipal	6.005	757	1.359	2.137	2.497	1.588	1.767	1.056	528	1.333
	Estadual	603	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	9.648	1.580	1.952	715	418	550	342	75	529	405
	Total	16.256	2.337	3.311	2.852	2.915	2.138	2.109	1.131	1.057	1.738
2008	Municipal	5.674	1.096	1.708	3.372	3.474	3.205	1.541	1.063	1.056	1.259
	Estadual	592	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	12.407	1.933	2.047	843	617	722	936	125	331	298
	Total	18.673	3.029	3.755	4.215	4.091	3.927	2.477	1.188	1.387	1.557
2009	Municipal	6.107	1.378	1.559	2.833	2.808	3.318	2.156	1.324	1.186	1.225
	Estadual	43	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	13.041	2.307	1.927	802	587	807	1.124	310	335	491
	Total	19.191	3.685	3.486	3.635	3.395	4.125	3.280	1.634	1.521	1.716
2010	Municipal	6.168	1.484	909	2.854	3.415	3.639	2.144	1.553	1.290	1.101
	Estadual	26	-	79	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	14.300	2.330	2.805	1.041	1.296	849	1.057	264	397	467
	Total	20.494	3.814	3.793	3.895	4.711	4.488	3.201	1.817	1.687	1.568
2011	Municipal	7.038	1.548	874	3.002	3.713	3.717	2.630	1.421	1.373	1.171
	Estadual	15	-	246	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	14.873	2.479	3.087	951	1.572	855	1.186	480	413	623
	Total	21.926	4.027	4.207	3.953	5.285	4.572	3.816	1.901	1.786	1.794

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

No município de Águas Lindas, as matrículas na pré-escola tiveram, no ano de 2011, um crescimento de 81% em relação ao ano de 2007. Na rede privada, o crescimento foi de 276% e na pré-escola pública municipal o acréscimo foi de 48,7%. O município de Rio Verde teve o maior crescimento (134%) das matrículas da pré-escola pública.

No geral as matrículas na educação infantil (pré-escola) privada nos dez municípios goianos cresceram mais do que as matrículas ofertadas pelas redes públicas municipais. Em 2007, os dez municípios em análise matricularam 35.844 crianças na pré-escola. Desse total, 45,2% foram em escolas privadas. Em 2011, foram matriculadas 53.267 crianças, um aumento de 48,6% em relação ao ano de 2007. As escolas privadas responderam por 49,8% das matrículas na pré-escola – um acréscimo de 63,6% em relação ao de 2007 – e a rede pública municipal por 39,2%.

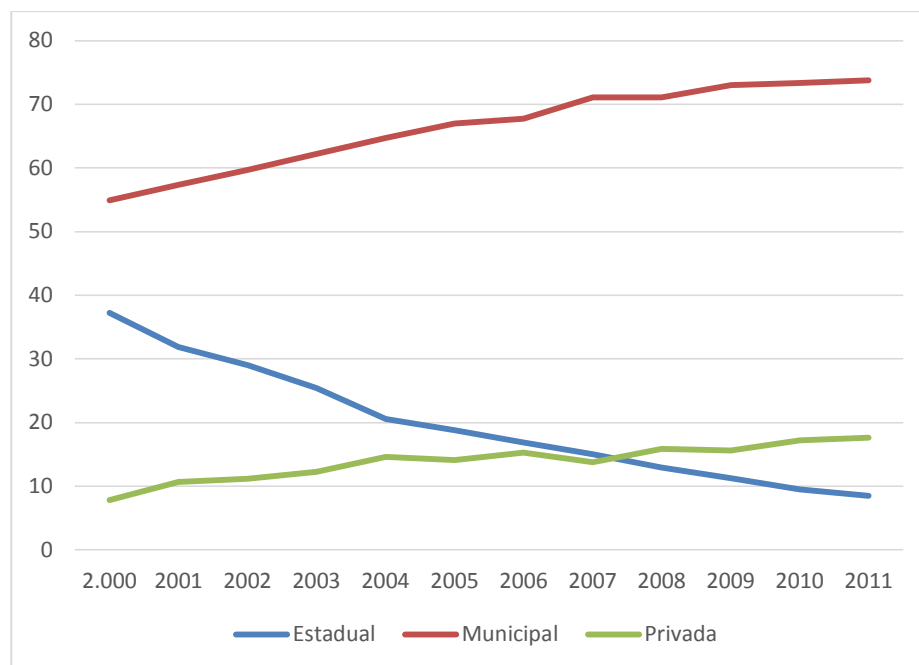
Vários fatores podem explicar o aumento de matrículas na educação infantil (pré-escola) nas escolas privadas, dentre eles: o pouco investimento de recursos financeiros na construção e ampliação de escolas nas redes públicas; a melhora da renda da população brasileira nos últimos anos, em especial, a política de valorização do salário mínimo na última década. Há um preconceito enraizado na sociedade brasileira de que o ensino público básico no geral é ruim e o oferecido pela iniciativa privada é bom. Aliado a esse preconceito em relação do ensino público, a melhoria da renda de boa parte das famílias nos últimos anos e a falta de investimentos nas escolas públicas levaram as famílias a optarem em matricular os seus filhos em escolas privadas.

A evolução das matrículas no ensino fundamental (anos iniciais) nos dez municípios analisados apresentam algumas tendências. Em primeiro, destaca-se o recuo das matrículas nas redes estaduais dos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia. Em 2007, as escolas de ensino fundamental da rede estadual presentes no município de Goiânia respondiam por 12% das matrículas dos anos iniciais. Em 2011, esse percentual foi reduzido para 8,4%. No município de Aparecida de Goiânia, a redução foi ainda maior. Em 2007, a rede estadual era responsável por 26% das matrículas do ensino fundamental anos iniciais e, em 2011, reduziu para 14,5%.

Os demais municípios praticamente não possuíam alunos no ensino fundamental (anos iniciais) matriculados em escolas estaduais porque o Fundef (1996) induziu a municipalização das matrículas dessa etapa da educação. Em Goiás, ocorreu, então, uma

expansão das matrículas nas redes municipais de ensino. Os municípios que quisessem ter acesso a mais recursos ou não perder recursos financeiros do Fundef tiveram que ampliar as suas matrículas, como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Evolução da matrícula do ensino fundamental (anos iniciais) no Estado de Goiás 2000 a 2011



Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Em segundo lugar, os municípios de Goiânia, Águas Lindas, Valparaíso, Planaltina, Senador Canedo e Formosa tiveram significativo aumento de participação das escolas privadas na oferta de vagas para o ensino fundamental. Na capital do Estado, as escolas privadas aumentaram o seu percentual de matrícula em quase 10%, em 2007. No município de Águas Lindas, foram matriculadas na rede privada somente 621 crianças em 2011. As escolas foram responsáveis por 2.315 matrículas, representando um acréscimo de 272,8%. Em Formosa, o aumento da participação da rede privada foi também elevado. Em 2007, as escolas privadas matricularam somente 131 alunos e, em 2011, esse número foi elevado para 1.784, conforme mostra a Tabela 23.

Tabela 23: Evolução da matrícula do ensino fundamental (anos iniciais) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)¹⁴

Ano	Dep. Administrativa	Goiânia	Anápolis	Ap. Goiânia	Luziânia	Águas Lindas	Rio Verde	Valparaíso	Planaltina	Sen. Canedo	Formosa
2007	Municipal	47.171	18.514	20.788	18.285	14.652	11.238	8.819	9.291	7.324	7.639
	Estadual	9.526	57	9.760	-	-	205	30	68	70	131
	Privada	22.524	5.659	7.047	1.448	621	1.180	1.371	329	878	1.227
	Total	79.483	24.230	37.595	19.733	15.273	12.623	10.220	9.688	8.272	8.997
2008	Municipal	46.295	18.029	21.825	16.488	15.483	9.847	9.232	9.125	7.114	7.488
	Estadual	7.879	202	8.105	-	-	142	-	-	39	65
	Privada	27.586	5.745	7.337	2.079	1.092	1.737	2.312	329	837	1.175
	Total	82.021	23.976	37.267	18.567	16.575	11.726	11.544	9.499	7.990	8.728
2009	Municipal	46.063	18.264	22.279	17.073	14.802	9.895	9.432	8.997	7.001	7.539
	Estadual	7.285	201	6.932	-	-	130	-	-	105	42
	Privada	26.777	6.325	6.869	1.601	1.040	1.661	2.863	713	888	1.320
	Total	80.397	24.790	36.080	18.674	15.842	11.686	12.295	9.710	7.994	8.901
2010	Municipal	43.057	19.051	22.831	16.181	15.102	10.041	9.188	8.289	6.934	7.895
	Estadual	6.693	387	5.599	-	-	96	-	-	110	35
	Privada	29.781	6.056	7.409	2.010	2.018	1.746	2.985	568	1.034	1.608
	Total	79.794	25.494	35.839	18.191	17.120	11.883	12.173	8.857	8.078	9.538
2011	Municipal	42.772	19.498	23.266	16.340	15.222	10.059	9.798	8.509	7.125	7.860
	Estadual	6.753	391	5.174	-	-	84	-	-	126	12
	Privada	30.924	5.894	7.289	1.969	2.315	1.868	2.775	880	1.082	1.784
	Total	80.711	25.783	35.729	18.309	17.537	12.011	12.573	9.389	8.333	9.656

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Em terceiro lugar, a expansão das matrículas nesses cinco anos (2007-2011), no geral, foi pequena. Em Goiânia, houve aumento somente de 1,4% nas matrículas do ensino fundamental (anos iniciais); em Anápolis, o acréscimo foi de 6,4%. Os municípios de Águas Lindas e Valparaíso tiveram os maiores acréscimo, 14,8% e 23%,

¹⁴ A dependência administrativa federal apresentou em média 260 alunos matriculados por ano somente no município de Goiânia.

respectivamente. Os municípios de Aparecida de Goiânia, Luziânia, Rio Verde e Planaltina tiveram redução nas matrículas.

Alguns fatores podem explicar esse pequeno acréscimo ou redução nas matrículas do ensino fundamental (séries iniciais) de alguns municípios. Nos últimos anos, houve redução na taxa geométrica do crescimento demográfico. Nos municípios de Goiânia, Anápolis e Planaltina, essa taxa ficou abaixo de 2%. O outro fator que pode justificar a redução ou pequeno avanço nas matrículas foram os programas de aceleração¹⁵ da aprendizagem implantados, nas últimas décadas, em vários municípios goianos, que diminuíram a distorção série/idade. Os municípios de Águas Lindas e Valparaíso tiveram os maiores percentuais nas matrículas do ensino fundamental. Provavelmente, tal acréscimo pode ter ocorrido devido à alta taxa de geométrica de crescimento de desses municípios.

A evolução da matrícula do ensino fundamental (anos finais) nos dez municípios analisados apresenta algumas tendências. Em 2011, houve diminuição das matrículas em 50% dos municípios em comparação ao ano de 2007. Somente em três municípios – Águas Lindas, Planaltina e Senador Canedo – as matrículas aumentaram mais de 5%; duas municipalidades cresceram menos de 4%. A maior queda nas matrículas foi registrada na rede estadual de ensino. Em 2007, foram matriculados 124.443 alunos no ensino fundamental (anos finais) e, em 2011, foram matriculados 102.633 alunos, totalizando uma diminuição de 17,5%. Por outro lado, a rede privada teve o maior acréscimo nas matrículas nesses últimos anos. Em 2007, as escolas privadas nos dez municípios matricularam 38.196 alunos e, em 2011, tiveram um incremento de 17,2% nas matrículas de ensino fundamental (anos finais), conforme indicado na Tabela 24.

¹⁵ Programa de Aceleração da Aprendizagem é uma intervenção emergencial que objetiva regularizar o fluxo escolar de alunos que apresentam defasagem de idade em relação à série em que estão matriculados, visando tanto àquelas crianças que foram reprovadas, como as que iniciaram tardiamente sua escolarização.

Tabela 24: Evolução da matrícula do ensino fundamental (anos finais) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)¹⁶

Ano	Dep. Adm.	Goiânia	Anápolis	Ap. Goiânia	Luziânia	Águas Lindas	Rio Verde	Valparaíso	Planaltina	Sen. Canedo	Formosa
2007	Municipal	33.556	7.567	4.762	-	06	3.194	4.325	3.333	4.403	2.720
	Estadual	39.081	12.264	27.342	13.557	11.365	7.781	3.698	3.345	1.673	4.336
	Particular	22.098	5.566	5.776	1.108	171	958	987	191	176	1.165
	Total	94.977	25.397	37.880	14.665	11.542	11.933	9.010	6.869	6.252	8.221
2008	Municipal	3.716	7.573	5.529	-	02	3.421	4.059	3.648	4.642	2.962
	Estadual	34.868	10.973	23.514	13.398	11.146	7.224	3.256	2.840	1.283	3.781
	Particular	24.999	6.254	6.154	1.131	516	1.071	1.394	226	190	1.238
	Total	93.834	24.800	35.197	14.529	11.664	11.716	8.709	6.714	6.115	7.981
2009	Municipal	34.553	7.307	6.170	-	-	3.508	4.171	4.167	5.223	3.169
	Estadual	33.990	10.796	23.220	13.901	10.778	6.943	2.809	2.803	964	3.530
	Particular	24.333	6.597	5.965	746	398	1.099	1.736	320	265	1.213
	Total	93.119	24.700	35.355	14.647	11.176	11.550	8.716	7.290	6.452	7.912
2010	Municipal	34.671	7.052	5.369	-	01	3.730	4.417	4.262	5.364	3.322
	Estadual	32.278	10.151	22.570	13.813	10.654	6.660	2.568	2.898	908	2.901
	Particular	26.186	6.443	5.901	1.027	1.040	1.073	1.775	340	276	1.305
	Total	93.387	23.646	33.840	14.840	11.695	11.463	8.760	7.500	6.548	7.528
2011	Municipal	31.820	6.955	5.032	-	-	3.866	4.616	4.181	5.608	3.462
	Estadual	30.022	9.412	22.659	13.761	11.329	6.422	2.773	2.844	812	2.599
	Particular	25.543	6.383	5.533	964	1.222	1.044	1.905	516	264	1.379
	Total	87.627	22.750	33.224	14.725	12.551	11.332	9.294	7.541	6.684	7.440

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

¹⁶ A dependência administrativa federal apresentou em média 240 alunos matriculados por ano somente no município de Goiânia.

Em quase todos os municípios investigados ocorreram, ao longo do período em análise, aumento nas matrículas nas escolas privadas. Os municípios de Águas Lindas, Valparaíso e Planaltina tiveram os maiores acréscimos em suas matrículas. Em Águas Lindas, o acréscimo em 2011 foi de 614,6% em relação ao ano de 2007.

As matrículas no ensino fundamental (anos finais) nas redes municipais de ensino dos dez municípios analisados apresentam oscilações na evolução. Alguns municípios diminuíram as suas matrículas outros aumentaram. Luziânia e Águas Lindas não oferecem vagas nessa etapa de ensino. Os municípios de Goiânia e Anápolis diminuíram as suas matrículas em 5,2% e 8,1% respectivamente. Rio Verde, Valparaíso, Planaltina, Senador Canedo e Formosa apresentaram aumento de mais 20% nas matrículas de ensino fundamental (anos finais).

Provavelmente, nesses municípios, esteja ocorrendo um processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental (anos finais), pois o aumento das matrículas nas redes municipais ocorre paralelamente à queda nas matrículas na rede estadual. No município de Goiânia, as matrículas na rede municipal apresentaram pequenos aumentos entre os anos de 2007 a 2010. Em 2011, as matrículas municipais diminuíram 8,2%. Resta saber se essa queda é uma tendência ou se teve algum problema nos dados do Censo Escolar, pois, no ano de 2012, as matrículas voltaram a crescer em torno de 4%. No município de Anápolis, a evolução das matrículas na rede municipal de ensino apresentaram pequenas reduções ao longo do período em análise.

Em 2011, houve uma redução de 8,1% nas matrículas do ensino fundamental em comparação com o ano de 2007. Nos municípios de Goiânia e Anápolis, as matrículas nas escolas privadas tiveram crescimento sucessivo. Em 2007, o município de Goiânia matriculou 22.098 adolescentes. Esse número subiu para 25.543 em 2011, um aumento de 15,6%. Em Anápolis, não foi diferente. Nesse mesmo período, as matrículas tiveram crescimento de 14,7%, como mostra a Tabela 24.

Alguns fatores podem explicar as tendências da evolução das matrículas do ensino fundamental (anos finais) nos dez municípios analisados. Em primeiro lugar, há um pequeno crescimento ou até redução das matrículas na maioria dos municípios, com exceção de Águas Lindas, Planaltina e Senador Canedo, que tiveram crescimento acima dos demais. Essa redução pode estar aliada à baixa taxa geométrica de crescimento da

população. Ou, ainda, a diminuição da taxa de reprovação e de abandono e, conseqüentemente, o aumento na taxa de aprovação.

Com a exceção do município de Formosa, os outros nove municípios analisados ampliaram a taxa de aprovação na rede municipal de ensino em 2011, se comparado ao ano de 2007. Em Goiânia, a taxa de aprovação era de 87% e subiu para 91,1%. O maior acréscimo ocorreu no município de Valparaíso, que passou de 80,6% para 88,1%. O município Rio Verde foi o que menos elevou a taxa de aprovação (1,2%), mas mesmo com esse pequeno acréscimo a cidade detém a maior taxa de aprovação (95,4%) entre os dez municípios analisados. Senador Canedo apresentou a menor taxa de aprovação (81,3%) entre os municípios analisados.

As taxas de abandono reduziram em todos os municípios analisados. Em 2007, a taxa de abandono no município de Goiânia era de 10,3%; em 2011, caiu para menos de 6%. Nos demais municípios, essa taxa ficou abaixo de 4%. Possivelmente, o que motivou a queda dessas taxas foram os programas sociais implantados nos últimos anos, que vinculam o recebimento dos benefícios à frequência nas escolas.

Outro fator que pode ter contribuído para a redução das matrículas do ensino fundamental (anos finais) nas redes estaduais (17,5%) dos dez municípios analisados e acréscimo nas matrículas nas escolas privadas (17,2) foi o aumento da renda familiar nesses últimos anos. Com o aumento da renda familiar, as famílias começaram a migrar para escolas privadas que, geralmente, no conceito da sociedade, possui ensino de melhor qualidade. Ou talvez, a superlotação e a não localização das escolas públicas junto à população que mais precisa podem ter contribuído para o incremento das matrículas na iniciativa privada.

Outro fator que também pode explicar o arrefecimento das matrículas do ensino fundamental nas redes municipais é a redução da taxa de distorção série/idade de alguns municípios. A taxa de distorção de série/idade no município de Goiânia teve uma redução considerável, pois, em 2007, a taxa era de 24,1 e diminuiu para 15,7 em 2010. Também houve redução pequena nas taxas dos municípios de Águas Lindas e Formosa. Mesmo com a redução, a cidade de Águas Lindas possui a maior taxa distorção série/idade dos municípios analisados. Em 2010, a taxa foi de 28,2%, uma taxa acima da média nacional (27%). A menor taxa de distorção série/idade apresentada foi do município de Rio Verde (9,4%); os demais municípios apresentaram taxas acima de 20%.

3.5 Número de alunos por turma nos dez municípios goianos

A relação do número de alunos por turma é um bom indicador para verificar se a educação básica pública está melhorando. Examinar a evolução do número de alunos por turma torna relevante na medida em que se busca mapear a tendência de aumento ou redução de alunos nos interiores das salas de aula. Nesse momento, procura-se descrever e analisar a evolução do número de alunos por turma nos dez maiores municípios goianos em matrícula pública municipal.

Para estabelecer a relação adequada do número de alunos por turma, devem ser consideradas as dimensões físicas das salas de aula, as condições materiais das escolas e as necessidades pedagógicas de ensino. Não há na legislação nacional brasileira especificação do número máximo de alunos que deve ser matriculados por turma. Cada Estado e município da estabelece por legislação própria o número apropriado de alunos por turma. Está em tramitação no Congresso Nacional projeto de lei para alterar o parágrafo único do art. 25¹⁷ da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), com vistas a estabelecer no número máximo de alunos por turma na pré-escola e no ensino fundamental e médio. Esse projeto pretende determinar que na pré-escola e nos dois anos iniciais do ensino fundamental esse número não exceda a 25 alunos por turma, e nos demais anos do ensino fundamental e no ensino médio não exceda a 35 alunos por turma. Esse projeto não menciona a especificação para número máximo de crianças por turma na educação infantil (creche).

A Lei Complementar nº 26 de 28 de dezembro de 1998, que estabelece as Diretrizes e Bases do sistema educativo do Estado de Goiás, institui que o número máximo de alunos por turma na educação básica dever ser: 25 alunos para pré-escola; 30 alunos para as duas primeiras séries do ensino fundamental; 35 alunos para as terceiras e quartas séries do ensino fundamental; e 40 alunos para as quintas e oitavas séries do ensino fundamental e para o ensino médio. Estabelece ainda que os critérios para definição da relação do número de crianças nas creches serão definidos pelo Conselho Estadual de Educação (CEE). Além disso, também se estabelece como critério para a

¹⁷ Esse artigo “versa que será objetivo permanente as autoridades responsáveis alcançarem relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento”.

definição das dimensões físicas adequadas o espaço de 1,2 m² para cada aluno e 2,5 m² para o professor.

O Conselho Estadual de Educação do Estado de Goiás (CEE), por meio da Resolução nº 655, fixou normas para educação infantil do Sistema Estadual de Ensino. Dentre as normas, especificou o número de crianças por professor: até 06 crianças/professor na faixa etária de zero a um ano; 07 a 08 crianças/professor na faixa etária de um a dois anos; 09 a 12 crianças/professor na faixa etária de dois a três anos; 13 a 20 crianças/professor na faixa etária de três a quatro anos; e 21 a 25 crianças/professor na faixa etária de quatro a seis anos.

A lei 26 que regulamenta o sistema educativo do Estado de Goiás e a resolução que fixa as normas para educação infantil só tem validade se os municípios aderirem ao sistema estadual de ensino. Boa parcela dos municípios goianos optou em estabelecer sistema próprio de ensino, ou seja, não seguem as legislações estaduais que regulamentam da educação básica.

As escolas municipais de educação infantil (creche) apresentaram disparidade acentuada na relação do número de alunos por turma nos dez municípios analisados. Enquanto alguns municípios possuíam em média menos de 20 alunos por turma, outros tinham acima de 20. Em 2010, o município de Anápolis teve a menor média (13,3) de alunos por turma entre os municípios analisados, e a cidade de Águas Lindas apresentou a pior média de alunos por turma (27,6), como mostra a Tabela 25.

Tabela 25: Evolução do número de alunos por turma nas escolas de educação infantil (creche) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2010)

Municípios	2007	2008	2009	2010
Goiânia	16	16,2	16,3	15,3
Anápolis	14,5	12,5	12,7	13,3
Ap. de Goiânia	17,4	21,7	20,6	18,7
Luziânia	24,1	23,1	24,2	20,3
Águas Lindas	-	22,8	29,6	27,6
Rio Verde	21	20,1	22,2	24,5
Valparaíso	20,4	22	18,3	16,6
Planaltina	22,3	21,9	25,2	26,7
Sen. Canedo	17,3	21,3	20,6	19,9
Formosa	19	21,1	14,7	14,4

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Metade dos municípios investigados apresentou ao longo desses anos redução no número de crianças nas salas de creche. Em 2010, o município de Luziânia conseguiu diminuir em 15,8% o número de crianças nas salas de creche em comparação ao ano de 2007, e Águas Lindas teve aumento de 21% no número de crianças nas turmas de creche em 2010.

Há basicamente três formas de aumentar o número de vagas nas escolas. A primeira forma é construir mais escolas para atender a demanda; a segunda é simplesmente matricular mais alunos por turma; e, por último, abrir mais turmas em outros períodos nas escolas. O município de Águas Lindas ampliou o número matrículas nas creches a partir da construção de mais creches, mas, ao mesmo tempo, ampliou o número de crianças em salas de aula. Dos dez municípios investigados, cinco utilizaram esse artifício, ou seja, ao mesmo tempo, aumentaram número de crianças nas salas e construíram mais creches.

As escolas municipais de educação infantil (pré-escola) apresentaram disparidade menor na relação do número de alunos por turma nos dez municípios analisados. Em

2010, o município de Águas Lindas teve maior média (24,7) de alunos por turma, enquanto que município de Goiânia apresentou a menor média (18,7). Somente os municípios de Águas Lindas e Rio Verde apresentaram, no período analisado, ligeiro aumento na média de alunos por turma; os demais reduziram o número de alunos matriculados por sala na educação infantil (pré-escola).

A evolução do número de alunos por turma nas escolas municipais de ensino fundamental (anos iniciais) apresentou redução da média de alunos/turma na maioria dos municípios investigados. A diferença entre os municípios em relação ao número de alunos também é pequena. Em 2010, Águas Lindas possuía em média 28,6 alunos por turma; o município de Formosa apresentou a menor média entre os municípios (25,1).

No ensino fundamental (anos finais), a relação do número de alunos por turma apresentou maior disparidade entre os municípios analisados. Em 2010, as escolas da rede municipal de Aparecida de Goiânia possuíam a maior média (34,5) de alunos por turma e as escolas do município de Planaltina apresentaram a menor média (25,4), como mostra a Tabela 26.

Tabela 26: Evolução do número de alunos por turma nas escolas de ensino fundamental (anos finais) nos dez maiores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2010)

Municípios	2007	2008	2009	2010
Goiânia	30,7	30	28,9	28,8
Anápolis	33,3	32,9	31,9	31,3
Ap. de Goiânia	32,9	33,8	33	34,5
Luziânia	-	-	-	-
Águas Lindas	-	-	-	-
Rio Verde	26,9	29,5	29,8	31,3
Valparaíso	32,4	33,5	31,7	31,8
Planaltina	25,7	27,2	26	25,4
Sen. Canedo	32,4	33,8	33,1	33,1
Formosa	32,9	32,6	34,4	31,9

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Cinco municípios apresentaram redução na média de alunos matriculados no ensino fundamental (anos finais). Os municípios de Goiânia e de Anápolis apresentaram as maiores reduções na média de alunos/turma, no período em análise. Ambos reduziram em torno de 6%. Os municípios de Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Rio Verde aumentaram, nos últimos anos, a média de alunos/turma. Em 2007, as escolas municipais de Rio Verde tinham em média 26,9 alunos matriculados por turma e, em 2010, passou para 31,3, um aumento de mais de 16%.

Se o projeto de lei que está tramitando no Congresso Nacional, que altera o art. 25 da LDB propondo que o número de alunos por turma no ensino fundamental (anos finais) não exceda 35 alunos/sala, tivesse sido aprovado, não alteraria em nada a situação das escolas municipais dos dez municípios analisados, pois nenhum dos municípios excedeu, em 2010, o número de alunos proposto pelo projeto de lei. Poderia alterar se os municípios utilizasse o máximo de 35 alunos por turma como sendo o número fixo de matrícula no ensino fundamental; assim a média de alunos matriculados poderia ser elevada.

Em 2010, a média de alunos por turma nas redes municipais na educação infantil (creche) no Brasil foi de 17,5. Quatro municípios analisados (Goiânia, Anápolis, Valparaíso e Formosa) ficaram abaixo da média nacional; os demais ficaram bem acima dessa média. A média nacional de alunos matriculados por turma na educação infantil (pré-escola) foi de 20. Somente os municípios de Goiânia e Valparaíso conseguiram ficar abaixo dessa média, os demais ficaram acima. Ainda em relação à média nacional de alunos por turma no ensino fundamental (anos iniciais), todos os municípios goianos ficaram acima da média nacional (23). Ocorreu o mesmo no ensino fundamental (anos finais). A média nacional (27,2) ficou abaixo da maioria dos municípios goianos investigados, com exceção do município de Planaltina, que teve em média de 25,4 alunos matriculados.

Praticamente todos os municípios analisados terão, nos próximos anos, que investir recursos financeiros para diminuir a relação do número de alunos por turma, caso queiram se aproximar da média nacional de alunos por turmas nas escolas públicas municipais e, conseqüentemente, melhorar os indicadores que possam alterar a qualidade de ensino público.

4 APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NOS DEZ MENORES MUNICÍPIOS GOIANOS EM MATRÍCULA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO APÓS A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB

A população dos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica pública municipal varia entre 1.000 e 3.300 habitantes. A maioria desses municípios teve crescimento demográfico negativo, enquanto a taxa de crescimento geométrico de Goiás ficou em torno de 1,84%. O município de Guarinos (-2,16%) teve a maior taxa de crescimento negativo. Somente quatro municípios (Anhanguera, Marzagão, Nova Aurora e Palmelo) apresentaram taxa geométrica de crescimento positiva. Destes, somente o município de Anhanguera teve taxa superior a 1% (Cf. Quadro II).

Em 2010, todos os dez municípios investigados apresentaram renda per capita anual abaixo do Estado de Goiás (R\$15.708,00). O município de Cachoeira de Goiás obteve a maior renda per capita entre os dez municípios; a menor renda foi a do município de Palmelo. A diferença entre a menor renda per capita e a maior é de 80,3%. O município Ivolândia apresentou o maior PIB e o município de Anhanguera apresentou o menor PIB entre os dez municípios.

Com exceção do município de Anhanguera, que possuía o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) elevado, o índice dos demais municípios analisados foi considerado médio. O menor IDHM apresentado foi do município de Guarinos (0,694) e o mais elevado foi de Anhanguera (0,802). Também os índices de Gini¹⁸ dos dez municípios analisados estão muito próximos entre si. O melhor índice, em 2003, foi do município de Anhanguera (0,34) e os piores índices foram de Ivolândia (0,40), Marzagão (0,40), Palmelo (0,40) e Professor Jamil (0,40).

Dos dez municípios analisados, quatro possuem mais de 400 km² de área territorial, (Cf. Quadro 2). O município de Ivolândia sozinho possui área territorial superior aos municípios de Aloândia, Anhanguera, Marzagão, Nova Aurora, Palmelo e Professor Jamil.

¹⁸ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. O valor pode variar de zero, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Os municípios com grandes extensões territoriais necessariamente têm que disponibilizar boa parte de recursos da educação para transportar alunos da zona rural (Cf. Mapa 2).

Quadro 2: Perfil socioeconômico dos dez menores municípios goianos em matrícula na rede pública municipal

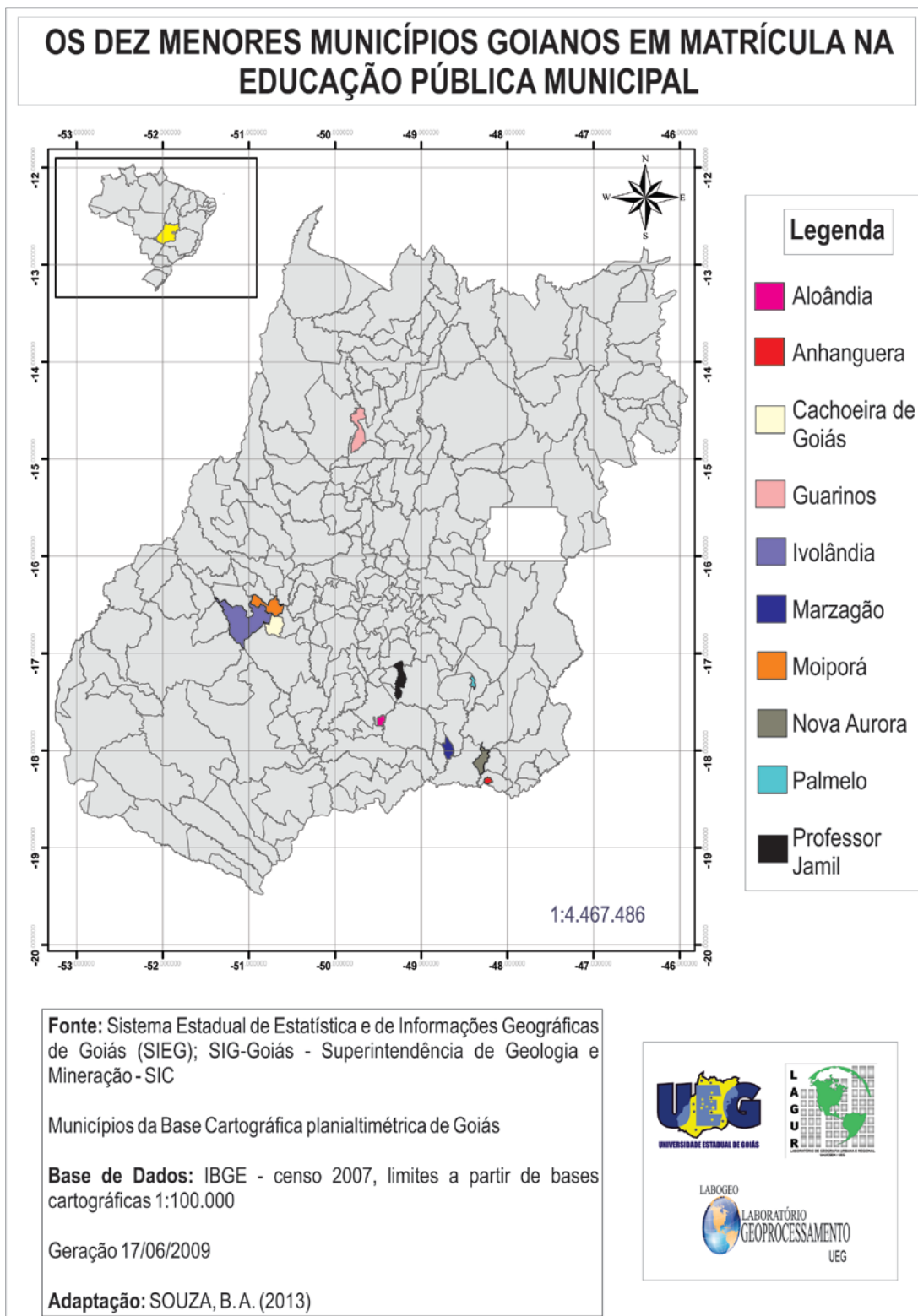
	Aloândia	Anhanguera	Cachoeira de Goiás	Guarinos	Ivolândia	Marzagão	Moiporá	Nova Aurora	Palmelo	Professor Jamil
População (2.010)	2.051	1.020	1.417	2.299	2.663	2.072	1.763	2.062	2.335	3.239
Taxa geométrica de crescimento (2.010)	-0,37	1,45	-0,55	-2,1	-1,16	0,76	-1,37	0,68	0,11	-0,49
Matrícula na educação básica (2.010)	436	254	354	490	484	646	352	458	524	777
(%) Matrícula/População	21,2	24,9	25	21,3	18,2	31,2	20	22,2	22,4	24
PIB (R\$ mil – 2.010)	18.579,71	10.036,50	18.476,76	20.957,01	33.808,42	24.410,34	20.759,35	23.116,06	16.848,53	27.995,61
Per capita	9.089,88	9.868,73	13.039,35	9.088,03	12.695,62	11.781,05	11.775,01	11.172,57	7.203,30	8.629,97
Receitas Municipais (R\$ mil – 2.010)	6.124	6.078	5.762	5.715	7.260	6.222	5.882	6.040	6.392	7.713
Área Territorial (KM)	102,160	56,642	415,730	595,865	1.262,837	228,091	460,623	302,660	58,997	347,464
Índice de Gini (2.003)	0,38	0,34	0,38	0,38	0,40	0,40	0,37	0,35	0,40	0,40
IDHM – Geral (2.000)	0,743	0,802	0,704	0,694	0,721	0,779	0,730	0,785	0,787	0,736
IDHM – Educação	0,826	0,952	0,814	0,798	0,805	0,855	0,852	0,865	0,841	0,839
IDHM – Longevidade	0,726	0,804	0,667	0,679	0,730	0,807	0,703	0,804	0,846	0,708
IDHM – Renda	0,678	0,649	0,632	0,604	0,629	0,675	0,636	0,685	0,673	0,660

Taxa de alfabetização (2.010)	86,23	96,63	87,23	87,17	87,03	90,49	85,68	90,65	90,32	86,06
Empregos (RAIS) 2.011	181	170	290	216	343	256	248	233	298	320
Rendimento Médio (R\$)	874,33	1.053,04	1.161,83	812,99	901,23	900,54	933,76	925,80	883,12	912,52

Fonte: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB)

Justamente os municípios com as maiores extensões territoriais possuíam também uma considerável parcela da população vivendo na zona rural. Em 2010, o município de Guarinos tinha 50,8% da população na zona rural, Ivolândia 42,3%, Moiporá 55,6% e Professor Jamil 43,2%.

Mapa 2: Localização e extensão territorial dos dez menores municípios goianos em matrícula na educação pública municipal



Os empregos formais nos dez municípios analisados representam muito pouco em relação ao número de habitantes. Em 2011, somente 8,8% da população do município de

Aloândia possuía empregos formais; em Ivolândia esse percentual foi um pouco maior (12,9%). O município de Ananguera, com 16,7%, apresentou a melhor relação emprego formal versus população. O rendimento médio dos trabalhadores formais dos dez municípios varia entre R\$ 800,00 e R\$ 1.200,00. O município de Guarinos teve o menor rendimento médio entre os municípios; o maior rendimento médio foi da cidade de Cachoeira de Goiás (Cf. Quadro 2).

Em relação às receitas municipais, os dez municípios analisados possuem números parecidos. A maior receita registrada, em 2010, foi do município de Professor Jamil, com quase R\$ 8 milhões, e a menor foi a de Guarinos, com R\$ 5,71 milhões. Apesar parecidas em valores absolutos, as receitas dos dez municípios são diferentes quando se divide o valor pelo número de habitantes. Enquanto o município de Cachoeira de Goiás teve R\$ 4.066,33 de receita tributária por habitante, Ivolândia obteve somente R\$ 2.726,24. Essa heterogeneidade entre as receitas municipais por habitantes entre os dez municípios evidencia a capacidade que cada município tem de proporcionar serviços públicos para seus moradores.

As receitas municipais dos dez municípios analisados dependem praticamente dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No cômputo dos impostos arrecadados e das transferências constitucionais desses municípios, o FPM ultrapassa, na quase totalidade das municipalidades, mais de 70% das receitas municipais. Em 2011, o FPM representou 82,9% das receitas de impostos e transferências constitucionais do município de Ananguera. O município de Professor Jamil teve o menor percentual do FPM na composição das suas receitas. Em 2011, esse percentual foi de 68,5%.

20% dos recursos financeiros advindos do FPM e demais transferências constitucionais obrigatoriamente estão vinculados ao Fundeb. Necessariamente, para acessar esses recursos, Estados e municípios devem ter alunos matriculados em suas redes de ensino. Como os dez municípios analisados possuem poucos alunos matriculados em suas respectivas escolas, naturalmente tiveram também modesto acesso aos recursos do Fundeb. Nesse sentido, a política de fundos, por meio do Fundeb, tem alterado de maneira significativa as finanças municipais. Essas alterações serão objetos de análise no próximo tópico.

4.1 A origem dos gastos da educação

A evolução dos gastos em educação nos dez municípios com menor número de matrículas após a implantação do Fundeb (2007) apresenta oscilações. Alguns municípios tiveram aumentos significativos nos gastos da educação, outros reduziram os seus gastos. Em 2011, o município de Professor Jamil aumentou em 90,3% os seus gastos em educação, em comparação com o primeiro ano de vigência do Fundeb (2007). Em contrapartida, o município de Moiporá reduziu o seu gasto em educação em 16,2%. Enfim, ao longo dessa série histórica, os dez municípios analisados apresentaram disparidades consideráveis nos gastos da educação, como mostra a Tabela 27.

Tabela 27: Evolução dos recursos financeiros gastos em educação nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Prof. Jamil	861.300,12	938.560,23	1.202.623,33	1.255.569,09	1.639.076,99
Moiporá	944.659,33	1.144.887,12	787.849,92	775.480,25	791.228,16
Anhanguera	752.478,30	874.286,95	774.957,06	764.945,97	765.195,94
Nova Aurora	1.034.941,01	1.194.433,95	881.688,99	1.131.342,57	1.121.618,02
Marzagão	651.330,06	754.690,15	690.778,19	730.313,09	1.104.030,90
Guarinos	858.930,13	901.624,09	899.861,20	919.167,24	1.273.466,67
Ivolândia	987.364,50	1.035.248,91	1.020.348,97	668.233,74	929.778,62
Cachoeira de Goiás	870.598,12	891.353,57	1.002.299,46	934.215,23	1.063.255,31
Palmelo	947.290,36	1.067.709,97	1.128.646,48	1.224.367,72	1.442.999,22
Aloândia	526.196,66	660.627,14	616.495,41	644.772,66	729.796,05

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM).

Três fatores podem explicar as oscilações nos gastos da educação nesses dez municípios. Em primeiro, aponta-se o desempenho do repasse de recursos do FPM ao longo dos últimos anos. Lembre-se que os dez municípios analisados dependem expressivamente dos recursos advindos do FPM. De acordo com dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), os repasses dos FPM tiveram trajetória de crescimento, desde 2003 a 2008. Em 2009 e 2010, os recursos desse Fundo foram reduzidos em função da crise econômica e pela desoneração fiscal que o governo federal fez no Imposto de Renda (IR) e no Imposto de Produtos Industrializados (IPI). Em 2010, os repasses do FPM tiveram redução de 1,2% em relação a 2009, e 5,6% em relação a 2008 (CNM, 2010).

Outro fator, talvez o mais importante, é a oscilação do número de matrícula ofertado pelos municípios investigados. Sabe-se que o critério principal para distribuição dos recursos do Fundeb é o número de matrículas que cada município e o Estado possuem nas suas respectivas redes. O terceiro fator que pode influenciar nos gastos da educação dos municípios é o percentual de impostos que a gestão municipal aplicou em educação.

O município de Professor Jamil apresentou um dos melhores acréscimos nos gastos da educação. Dois motivos explicam esse aumento nos gastos. Em primeiro, o pequeno incremento nas matrículas municipais. Em 2007 foram matriculados 112 alunos; em 2010 as matrículas aumentaram 17,9%. Mas o que motivou o aumento nos gastos da educação do município de Professor Jamil foi, principalmente, a ampliação do percentual aplicado em educação nos últimos anos. Em 2007, segundo dados do TCM, a gestão municipal aplicou 27,03% dos impostos e transferências constitucionais em educação; em 2009 o percentual aplicado foi de 31,9%; em 2011, o percentual foi elevado para 32,2%.

O município de Marzagão também teve aumento expressivo nos gastos da educação. Após cinco anos de implantação do Fundeb, a municipalidade conseguiu ampliar em 69,5% os gastos da educação. O principal fator que explica esse aumento foi à ampliação das matrículas nas escolas municipais. Em 2007, foram matriculadas 103 crianças em creche e pré-escolas. Em 2011, as matrículas aumentaram 60,2%, já que o município passou a matricular crianças no ensino fundamental (anos iniciais).

Os municípios de Guarinos, Cachoeira de Goiás, Palmelo e Aloândia tiveram acréscimos no número de matrícula em 2011 em comparação com o ano de 2007. Desses municípios, Guarinos foi que teve o maior aumento nas matrículas municipais, que passaram de 80 para 192 em 2011. Com exceção do município de Aloândia, os demais aplicaram nos

últimos anos na educação percentual de impostos e transferências constitucionais acima do mínimo (25%) exigido pela Constituição Brasileira. Em 2011, o município de Palmelo aplicou 35,1%, Cachoeira de Goiás, 30,7%, e o município de Guarinos aplicou 31%.

O município de Moiporá apresentou as maiores reduções nos gastos da educação dos dez municípios analisados. A gestão municipal reduziu o percentual de impostos e transferências constitucionais gastos na educação. Em 2007, gastou em educação 29% e em 2011 esse percentual foi reduzido para 27%. Mas o motivo principal para diminuição dos gastos com educação foi a redução do número de alunos matriculados na rede municipal. Em 2007, foram matriculadas 122 crianças; em 2011 foram matriculadas somente 77 crianças, uma redução de 37%.

O município de Ivolândia apresentou, ao longo dos anos em análise, redução nos gastos da educação, principalmente no ano de 2010. A explicação da redução nos gastos da educação não está na diminuição no número de matrículas nas escolas municipais, pois esse município não teve redução no número das matrículas nesses anos. A principal causa do arrefecimento nos gastos da educação, em 2010, foi a diminuição drástica nos repasses dos recursos do salário educação feito pelo FNDE ao município. Em 2009, o município recebeu mais de R\$ 300 mil de repasse. No ano seguinte, 2010, foram repassados somente R\$ 15.000,00. Não foi possível apurar os motivos dessa drástica redução.

O município de Nova Aurora apresentou redução significativa nos gastos da educação somente no ano de 2009; nos demais anos mantêm-se os gastos da educação sem grandes oscilações. O que motivou essa queda nos gastos da educação nesse ano foi a diminuição do percentual dos impostos e transferências constitucionais aplicados em educação. Em 2007 a gestão municipal aplicou 35,4% dos impostos em educação e em 2009, o percentual aplicado diminuiu para 27,8; em 2011 o percentual elevou para 30,8%.

Tabela 28: Evolução do percentual dos recursos transferidos ao Fundeb em relação às receitas de impostos e transferências constitucionais destinadas para MDE nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Prof. Jamil	48,7%	54,3%	47,1%	47,5%	42,3%
Moiporá	41,8%	45,4%	56,0%	56,9%	59,1%
Anhanguera	48,2%	50,4%	53,1%	54,7%	56,5%
Nova Aurora	54,2%	46,2%	52,1%	46,4%	49,4%
Marzagão	58,6%	59,5%	59%	58,7%	54,7%
Guarinos	53,0%	54,4%	55,3%	54,1%	44,2%
Ivolândia	55,1%	58,7%	58,7%	62,6%	61,4%
Cachoeira de Goiás	51,4%	56,0%	52,6%	56,0%	55,0%
Palmelo	48,0%	50,1%	46,3%	46,7%	44,0%
Aloândia	67,3%	64,2%	65,5%	67,0%	63,5%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Os dados contidos na Tabela 28 demonstram a evolução dos percentuais das perdas de recursos financeiros dos dez municípios analisados após a implantação do Fundeb. Em função do pequeno número de matrículas nas escolas municipais, os dez municípios tiveram que transferir recursos para outros municípios goianos. Em 2011, o município de Aloândia teve a maior perda em percentuais de recursos financeiros em função da adoção da política de fundos. Foram transferidos para outros municípios mais de um milhão de reais. Nesse ano o município teria a sua disposição R\$ 1.753.892,58 de receitas de impostos e transferências constitucionais para serem gastos em educação. Mas após implantação do Fundeb teve que transferir mais de 60% dos seus recursos para o Fundo.

O município de Professor Jamil foi o que menos transferiu recursos financeiros em percentuais para o Fundeb em 2011. Mesmo assim foram transferidos mais de R\$ 1 milhão. O município repassou mais de 40% do dinheiro que teria para aplicar em MDE provenientes dos impostos e transferências constitucionais, caso não existisse o Fundeb.

Em 2011, os municípios de Professor Jamil e Palmelo apresentaram, ao longo dos anos investigados, tendência de queda nos percentuais de repasses de recursos financeiros ao Fundeb. As principais razões para essa diminuição dos percentuais repassados foram o aumento das matrículas nas escolas e o acréscimo do percentual aplicado em educação. Em 2011, os municípios de Nova Aurora, Marzagão, Guarinos e Aloândia começaram a apresentar queda no índice de repasses para o Fundo. A administração municipal de Guarinos reduziu de 53% em 2007, para 44,2% em 2011.

No geral, os dez municípios analisados vêm, ao longo dessa série histórica, transferindo mais de 40% dos recursos financeiros oriundos dos impostos e transferências constitucionais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. A lógica da política de fundos adotada nas últimas décadas, que vincula parte dos recursos destinados para a educação às matrículas na educação básica, penaliza os municípios com população pequena e poucos alunos matriculados nas escolas municipais. Em Goiás, 92% dos municípios abaixo de 5 mil habitantes obtiveram restituição inferior ao valor da contribuição ao Fundeb.

Mesmo com a penalização dos pequenos municípios goianos por meio da política de fundos adotada recentemente no país, que retira parte dos recursos financeiros constitucionalmente vinculados à educação dos pequenos municípios e repassa para outros entes federados do mesmo Estado, os dez municípios analisados praticaram gasto/aluno/ano bem acima dos dez maiores municípios goianos em matrículas nas escolas municipais (Cf. Tabela 29).

O município de Cachoeira de Goiás apresentou o maior gasto por aluno/ano entre os dez municípios investigados. Em 2007, a administração municipal gastou R\$ 14.755,90 com cada matriculado em suas escolas municipais. Em 2011, esse valor foi elevado para R\$ 18.986,70, um acréscimo real de 28,7%. O município de Guarinos teve a maior perda no período analisado. Em 2007, a municipalidade gastou R\$ 10.736,63. Após cinco anos, esse valor foi reduzido para R\$ 6.632,64, uma queda de 38,2%.

Tabela 29: Evolução do gasto/aluno/ano da educação básica pública municipal nos dez menores municípios goianos em matrícula (2007-2011) – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA).

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	7.059,84	7.332,50	10.457,59	9.511,89	14.009,20
Moiporá	7.680,16	11.682,52	8.039,28	8.162,95	10.275,69
Anhanguera	6.376,93	7.346,95	6.797,86	5.463,90	7.151,36
Nova Aurora	9.323,79	10.037,26	6.679,46	9.507,08	10.889,49
Marzagão	6.323,59	5.674,36	5.570,08	4.742,29	6.691,10
Guarinos	10.736,63	11.709,40	10.586,60	5.892,10	6.632,64
Ivolândia	12.658,52	9.954,32	12.147,01	7.508,24	12.233,92
Cachoeira de Goiás	14.755,90	18.569,87	20.455,09	18.317,94	18.986,70
Palmelo	16.619,13	10.784,95	16.357,20	11.660,64	10.161,97
Aloândia	13.847,28	17.384,92	51.374,61	12.399,47	15.865,13

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Em 2011, os dez municípios, com exceção de Guarinos e Palmelo, tiveram acréscimo acima da inflação no gasto por aluno/ano, quando comparado ao ano de 2007. Guarinos e Palmelo apresentaram redução no gasto por aluno em 2011 porque aumentaram as matrículas em suas escolas. O município de Guarinos, por exemplo, aumentou em 140% o número de matrículas nas escolas municipais; em Palmelo o acréscimo foi de 149%.

Os dez municípios investigados apresentaram, no período em análise, gasto por aluno/ano muito acima do mínimo estabelecido nacionalmente. Em 2011, o mínimo previsto pelo MEC para gasto aluno/ano do ensino fundamental anos iniciais foi R\$ 1.722,05. O município de Guarinos, entre os dez, foi o que gastou o menor valor por ano, mesmo assim, o valor aplicado foi 285,1% acima do mínimo estabelecido nacionalmente.

Apesar dos dez municípios analisados apresentarem gasto por aluno/ano muito acima do mínimo estabelecido nacionalmente, deve-se olhar os valores com cautela, porque os municípios analisados possuem poucos alunos matriculados em suas escolas, e, ao mesmo tempo, os recursos financeiros disponíveis por ano para gastos com toda educação pública

municipal não daria, no geral, para construir uma escola com infraestrutura adequada para o ensino de qualidade.

No item a seguir, serão descritos e analisados os gastos desses dez municípios.

4.2 Gastos da Educação

A partir desse momento, descrevem-se e analisam-se os gastos da educação dos dez menores municípios goianos em matrícula na educação pública municipal. Os procedimentos de descrição e análise tomam como base os dados de despesas disponibilizados no sítio do TCM/GO. Para qualificar essa análise, serão utilizados, quando se fizerem necessário, os dados e os microdados do Censo Escolar.

4.2.1 Gastos com folha de pagamento

Os percentuais gastos com folha de pagamento de professores e demais funcionários da educação dos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica pública são bastante diversificados. Há municípios que gastam com folha a maior parte dos recursos financeiros disponíveis; outros gastam menos da metade dos recursos com pagamentos de professores e demais funcionários, como mostra a Tabela 30.

Tabela 30: Evolução do percentual dos gastos da educação com folha de pagamento nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	15,8%	28,8%	42,0%	55,0%	54,9%
Moiporá	50,1%	52,3%	69,3%	69,1%	64,1%
Anhanguera	56,0%	50,4%	71,3%	74,8%	72,6%
Nova Aurora	69,7%	76,3%	67,3%	71,9%	68,6%
Marzagão	54,6%	54,1%	68,8%	47,6%	47,7%
Guarinos	24,2%	36,4%	32,7%	38,8%	37,1%
Ivolândia	22,3%	24,0%	26,2%	46,6%	38,9%
Cachoeira de Goiás	29,7%	31,7%	39,9%	42,7%	30,1%
Palmelo	77,9%	66,6%	67,6%	57,0%	55,7%
Aloândia	34,2%	31,3%	41,2%	47,7%	46,3%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Em 2007, o município de Professor Jamil gastou somente 15,8% com folha de pagamento de professores e demais funcionários da educação. Nesse ano, de acordo com os microdados do Censo Escolar, as escolas municipais contavam com dezesseis funcionários e professores. Em 2011, a gestão municipal gastou 54,9% dos recursos da educação com folha de pagamento, um aumento de mais de 240%, em comparação com o ano de 2007; o número de funcionários e professores passou para 26. O que justifica tal aumento no percentual de gastos com professores e funcionários? Três hipóteses são plausíveis: a) os professores e funcionários tinham uma remuneração extremamente baixa em 2007; b) uma quantidade expressiva de funcionários vinculados a outros serviços públicos receberam os seus salários com os recursos da educação; e c) o salário dos professores recebeu aumento considerável decorrente da aprovação do piso salarial profissional nacional (PSPN) do magistério público da educação básica em 2009.

A partir de 2009, metade dos municípios investigados apresentou aumento gradativo do percentual de gastos da educação com pagamento de professores e funcionários. A outra metade apresenta oscilações nesses percentuais (Cf. Tabela 30). Os municípios de Cachoeira

de Goiás, Anhanguera, Moiporá e Aloândia praticamente não tiveram aumento significativo de funcionários ao longo desses anos. Provavelmente o aumento do percentual de gastos com folha de pagamento se deu em função da adoção do piso salarial profissional nacional (PSPN).

Nos municípios de Palmelo, Guarinos, Marzagão, Ivolândia, Professor Jamil e Nova Aurora, o número de funcionários e professores nas escolas municipais aumentou nos últimos anos. Possivelmente, o aumento do número de funcionários e professores aliados à política de valorização do magistério, por meio da implantação do PSPN, justifique, em parte, o acréscimo do percentual de gasto com folha de pagamento.

De modo geral, não é possível apontar com segurança o(s) motivo(s) da oscilação nos percentuais de gastos com folha de pagamento de funcionários e professores da educação entre os dez municípios, ou, ainda a oscilação de percentuais no próprio município. Em visita aos dez municípios analisados, não foi possível conseguir os dados necessários para elucidação dessas oscilações.

No caso específico da remuneração dos profissionais da educação é possível conjecturar três possibilidades para o aumento dos percentuais de gastos com folha de pagamento de profissionais do magistério¹⁹: a) a exigência da legislação do Fundeb de seja aplicados pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública; b) a implantação do PSPN em 2009; e, c), as alterações nas administrações municipais – no período em análise (2007/11) houve dois mandatos de prefeitos; o primeiro compreende (2005-2008) e o segundo abrange os anos de 2009 a 2012.

Não há, no sítio do TCM/GO, dados – referentes ao ano de 2007 – sobre os percentuais mínimos aplicados no pagamento dos profissionais dos magistérios de seis municípios. Os demais municípios aplicaram acima de 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. Em 2008, metade dos municípios (Anhanguera, Cachoeira de Goiás, Guarinos, Moiporá e Professor Jamil) não gastaram o mínimo (60%) com pagamentos de profissionais do magistério. O município de Cachoeira de Goiás aplicou

¹⁹ A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb considera como sendo profissionais do magistério os docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência (direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica).

somente 13,8%. O município de Aloândia não informou o percentual gasto com remuneração do magistério.

Em 2009, novamente cinco municípios (Cachoeira de Goiás, Guarinos, Marzagão, Nova Aurora e Professor Jamil) descumpriram a legislação do Fundeb; não aplicaram os 60% para remuneração do magistério. Outra vez, a gestão municipal de Aloândia não informou o percentual gasto com essa remuneração. Em 2010, somente três municípios (Ivolândia, Nova Aurora e Aloândia) não aplicaram os 60% para pagamento dos profissionais do magistério. O município de Palmelo aplicou 80,7% dos recursos do Fundeb na remuneração do magistério. Em 2011, ainda três municípios (Guarinos, Ivolândia, Professor Jamil) não aplicaram o percentual mínimo no pagamento dos profissionais do magistério. Pela terceira vez, não consta, nos gastos da educação do município de Aloândia disponibilizados no sítio do TCM, o percentual mínimo de recursos aplicados na remuneração dos profissionais do magistério. Ao longo dessa série histórica, a metade dos municípios investigados não aplicou, pelo menos em dois anos, o percentual mínimo exigido pela legislação do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério.

A Tabela 31 revela que os recursos do Fundeb são extremamente reduzidos, se comparados com o restante dos recursos financeiros disponibilizados para aplicação em educação. Como os dez municípios analisados fazem parte do grupo de municípios pequenos, que passaram a perder recursos financeiros com a implantação da política de fundos (Fundef e Fundeb), seria prudente que o município aplicasse a totalidade dos recursos provenientes do Fundeb para remuneração dos seus professores. Poderia, ainda, utilizar os demais recursos da educação para pagamento de salários. Mas de acordo com dados disponibilizados pelo TCM/GO, não foi isso que aconteceu.

Tabela 31: Evolução do percentual dos recursos financeiros do Fundeb em relação aos gastos da educação nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	6,9%	13,8%	18,0%	18,2%	17,0%
Moiporá	20,0%	17,6%	22,3%	24,8%	25,8%
Anhanguera	19,1%	21,0%	26,6%	28,5%	38,3%
Nova Aurora	-	10,0%	23,3%	22,4%	23,3%
Marzagão	6,8%	14,5%	31,2%	30,5%	30,6%
Guarinos	4,6%	12,3%	15,2%	18,4%	27,3%
Ivolândia	6,2%	10,1%	17,4%	25%	20,4%
Cachoeira de Goiás	3,5%	6,9%	8,4%	10,4%	10,2%
Palmelo	3,2%	5,6%	16,2%	11,4%	16,0%
Aloândia	4,5%	6,1%	10,8%	3,6%	15,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Em 2007, os recursos financeiros vinculados ao Fundeb não chegaram a 10% do total dos recursos gastos com educação em praticamente todos os municípios investigados, com exceção do município de Anhanguera. Na medida em que os municípios passaram a assumir mais matrículas da educação básica, o percentual dos recursos financeiros do Fundeb aumentou. Mesmo após cinco anos de funcionamento do Fundeb, o recurso advindo desse fundo não atingiu, na maioria dos municípios, 30% do total dos recursos gastos em educação.

Se os dados enviados pelos dez municípios ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás estiverem corretos, o percentual de gastos com a remuneração dos profissionais do magistério é extremamente baixo. Em 2011, somente o município de Anhanguera aplicou mais de 20% dos recursos na remuneração do magistério. Esse percentual representou somente 40,9% do total de gastos com folha de pagamentos de todos os funcionários vinculados à educação. Em 2011, o município de Professor Jamil aplicou somente 9,1% do gasto total da educação para remunerar os seus profissionais do magistério. Esse percentual representou somente 16,6% dos recursos gastos com a folha de pagamento dos servidores da educação (Cf. Tabela 32).

Esses dados revelam que os gastos com a remuneração dos profissionais do magistério desses dez municípios não são, de longe, a grande despesa da educação. Ou seja, esses municípios vêm gastando nos últimos anos muito mais com a remuneração de funcionários administrativos e de apoio nas escolas do que com a remuneração dos profissionais do magistério.

Tabela 32: Evolução do percentual dos recursos financeiros do Fundeb destinados à remuneração dos profissionais do magistério em relação aos gastos da educação nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	-	2,0%	9,8%	10,5%	9,1%
Moiporá	13,1%	9,8%	18,0%	-	16,5%
Anhanguera	11,8%	10%	23,0%	20,1%	29,7%
Nova Aurora	2,4%	8,8%	12,6%	13,3%	15,4%
Marzagão	5,1%	9,5%	16,1%	21,0%	19,8%
Guarinos	-	5,5%	7,1%	14,5%	9,8%
Ivolândia	4,4%	6,1%	10,9%	8,2%	12,1%
Cachoeira de Goiás	2,4%	0,9%	5,0%	6,5%	7,0%
Palmelo	-	5,1	15,0%	9,2%	10,4%
Aloândia	-	-	-	0,7%	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Se a maioria dos dez municípios analisados gastou menos de 20% do total de recursos com a remuneração dos profissionais do magistério, e a metade desses municípios aplicou menos de 50% na folha de pagamento de funcionários e professores, em que as administrações municipais gastam o restante dos recursos da educação?

Os outros gastos da educação serão descritos e analisados a seguir.

4.2.2 *Gastos com material, combustível e manutenção de veículos e serviços de transporte de pessoas*

Os gastos com material, combustível e manutenção de veículos e os gastos com cooperativa de transportes e com pessoas físicas que fazem transporte escolar se destacam pela elevada quantidade de recursos financeiros envolvidos. Também desperta atenção a dificuldade em localizar, nos dados disponibilizados pelo sítio do TCM, os gastos com transporte escolar realizados por pessoas físicas em seus próprios veículos. Os gastos com material, combustível e manutenção de veículos e os gastos com empresas de transportes, em alguns municípios, figuram como a segunda maior despesa da educação, e em alguns casos como a principal, como mostram as Tabelas 33 e 34.

Tabela 33: Evolução do percentual dos gastos da educação com material, combustível e manutenção de veículos nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	24,1%	28,1%	16,3%	13,3%	13,3%
Moiporá	23,9%	10,9%	17,7%	23,0%	26,6%
Anhanguera	21,4%	15,2%	8,9%	10,7%	8,3%
Nova Aurora	12,9%	10,7%	12,2%	9,8%	11,4%
Marzagão	26,0%	26,7%	14,8%	9,7%	11,0%
Guarinos	46,8%	34,8%	9,3%	10,3%	8,2%
Ivolândia	12,9%	14,7%	10,4%	19,1%	8,0%
Cachoeira de Goiás	14,1%	23,7%	17,2%	13,7%	20,2%
Palmelo	4,4%	12,4%	16,0%	14,7%	12,9%
Aloândia	33,9%	28,3%	32,9%	31,7%	31,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Em 2007, o município de Guarinos gastou quase 50% dos recursos da educação com combustível, material e manutenção de veículos. Esse percentual representou mais de R\$ 400

mil. Em 2011, o gasto com essas despesas foi reduzido para 8,2% dos gastos totais da educação. Nesse ano, oito dos dez municípios analisados diminuíram sensivelmente os gastos com material, combustível e manutenção de veículos. Somente os municípios de Moiporá e Cachoeira de Goiás aumentaram o percentual de gastos com essas despesas. Possivelmente o transporte escolar justificaria o percentual elevado com despesas de combustível, materiais e manutenção de veículos.

A redução do percentual de gastos com as despesas de combustível, materiais e manutenção de veículos, nos últimos, não significou que as administrações municipais deixaram de aplicar recursos diretamente nessas despesas. Houve, na verdade, a modificação da natureza das despesas. Em vez de gastar com combustíveis e manutenção de veículos, as administrações passaram a contratar serviços de terceiros para o transporte escolar (Cf. Tabela 34).

Ainda em 2011, os municípios de Guarinos, Ivolândia e Cachoeira de Goiás gastaram mais de 30% dos recursos da educação municipal com fretes e transporte de encomendas. Apenas a administração da cidade de Ivolândia gastou R\$ 422.119,49 com essas despesas, as quais foram lançadas no elemento de despesas do TCM “fretes e transporte de encomendas”. Após a verificação do tipo específico de despesa, constatou-se que o município contratou uma cooperativa de transporte para transportar os alunos.

Além de gastar 45,4% com cooperativa de transporte, o município de Ivolândia gastou mais 8% dos recursos da educação com combustíveis, materiais e manutenção de veículos. Juntas essas despesas totalizam quase R\$ 500 mil, mais da metade de todo o recurso aplicado em educação.

Tabela 34: Evolução do percentual dos gastos da educação com fretes e transporte de encomendas nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	0,8%	-	0,8%	0,1%	-
Moiporá	-	-	-	-	3,8%
Anhanguera	-	-	-	-	-
Nova Aurora	-	-	-	-	-
Marzagão	-	0,3%	8,0%	16,5	11,7%
Guarinos	-	-	24,4%	-	30,4%
Ivolândia	38,7%	40,3%	54,4%	26,9%	45,4%
Cachoeira de Goiás	-	2,6%	20,1%	32,2%	34,7%
Palmelo	-	-	-	-	-
Aloândia	-	-	0,1%	0,2%	4,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM).

Em 2011, o município de Cachoeira de Goiás também teve despesas elevadas com transporte escolar. As despesas com combustíveis, materiais e manutenção de veículos, contratação de fretes e transporte de encomendas somam juntas mais de R\$ 580 mil. Essa quantia representa 54,9% dos recursos financeiros gastos com educação. Segundo dados do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), a administração municipal transportou em média 88 crianças por dia. A média de gasto por aluno transportado por ano foi de R\$ 6.633,26.

O município de Moiporá faz divisa com os municípios de Cachoeira de Goiás e Ivolândia e possui área territorial maior do que o município de Cachoeira de Goiás e a metade da área do município de Ivolândia (Cf. Mapa 2). Em 2011, a administração municipal de Moiporá gastou com combustíveis, materiais e manutenção de veículos e com a cooperativa de transporte em torno de R\$ 240 mil. De acordo com o Pnate, o município transportou 80 crianças por dia. A média de gasto por aluno transportado por ano foi de R\$ 3.006,66. Esse custo representa a metade do custo de transporte do município vizinho de Cachoeira de Goiás.

Essa comparação não tem o intuito de afirmar que o município de Cachoeira de Goiás superfaturou os preços do transporte escolar, até porque não está claro nos dados do TCM que os recursos gastos com combustíveis, materiais e manutenção de veículos e contratação de cooperativa de transporte foram exclusivamente para o transporte escolar. O motivo da comparação é simplesmente chamar atenção para a questão complexa do transporte escolar. Investigar como os contratos com terceiros são realizados, os valores envolvidos nesses contratos, a qualidade do transporte, os gastos com combustíveis, materiais e manutenção dos veículos pertencentes à administração municipal. Enfim, há uma gama de questões que precisam ser investigadas.

Além das despesas com combustíveis, materiais, manutenção de veículos e fretes e transporte de encomendas, é comum encontrar despesas que fazem alusão ao transporte de passageiros no elemento de despesa “outros serviços de pessoa física”, ou ainda em “outros serviços de pessoa jurídica”. Os municípios de Professor Jamil e Guarinos apresentaram, nos anos de 2007 a 2010, percentuais de gastos elevados no elemento de despesa “outros serviços de pessoa física” (Cf. Tabela 35). Em visita ao município de Guarinos, o secretário apresentou os nomes dos prestadores de serviços que fazem o transporte escolar no município. Todos os nomes apresentados aparecem no elemento de despesa “outros serviços de pessoa física” do TCM.

Tabela 35: Evolução do percentual dos gastos da educação com outros serviços de pessoa física nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	13,8%	25,2%	27,4%	1,0%	0,5%
Moiporá	-	0,6%	2,5%	1,1%	-
Anhanguera	1,1%	1,6%	2,2%	-	-
Nova Aurora	3,6%	1,8%	-	-	-
Marzagão	-	-	-	-	-
Guarinos	17,3%	13,3%	19,1%	41,9%	1,4%
Ivolândia	2,1%	3,5%	1,1%	0,1%	0,3%
Cachoeira de Goiás	4,9%	6,0%	5,2%	0,6%	0,1%
Palmelo	1,6%	6,2%	4,3%	7,3%	5,1%
Aloândia	9,5%	11,2%	13,3%	0,9%	0,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Em 2011, o município de Guarinos diminuiu drasticamente as despesas “com outros serviços de pessoa física”, mas aumentou bastante os gastos com fretes e transporte de encomendas (Cf. Tabelas 33 e 34). A administração municipal de Professor Jamil aplicou elevados percentuais de recursos da educação no elemento de despesa “outros serviços de pessoa física”, mas, em 2010 e 2011, esses percentuais foram reduzidos drasticamente. A Tabela 36 mostra os percentuais elevados de gastos com elementos de despesas “outros serviços pessoa de pessoa jurídica” realizados pela administração municipal de Professor Jamil.

Tabela 36: Evolução do percentual dos gastos da educação com outros serviços de pessoa jurídica nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	3,6%	1,5%	4,8%	20,2%	22,7%
Moiporá	2,7%	1,3%	0,5%	0,6%	0,1%
Anhanguera	-	-	-	-	-
Nova Aurora	-	0,5%	0,6%	0,8%	-
Marzagão	-	-	-	-	-
Guarinos	1,9%	-	5,7%	1,7%	9,5%
Ivolândia	-	-	-	-	-
Cachoeira de Goiás	8,6%	-	0,1%	0,1%	-
Palmelo	-	2,9%	-	-	-
Aloândia	1,2%	0,9%	0,7%	0,2%	0,4%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Na descrição dos dados do elemento de despesa “com outros serviços de pessoa jurídica” foi possível verificar que administração municipal de Professor Jamil contratou cooperativa e empresas de transporte e que o município de Guarinos também utilizou do mesmo artifício.

As diferentes formas que os dez municípios investigados utilizaram para lançarem as despesas com transporte escolar dificultam a identificação e conseqüentemente a análise dos gastos da educação. Quando o próprio município realiza o transporte escolar, a dificuldade consiste em descobrir se as despesas com combustíveis, materiais e manutenção de veículos foram, de fato, com o transporte escolar. Por outro lado, quando a municipalidade contrata os serviços de terceiros, a dificuldade é encontrar em que elemento de despesa o município lançou esse gasto. Devido a essa dificuldade, questionou-se, junto ao responsável pela fiscalização dos lançamentos das mensais do TCM, se existiria uma maneira mais fácil de saber o gasto real com transporte escolar. Para surpresa do investigador, foi informado que uma das formas possíveis seria vasculhar todos os elementos despesas e encontrar tais gastos.

A outra forma seria realizar análises dos contratos de prestação de serviços para o levantamento exato dessas despesas.

4.2.3 *Gastos da Educação para manutenção das escolas*

Os gastos com material educativo e esportivo nos dez municípios analisados são reduzidos e, em alguns, municípios são inexistentes. O município Palmelo, nos últimos anos, aplicou o maior volume de recursos financeiros com essas despesas. Em 2010, aplicou 5,3% dos gastos da educação com material educativo e esportivo. Esse percentual equivale a um gasto de pouco mais de R\$ 60 mil com esses materiais, como mostra a Tabela 37.

Tabela 37: Evolução do percentual dos gastos da educação com material educativo e esportivo nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	-	-	1,0%	1,0%	1,3%
Moiporá	0,3%	0,1%	0,4%	-	-
Anhanguera	1,4%	2,1%	-	0,2%	1,6%
Nova Aurora	-	-	0,4%	0,8%	0,1%
Marzagão	0,6%	0,2%	1,4%	2,5%	0,4%
Guarinos	-	-	0,5%	0,1%	-
Ivolândia	0,2%	0,3%	0,8%	0,1%	0,6%
Cachoeira de Goiás	-	1,4%	0,5%	0,3%	1,8%
Palmelo	1,2%	0,5%	4,8%	5,3%	2,9%
Aloândia	0,3%	1,2%	2,3%	1,3%	2,8%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM).

A maioria dos municípios, ao longo dos cinco anos investigados, aplicou menos de 2% dos recursos financeiros em material de educativo e esportivo. Em 2011, os municípios de

Nova Aurora, Marzagão e Ivolândia gastaram menos de 1% com essas despesas. A administração municipal de Nova Aurora gastou pouco mais de R\$ 1 mil com materiais esportivos e educativos. Os municípios de Moiporá e Guarinos não gastaram recursos financeiros na aquisição desses materiais.

Os gastos da educação aplicados em material de expediente são bastante variados entre os dez municípios analisados; são também diferenciados no decorrer de um ano para outro no mesmo município. Em 2011, o município de Cachoeira de Goiás consumiu 6,8% dos gastos da educação com material de expediente, ou seja, gastou mais de R\$ 70 mil com essas despesas. Esse município possui somente uma escola. Por outro lado, o município de Nova Aurora gastou 0,6% dos recursos da educação; quase R\$ 7 mil com esses materiais. Esse município também tem somente uma escola (Cf. Tabela 38).

Tabela 38: Evolução do percentual dos gastos da educação com material de expediente nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	2,8%	4,1%	0,7%	0,8%	0,7%
Moiporá	6,3%	3,5%	0,6%	1,4%	1,2%
Anhanguera	2,4%	2,6%	1,3%	0,7%	0,7%
Nova Aurora	-	0,2%	1,0%	0,7%	0,2%
Marzagão	0,8%	2,2%	1,6%	2,2%	0,6%
Guarinos	1,0%	5,1%	1,0%	1,3%	-
Ivolândia	3,4%	1,6%	0,9%	0,9%	0,9%
Cachoeira de Goiás	0,8%	1,6%	3,3%	4,2%	6,8%
Palmelo	0,7%	1,3%	2,6%	7,0%	3,8%
Aloândia	-	1,6%	0,5%	0,3%	0,6%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

A maioria dos dez municípios analisados apresentou uma média de gastos em torno de 1% dos gastos da educação com aquisição de materiais de expediente. Os municípios de Professor Jamil, Moiporá, Anhanguera, Guarinos, Ivolândia, Cachoeira de Goiás e Palmelo

apresentaram variações nos percentuais de recursos aplicados na aquisição de materiais de expediente. Essa variação pode ter ocorrido em função da compra de materiais para uso em toda administração municipal e não somente nas escolas; pode ser ainda uma forma de desvios dos recursos da educação.

A maioria dos dez municípios investigados utilizou menos de 1% dos gastos da educação com material de limpeza e produção de higienização das escolas municipais. Os municípios de Professor Jamil, Marzagão, Palmelo e Aloândia apresentaram, em alguns anos, gastos acima de 2% com essas despesas. Os municípios de Nova Aurora e Cachoeira de Goiás, Guarinos e Ivolândia não apresentaram, na totalidade ou em alguns anos, gastos com material de limpeza e produção de higienização das escolas (Cf. Tabela 39).

Tabela 39: Evolução do percentual dos gastos da educação com material de limpeza e produção de higienização nos dez menores municípios goianos em matrícula na educação básica municipal (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	-	2,3%	0,1%	0,2%	0,2%
Moiporá	1,8%	0,8%	0,7%	0,5%	0,3%
Anhanguera	1,5%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
Nova Aurora	-	-	-	-	-
Marzagão	3,0%	4,3%	0,4%	0,3%	-
Guarinos	0,5%	1,3%	-	-	-
Ivolândia	1,7%	0,8%	-	0,1%	-
Cachoeira de Goiás	-	-	-	-	-
Palmelo	0,3%	0,1%	0,8%	2,5%	1,1%
Aloândia	1,8%	1,7%	0,7%	2,3%	0,1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

A ausência de gastos com materiais de expediente, de limpeza, educativos e esportivos em alguns municípios analisados possivelmente ocorreu em função do recebimento de recursos financeiros, por parte das escolas, do programa de repasse de recursos direto para escolas (PDDE) do governo federal. Esses recursos devem ser utilizados diretamente pelas

escolas para manutenção, aquisição de materiais educativos, além da aquisição de materiais permanentes como computadores e aparelhos eletrônicos.

Também houve variação nos percentuais gastos com o consumo de energia elétrica nas escolas pertencentes aos dez municípios analisados. Em alguns municípios, os gastos são inferiores a 0,1%; em outros os gastos com energia elétrica chegam a 5,9% do total de gastos da educação. Os municípios de Professor Jamil, Anhanguera, Marzagão, Ivolândia, Palmelo e Aloândia apresentaram percentual de gastos com consumo de energia abaixo de 0,1%.

Administração municipal de Moiporá gastou nos anos de 2009, 2010 e 2011 mais de 2% dos recursos da educação somente com consumo de energia elétrica. Em 2011, essa administração municipal gastou mais de R\$ 60 mil para abastecer de energia a única escola da cidade, uma média de R\$ 5,5 mil por mês. O município de Guarinos também apresentou um consumo elevado de energia elétrica. Em 2011, foram gastos mais de R\$ 26 mil para abastecer de energia elétrica duas escolas municipais. Por outro lado, a escola pertencente ao município de Cachoeira de Goiás gastou, no mesmo ano, pouco mais de R\$ 3.000,00 com abastecimento de energia elétrica.

4.2.4 Outros Gastos da Educação

Além dos gastos analisados e descritos acima, houve uma pulverização de outros gastos da educação nos dez municípios analisados. Somente quatro dos dez municípios analisados tiveram gastos com aquisição de veículos diversos, nos anos de 2007 a 2011. O município de Professor Jamil adquiriu veículos. Em 2007 e 2011, gastou 5,6% e 4,4% respectivamente dos recursos da educação com essa despesa. Em 2007, a administração municipal de Cachoeira de Goiás gastou 10,9% dos recursos da educação para aquisição de dois veículos automotores. O município de Palmelo adquiriu, em 2011, dois veículos diversos; gastou mais de R\$ 180 mil nessas aquisições. E, por último, a municipalidade de Aloândia, em 2008 e 2011, utilizou respectivamente 14,4% e 5,3% dos recursos da educação para compra de veículos.

Apenas os municípios de Moiporá, Anhanguera e Marzagão utilizaram os recursos financeiros da educação com obras e instalações. Em 2008, os municípios de Moiporá e Anhanguera gastaram, respectivamente, 10,2% e 8,2% dos recursos da educação para

reformas e ampliações de suas escolas. Em 2011, administração municipal de Marzagão usou 23,3% dos gastos da educação com obras e instalações nas suas escolas. Esse percentual representou quase R\$ 300 mil.

Apesar dos dez municípios investigados apresentarem, ao longo da série histórica, um gasto por aluno extremamente alto, acima da média brasileira e bem acima dos valores praticados pelos dez maiores municípios goianos em matrícula na educação básica pública municipal, esses valores quando juntos não representam um grande volume de recursos. Principalmente se os recursos da educação tiverem que ser aplicados em construções, ampliações e reformas das escolas municipais.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do programa Proinfância, financia a construção de creche pública nos municípios. Para construção de uma creche para 60 crianças em tempo integral, o Proinfância financiou, em 2013, até R\$ 1.093.764,00. Metade dos dez municípios analisados não teve, em 2011, esse valor disponibilizado pelo FNDE para aplicar em educação, e a outra metade dos municípios teve recursos um pouco acima dos valores da creche financiada pelo Proinfância. O intuito dessa comparação é mostrar as dificuldades que os dez municípios analisados tiveram e terão caso precisem investir recursos financeiros em infraestrutura escolar, principalmente na construção de novas creches e escolas.

4.3 Infraestrutura das escolas municipais

Seis dos dez municípios analisados possuem somente uma escola municipal. O município de Moiporá possui duas escolas municipais, sendo que uma localiza-se na zona rural. Os municípios de Guarinos e Palmelo possuem duas escolas municipais cada, todas as localizadas na zona urbana. O município de Ivolândia possui três escolas municipais, duas localizam-se na área rural. A escola municipal da área urbana de Ivolândia funciona no prédio da escola estadual.

Todas as escolas municipais dos dez municípios investigados ofereceram educação infantil (pré-escola). Somente os municípios de Anhanguera, Nova Aurora, Marzagão e Palmelo ofertaram a educação infantil (creche). Já o ensino fundamental (anos iniciais) foi ofertado nas escolas públicas municipais dos municípios de Moiporá, Anhanguera, Guarinos e

Ivolândia. Desses quatro municípios que ofertaram educação infantil (creche), apenas o município de Palmelo e Anhanguera possuíam prédio escolar separado para creche.

Segundo os microdados do Censo Escolar, apenas as escolas municipais dos municípios de Nova aurora e Cachoeira de Goiás não possuíam sala de professores. Somente as escolas municipais dos municípios de Professor Jamil, Moiporá e Anhanguera tinham laboratório de informática, sendo que a escola municipal de Professor Jamil possuía, em 2011, cinco computadores para uso dos alunos. Nas escolas de Moiporá e Anhanguera havia dez e 15 computadores, respectivamente, para utilização dos alunos. O acesso à internet por banda larga era ofertado somente para os laboratórios de informática das escolas dos municípios de Professor Jamil e Anhanguera.

Nenhuma das escolas públicas municipais dos dez Municípios investigados possuía laboratório de Ciências. Apenas a escola municipal (cedida pelo Estado) do município de Aloândia tinha a disposição dos alunos quadra de esporte. De acordo com os microdados do Censo Escolar, somente os municípios Moiporá, Anhanguera, Marzagão informaram possuir biblioteca. Desses, apenas a escola municipal de Professor Jamil possui sala de leitura para crianças. As escolas municipais de Nova Aurora, Marzagão, Cachoeira de Goiás e Palmelo informaram que tinha parque infantil em suas instalações. Todas as escolas municipais dos dez municípios informaram que tinham televisores, aparelho de DVD, computadores com impressoras nas secretarias das escolas.

Os dez menores municípios goianos em matrículas na educação pública municipal possuem gastos por aluno/ano mais elevados que os dez maiores municípios goianos em matrícula. Mas mesmo assim esses gastos altos não se traduziram, ao longo dos anos investigados, em melhoria da infraestrutura das escolas municipais. Em 2011, o município de Guarinos teve o menor gasto por aluno/ano (R\$ 6.632,64). Mesmo assim foi 173,5% superior ao menor gasto por aluno/ano dos dez maiores municípios analisados anteriormente.

O município de Aloândia, no mesmo ano, teve a disposição R\$ 15.865,13 para cada aluno/ano. Esse valor foi 210% acima do maior gasto por aluno/ano dos dez maiores municípios, analisados no capítulo anterior. Mesmo sabendo que a soma total de recursos financeiros não é tão expressiva e que pode influenciar o investimento feito em infraestrutura nas escolas municipais, não se pode negligenciar o gasto por aluno/ano que cada um dos dez menores municípios teve disponível para aplicar em educação.

No período de 2007 a 2011, a melhoria das dependências das escolas municipais dos dez menores municípios em matrícula foi pífia. Ao longo desse período, não foi construída nenhuma escola e nenhum laboratório de Ciências foi instalado. Somente três laboratórios de informática foram criados; nenhuma sala de atendimento especial foi implantada. Somente dois municípios implantaram biblioteca nesses anos; uma única escola recebeu uma sala de leitura. Nenhum dos dez municípios construiu quadra de esportes. Parques infantis já existiam em três municípios, e somente o município de Nova Aurora instalou esse equipamento nesse período.

Em relação aos equipamentos, ao longo desses anos foram adquiridos 43 computadores nos dez municípios analisados; somente duas impressoras foram compradas. O acesso à internet de banda larga também é precário. Somente cinco escolas dos dez municípios investigados possuem esse serviço, ou seja, 35,7% das escolas. Quatro aparelhos de retroprojetores, cinco aparelhos de DVD e somente três televisores foram adquiridos ao longo desse período.

4.4 Evolução da matrícula nos dez menores municípios

Somente os municípios de Anhanguera, Nova Aurora, Marzagão e Palmelo disponibilizaram a educação infantil (creche) pública para suas crianças. Em 2007, a creche municipal de Nova Aurora matriculou 54 crianças; em 2011, o número de crianças matriculadas caiu para 27. O município de Anhanguera implantou a creche em 2008 para 16 crianças e, em 2011, foram matriculadas 19 crianças. Também o município de Palmelo começou a ofertar a creche municipal em 2008. Nesse ano foram matriculadas 54 crianças e, em 2011, as matrículas foram reduzidas para 30. Em 2011, a creche do município de Marzagão ofertou 17 vagas.

Provavelmente o maior desafio na área educacional para administrações dos municípios de Professor Jamil, Moiporá, Guarinos, Ivolândia, Cachoeira de Goiás e Aloândia é a implantação da educação infantil (creche) para suas crianças. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, dos seis municípios que não ofereciam a educação infantil (creche), o município de Cachoeira de Goiás apresentava o menor número crianças (63) na faixa etária de 0 a 3 anos de idade, e o município de Professor Jamil tinha o maior número de crianças (156) na mesma faixa etária.

Todos os dez menores municípios pesquisados ofereceram a educação infantil (pré-escola) para as suas crianças. Ao longo dos cinco anos investigados, oito municípios reduziram a matrícula na pré-escola. A maior redução na matrícula foi registrada no município de Anhanguera. Em 2007, foram matriculadas 34 crianças na pré-escola; em 2011 houve uma redução de 47% na matrícula; a escola municipal matriculou somente 18 crianças. Somente os municípios de Nova Aurora e Guarinos registraram aumento no número de crianças matriculas. Em 2011, a administração municipal de Marzagão aumentou em 33,3% a matrícula na educação infantil (creche) em comparação com ano de 2007 (Cf. Tabela 40).

Tabela 40: Evolução da matrícula pública municipal da educação infantil (pré-escola) nos dez menores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	106	105	93	116	104
Moiporá	21	15	19	22	13
Anhanguera	34	33	37	36	18
Nova Aurora	57	67	65	77	76
Marzagão	89	83	68	100	77
Guarinos	43	44	50	50	49
Ivolândia	55	65	57	58	48
Cachoeira de Goiás	59	48	49	51	56
Palmelo	57	45	39	41	30
Aloândia	38	38	12	52	46

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Possivelmente, o que explica a redução da matrícula na educação infantil nos municípios analisados, com exceção do município de Palmelo, foi a taxa pequena ou negativa geométrica de crescimento da população. Segundo o Censo Demográfico de 2010, cinco dos oito Municípios investigados tiveram taxa de crescimento negativa (Cf. Quadro 2). O município de Palmelo além de ter uma taxa reduzida de crescimento populacional (0,11%),

matriculou 16 crianças na educação infantil (pré-escola) em escola privada. Os demais municípios não tiveram crianças matriculas em escolas privadas.

Metade dos municípios investigados possuía escolas de ensino fundamental (anos iniciais), como mostra a Tabela 41. As administrações municipais de Palmelo e Marzagão começaram a matricular as crianças somente em 2010 e 2011, respectivamente. Provavelmente matricularam alunos no ensino fundamental para diminuir a perda de recursos financeiros provenientes do Fundeb. O município de Guarinos vem aumentando a matrícula do ensino fundamental nos últimos anos. Em 2007, matriculou 37 alunos; em 2011 foram matriculados 143, aumento de 286%. Esse aumento nos últimos anos pode ser explicado pela dinâmica do Fundeb, que vincula recursos financeiros à matrícula e induz o município assumir os anos iniciais do ensino fundamental.

Tabela 41: Evolução da matrícula pública municipal no ensino fundamental (anos iniciais) nos dez menores municípios de Goiás em matrícula (2007-2011)

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Professor Jamil	-	-	-	-	-
Moiporá	101	83	79	73	64
Anhanguera	84	70	65	90	70
Nova Aurora	-	-	-	-	-
Marzagão	-	-	-	-	71
Guarinos	37	33	35	106	143
Ivolândia	-	-	-	-	-
Cachoeira de Goiás	-	-	-	-	-
Palmelo	-	-	-	27	68
Aloândia	-	-	-	-	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Em 2011, Os municípios de Moiporá e Anhanguera tiveram redução em matrícula no ensino fundamental (anos iniciais) em comparação com o ano de 2007. O município de Moiporá vem diminuindo de forma gradativa as matrículas. Em 2011, foram matriculadas

somente 64 crianças, uma redução de 36,6% em relação ao ano de 2007. A taxa geométrica de crescimento populacional do município, em 2010, foi negativa (-1,37%).

4.5 A evolução do número de alunos por turma

No geral, a evolução do número de alunos por turma na educação infantil (pré-escola) nos dez menores municípios analisados apresenta oscilações no período de 2007 a 2010; há período de redução de alunos por turma e há momentos de aumento. Em 2010, a metade dos municípios apresentou quedas no número de alunos por turma em relação ao ano de 2007. O município de Palmelo teve a maior queda. Em 2007, a média de alunos por turma foi de 28,5. Em 2010, a média foi significativamente reduzida para 13,7. A outra metade dos municípios apresentou aumento na média de alunos por turma. A escola municipal de Aloândia teve o maior aumento nesse indicador. Em 2010, a média foi de 13 alunos por turma (Cf. Tabela 42). A maioria dos dez municípios investigados apresentou média de alunos por turma bem abaixo da média nacional. Em 2010, a média nacional de alunos por turma na educação infantil foi de 20 alunos. Sete dos dez municípios pesquisados não ultrapassaram a média de 14 alunos por turma.

Tabela 42: Evolução do número de alunos por turma nas escolas de educação infantil (pré-escola) nos dez menores municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal (2007-2010)

Município	2007	2008	2009	2010
Prof. Jamil	17,7	17,5	15,7	19,5
Moiporá	10,5	7,5	9,5	11
Anhanguera	11,3	11,3	12,7	12
Nova Aurora	19	13,4	13,2	13,2
Marzagão	14	25	19,3	12
Guarinos	14,3	21,5	25,5	16,7
Ivolândia	13,5	13	11,4	11,6
Cachoeira de Goiás	19,7	16	16,7	17
Palmelo	28,5	22,5	19,5	13,7
Aloândia	9,5	12,7	13	13

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

A média de alunos por turma nas escolas municipais dos quatro municípios que ofereceram matrículas no ensino fundamental (anos iniciais) aumentou nos últimos anos. O maior percentual de aumento ocorreu no município de Guarinos. Em 2007, as escolas municipais de Guarinos apresentaram média de 7,4 alunos por turma; em 2010, a média aumentou em 194,6% e passou para 21,8 alunos por turma. A escola de Moiporá apresentou o menor aumento (5,5%) da média de alunos por turma. Em 2007, a média foi 12,6; em 2010 houve um pequeno aumento para 13,3. Todos os quatro municípios ficaram abaixo da média nacional de 23 alunos por turma no ensino fundamental (anos iniciais).

5 TRIBUNAL DE CONTAS E OS GASTOS DA EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DAS CONTAS DE GESTÃO DO FUNDEB

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás foi criado em 1977 sob a denominação de Conselho de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (CCM). Com a promulgação da Constituição Estadual, em 1989, o CCM passou a denominar-se Tribunal de Contas dos Municípios. O órgão integra a estrutura organizacional do Estado e tem como atribuição especial exercer a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos municípios, com jurisdição no Estado de Goiás, e demais entidades da administração direta, indireta e fundacional, em consonância com o art. 31 § 1º da C.F., que preconiza como principal atribuição auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização da administração municipal (TCM, 2013).

A Constituição Federal, no artigo 31, atribui ao Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados o papel de auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização da administração municipal. Assim, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás tem a incumbência de fiscalizar os 246 municípios goianos (Prefeituras e Câmaras Municipais), Empresas Públicas, Fundações, Autarquias, Fundos, Institutos de Previdência, Fundos Municipais de Saúde, Fundos Municipais de Assistência Social, Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social, Fundos Municipais de Educação e Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (TCM, 2013).

A Lei Orgânica nº 15.958/2007 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM) estabelece 26 competências atribuídas ao TCM, entre as quais se destacam:

- Appreciar e emitir parecer prévio nas contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal;
- Exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das prefeituras e câmaras municipais e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;
- Julgar as contas;
 - Dos gestores e administradores, inclusive as do Presidente ou Mesas da Câmara Municipal e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

- De qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os municípios respondam ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária;
- Daqueles que derem causa a perda, dano, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao Erário Municipal ou a seu patrimônio;
- Aplicar aos responsáveis pela prática de ilegalidade de despesas, irregularidades de contas, atraso na prestação de contas, as sanções previstas nesta lei, que estabelecerá, entre outras cominações, imputação de multa, inclusive proporcional ao dano causado ao erário;

Entre as competências enunciadas acima, provavelmente uma das mais importantes é a emissão de parecer prévio sobre as contas globais do chefe do executivo (contas de governo) as quais, posteriormente, são submetidas ao julgamento perante as câmaras de vereadores. De acordo com Ferraz (2001), o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas não tem o caráter somente de cunho administrativo; tem também a função de preparação do julgamento que será concretizado pelos legisladores.

O parecer prévio do Tribunal de Contas, além de obrigatório, é quase vinculante, principalmente se emitido a propósito das contas dos prefeitos municipais, quando somente deixam de prevalecer por manifestação contrária de 2/3 dos membros da Câmara Municipal – quórum superior ao da reforma da Constituição que é de 3/5 – para que o ato do Tribunal de Contas não prevaleça.

Aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses a conduta do Parlamento será ilícita.

Na prática, não se deve olvidar que os Parlamentos são órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas, ao emitir seu parecer sobre as contas do chefe do executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade típicos destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da escorreita interpretação da Constituição e da Lei (FERRAZ, 2001, p. 7).

Segundo a Lei 15.958/2007, ao TCM compete apreciar as contas de governo, prestadas, anualmente, pelo prefeito municipal, emitindo parecer prévio, no prazo de 60 dias,

a contar do seu recebimento. O parecer prévio pode aprovar, aprovar com ressalva ou rejeitar as contas de governo.

Outra importante competência do Tribunal de Contas é o julgamento das contas dos gestores e administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta. Também estão incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público municipal.

As contas de gestão serão consideradas pelo TCM: a) regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos do responsável; b) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário; ou c) irregulares, quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas, observado o disposto no art. 17 da Lei orgânica do TCM²⁰; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; infração a ato regulamentar, em especial, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; injustificado dano ao Erário, decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico; desfalque e desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Neste capítulo nos interessa, em particular, o julgamento das contas de gestão do Fundeb, e, quando existir, as contas do fundo municipal da educação. Serão descritos e analisados os Acórdãos emitidos pelo TCM a respeito das contas dos dez maiores e dez menores municípios goianos em matrícula pública municipal no período que compreende os anos de 2007 a 2011. Também serão analisados todos os recursos interpostos pelos gestores dos fundos contra as decisões proferidas pelo Tribunal²¹.

²⁰ O artigo 17 trata da omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos do município o Tribunal instaurará o procedimento de tomada de contas especial, que deverá conter os elementos e prazos especificados no Regimento Interno, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo dano verificado.

²¹ Os Acórdãos e os recursos foram acessados junto ao sítio do TCM. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/portal/xhtmll/servico/processo.jsf>. Acesso em: 29 jul. 2013.

Tabela 43: Julgamento das contas de gestão do Fundeb e do Fundo Municipal da Educação dos dez maiores municípios em matrícula na educação pública municipal (2007-2011), realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	Regulares com ressalva	Irregulares	Irregulares	Regulares com multa	Regulares com ressalvas
Anápolis	Irregulares/ Irregulares	Regulares com ressalvas/ Irregulares	Irregulares/ Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas/ Irregulares	Regulares/ Regulares com ressalvas
Ap. de Goiânia	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas e com multas
Luziânia	Regulares	Irregulares/ Regulares com ressalvas.	Irregulares	Regulares	Irregulares
Águas Lindas	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares
Rio Verde	Regulares	Regulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Irregulares com multa
Valparaíso	Regulares	Irregulares	Irregulares com multa	Regulares	As contas de gestão não foram julgadas
Planaltina	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares/ Irregulares	Irregulares/ Irregulares
Senador Canedo	Regulares	Regulares com ressalva	Irregulares com multas e débito	Irregulares com multas	Regulares com ressalva e multas
Formosa	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados do TCM/GO

No período de 2007 a 2011, o TCM julgou 45 contas de gestão do Fundeb, sete contas de gestão dos Fundos Municipais de Educação e cinco contas de gestão conjuntas do Fundeb e do Fundo Municipal. Destas, o TCM julgou 61,4% como irregulares, 19,3% como regulares com ressalvas e somente 14% das contas foram julgadas regulares. A maioria das contas de gestão julgadas irregulares foi revisada pelo Tribunal em razão dos recursos interpostos pelos

gestores. Segue abaixo a descrição e análise das contas de gestão do Fundeb – e, quando houver, do Fundo Municipal de Educação – dos dez maiores municípios goianos.

5.1 Municípios maiores

5.1.1 Município de Goiânia

No período de 2007 a 2011, o município de Goiânia foi administrado por dois prefeitos e o Fundo Municipal e Desenvolvimento do Ensino (FUMMDE)²² e o Fundeb foram geridos por cinco gestores. As análises e julgamentos das contas de gestão, feitas pelo TCM, incidem sob o administrador desses fundos.

O Acórdão (Ac) nº 04272/2011 julgou como irregulares a prestação de contas do terceiro quadrimestre do gestor do FUMMDE e do Fundeb do município de Goiânia, do exercício 2007.²³ O TCM apresentou 16 irregularidades nas contas do gestor do FUMMDE/Fundeb no ano de 2007. A maioria das irregularidades apontadas é de natureza contábil (divergência nos dados lançados, falta de informações, lançamento de despesas indevidas, envio de dados fora dos prazos estabelecidos, dentre outras). Também há irregularidades por falta de envio de documentação e por falta de justificativas de gastos considerados elevados pelo TCM. Entre estas irregularidades se destacam:

- O gestor do FUMMDE/Fundeb não apresentou documentação e justificativa de gastos elevados com divulgação/propaganda no valor R\$ 1.606.201,50;
- Não apresentou embasamento legal para pagamento de aposentados com recursos do Fundeb;
- Lançamento de despesas indevidas nos gastos da educação
 - Despesas com alimentação no valor R\$ 11.899.578,62

²² O Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi criado pela lei municipal nº 8075, de 27 de dezembro de 2001.

²³ O julgamento realizado pelo TCM das contas de gestão no balancete do terceiro quadrimestre abrange todo o exercício de 2007, considerando os valores das receitas e despesas acumulados durante o exercício, bem como todos os atos administrativos praticados.

- Despesas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – R\$ 133.122,00;
- Despesas com o Banco do Povo – R\$ 83.333,70
- Despesas com tarifas (Banco do Brasil) – R\$ 83.333,70

Em 2012, o ex-gestor do FUMMDE/Fundeb do município de Goiânia interpôs recurso ordinário²⁴ ao Acórdão 04272/11. A partir de recurso ordinário, originou-se uma nova análise e julgamento das contas de gestão. Assim, por meio do Acórdão 11.378/12, o TCM reformou a decisão anterior e julgou as contas do gestor dos Fundos da educação do exercício de 2007 como regulares com ressalvas. Das 16 irregularidades apontadas no primeiro Acórdão, oito foram saneadas e as demais foram ressalvadas.

As três irregularidades citadas acima foram julgadas pelo TCM como irregularidades ressalvadas/ou sanadas. O interessante foram os argumentos utilizados pelo gestor do FUMMDE/Fundeb e a análise do mérito realizado pela Secretaria de Recursos do TCM. O gestor dos fundos alegou que as despesas referentes ao “lançamento de despesas indevidas nos gastos da educação” (com alimentação; com recursos PNAE; com o Banco do Povo; com tarifas) foram custeadas pelo FMMDE, não envolvendo os recursos do Fundeb. As despesas com alimentação, bem como aquelas com recursos do PNAE e tarifas bancárias foram contabilizadas, porém não entram no cálculo para cumprimento do art. 212 da Constituição Federal. Já os gastos referentes ao Banco do Povo resultam de um convênio assinado entre a Secretaria de Educação e Banco do Povo, sendo os recursos utilizados para pagamento de projeto de educação especial.

A Secretaria de Recursos do TCM verificou que os recursos do Fundeb foram utilizados para cumprimento de despesas referentes à remuneração dos profissionais do magistério (folha de pagamento e encargos). Desta feita, observa-se que os gastos ora questionados foram custeadas com os recursos do FUMMDE. Assim, é necessário ressaltar que as restrições elencadas no art. 71 da LDB vinculam somente aos recursos do Fundeb. Observa-se, por fim, que as despesas consideradas indevidas, ainda que glosadas, não impediram a aplicação do índice com gastos na educação, que atingiu o percentual de 25,56%,

²⁴ De acordo com regimento interno do TCM cabe Recurso Ordinário das decisões proferidas pelas Câmaras e pelo Tribunal Pleno, com efeito suspensivo, podendo ser escrito, pela parte, seus sucessores, ou pelo Ministério Público de Contas, dentro do prazo de quinze dias contado da intimação da decisão recorrida.

conforme o extrato do Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM). Nesse sentido, o TCM julgou que a falha foi sanada pelo gestor dos Fundos.

Algumas considerações podem ser feitas sobre a análise do mérito realizada pela Secretaria de Recursos do TCM. Primeiramente, a Secretaria considerou que somente os recursos do Fundeb estão sob a tutela do art. 71 da LDB. Esse é um parecer equivocado, pois a LDB, no artigo 70 determina que todos os recursos vinculados à educação devam ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Portanto não somente os recursos do Fundeb, mas todos os recursos da educação estão sujeitos às normas contidas na LDB. A análise feita pela Secretaria de Recursos também deixa transparecer que o mais importante é analisar os recursos do Fundeb, negligenciando, de certo modo, os demais recursos da educação, que neste caso, estão inseridos no FUMMDE. Davies (2001, 2006, 2010a, 2010b), depois ter realizado várias pesquisas sobre o papel dos Tribunais de Contas na verificação da aplicação dos recursos da educação, revela

[...] entre outras coisas, que a interpretação adotada pelos TC quanto às receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nem sempre coincide com o que parece estar na letra e no espírito da lei. Isso é importante porque os governos estaduais e municipais procuram seguir – quando o fazem, é claro! – na sua prestação de contas as orientações dos TC e não necessariamente as disposições da LDB ou de pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) ou, mesmo, dos manuais da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) para a elaboração do relatório resumido da execução orçamentária (RREO). Daí, a importância do estudo dessas interpretações para a avaliação menos imprecisa dos recursos vinculados à MDE (DAVIES, 2010, p. 438).

Na irregularidade que pede justificativa legal para o pagamento de aposentados, o ex-gestor dos fundos alegou que os pagamentos foram efetuados com recursos do tesouro, não envolvendo assim recursos do Fundeb, que no ano de 2007 foi utilizado somente para pagamento de professores ativos e em sala de aula. A Secretaria de recursos acatou a alegação e considerou a irregularidade sanada.

Na irregularidade referente às despesas com divulgação/propaganda, no valor de R\$ 1.606.201,50, o ex-gestor dos fundos alegou que tais gastos foram referentes à divulgação de projetos como o ProJovem²⁵ para inserção de educação de jovens e adultos e chamamento da

²⁵ O ProJovem Urbano é programa coordenado pelo MEC e destinado a jovens de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental. Os jovens participam de um curso com

população a participar de programa de incentivo à educação. A Secretaria de Recursos do TCM julgou que irregularidade foi ressalvada e alertou o gestor para que nos próximos exercícios sejam observadas atentamente as normas que regem a educação básica, em especial os artigos 70 e 71 da LDB.

Nessa irregularidade, a Secretaria de Recursos questionou somente a legalidade do ato e não se manifestou contra o gasto elevado com a publicidade do programa. Será que a Secretaria de Educação do Município de Goiânia não poderia proceder de outra forma para divulgar o programa, sem ter que gastar elevadas somas de recursos financeiros? Por exemplo, poderia utilizar os espaços cedidos por emissoras de rádio e televisão para divulgação de seus programas, ou ainda divulgar esse projeto junto às associações de moradores, ou ainda, utilizar de mídias com custos menores, como carros com autofalantes. Enfim, o julgamento desse tipo de despesa vai além da simples legalidade e envolve a discussão sobre a finalidade educacional a que os recursos financeiros da educação devem servir.

Em 2011, o TCM publicou o Acórdão 01648, que julgou irregulares as contas dos gestores do FUMMDE e do Fundeb²⁶ do exercício de 2008. Nesse julgamento, o TCM considerou para análise das contas os valores e informações enviadas ao SICOM quadrimestralmente pelos gestores e os documentos juntados nos autos.

A auditoria de análise de contas mensais de gestão do TCM apontou dez irregularidades nas contas dos fundos da educação. Essas irregularidades versam, na maior parte dos casos, sobre o não envio de documentação, informações e dados contábeis que comprovem os gastos da educação. Além dessas falhas, há problemas com contratos ilegais, pagamentos de aposentados com recursos do Fundeb e a prestação de contas dos dois fundos em conjunto (FUMMDE/Fundeb). Três irregularidades merecem destaque: a) o TCM considerou ilegal o contrato celebrado com a empresa de Engenharia e Construções; b) 25 contratos acima de R\$ 80.000,00 não possuíam registro junto ao TCM; e c) contratos de admissão de pessoal.

duração de 18 meses ininterruptos, com carga horária de 2 mil horas. O Projeto Pedagógico Integrado (PPI) do Programa prevê a articulação de três dimensões: a formação básica no ensino fundamental por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; a qualificação profissional inicial composta de formação técnica geral e de formação técnica específica; e a formação para a participação cidadã. Os jovens recebem um auxílio de R\$ 100 por mês, condicionado a 75% de frequência nas atividades presenciais e a entrega de trabalhos pedagógicos (MEC, 2013).

²⁶ No ano de 2008, o FUMMDE/Fundeb tiveram dois gestores.

Os ex-gestores dos fundos da educação recorreram da decisão, por meio de recurso ordinário, que julgou as contas de gestão como irregulares. Mas, por meio de novo Acórdão (01648/11), o TCM manteve o julgamento anterior e considerou as contas dos gestores como irregulares. Das dez irregularidades apontadas anteriormente pelo Acórdão, sete foram saneadas, três ressalvadas e duas foram mantidas como parcialmente irregulares.

Em relação aos itens irregulares destacados, o TCM julgou o recurso ordinário da seguinte forma: o contrato celebrado com a empresa “Caminho Engenharia e Construções” foi considerado ilegal pelo TCM. O ex-gestor do fundo alegou que o contrato foi firmado pela Secretaria Municipal de Educação e que o pagamento ocorreu após a sua exoneração, dessa forma, solicitou que a irregularidade seja de responsabilidade de quem assinou o contrato. Assim, a auditoria do TCM concordou com a alegação do ex-gestor e o isentou da responsabilidade de responder por essa irregularidade. No entendimento do TCM, a responsabilidade pela ilegalidade do contrato é da Secretária de Educação, pois foi ela quem celebrou o contrato com a empresa de engenharia.

A outra irregularidade versa sobre o não encaminhamento de resoluções ao TCM, as quais comprovariam o registro de 14 contratos de prestação de serviços. O ex-gestor dos fundos da educação conseguiu comprovar o envio de 12 resoluções dos 14 contratos sem registros, permanecendo assim a ausência de dois registros. Em função disso a irregularidade foi parcialmente mantida.

A última irregularidade destacada foi sobre a admissão de pessoal. Mas as alegações feitas pelo ex-gestor dos fundos não foram aceitas pelo TCM, pois os documentos e informações prestadas pelo recorrente não foram capazes de sanar as falhas.

As contas de gestão dos fundos da educação do exercício de 2009 foram julgadas irregulares com imputação de débito e multas para os gestores dos fundos e para a secretária de educação. Nesse exercício, o FUMMDE/Fundeb foi gerido por dois gestores. O primeiro recebeu multa de R\$ 500,00, por não entregar em tempo hábil as contas dos meses de janeiro, fevereiro e abril de 2009, o segundo gestor também recebeu multa de R\$ 500,00, por não apresentar as contas de gestão dos meses de novembro e dezembro. O contador dos fundos igualmente recebeu multa de R\$ 400,00 por não cumprir os atos normativos expedidos pelo TCM.

Tanto ao primeiro gestor quanto à secretária de educação²⁷ foram imputados débitos. Ao gestor dos fundos foi atribuído débito de R\$ 960.140,62, por saída de recursos da conta depósitos/consignações sem a devida comprovação de despesas. À secretaria municipal de educação foi imposto débito de R\$ 371.188,46 por gasto com despesas de contratos julgados ilegais pelo TCM, em razão do superfaturamento de preços. Os administradores dos fundos praticaram nove falhas na prestação de contas do balancete do mês de dezembro de 2009:

- Houve crédito de recursos estranhos ao Fundo (R\$ 44.322.580,99);
- A folha de pagamento dos profissionais do magistério não foi informada separadamente da dos profissionais da educação ao SCGP, impossibilitando, assim, aferir a aplicação do percentual fixado pela legislação do Fundeb;
- Recolhimento parcial dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento, resultando uma diferença de R\$ 4.695.070,98;
- Saída de numerário da conta no total de R\$ 960.140,62, sem comprovação de despesa;
- O pagamento da contribuição patronal ao RPPS não observou o percentual estabelecido (12,01%) na legislação municipal;
- Não autuação neste Tribunal de Contas, para análise e registro, dos contratos firmados no exercício com as empresas Caminho Engenharia Ltda. (R\$ 324.026,90), Caminho Engenharia Ltda. (R\$ 284.710,33), Caminho Engenharia Ltda. (R\$ 302.625,18), Ivan Roriz (R\$ 187.809,24), Petrobras Ltda. (R\$ 360.000,00), e Refer Engenharia e Comércio (R\$ 236.609,06);
- Liquidação e pagamento de despesa irregular no valor de R\$ 10.055,27, objeto do contrato firmado com a empresa Construede Construtora Ltda., julgado ilegal, em razão de superfaturamento no realinhamento de preços, determinando, ainda, que procedesse a imputação de débito nestas contas à Secretária da Educação;
- Liquidação e pagamento de despesa irregular no montante de R\$ 153.350,66, objeto do termo aditivo IV ao contrato firmado com a empresa Capital Assessoria e Empreendimentos Ltda., julgado ilegal pelo Tribunal, em razão de superfaturamento no realinhamento de preços, determinando, ainda, que se procedesse à imputação de débito nestas contas à Secretária da Educação;

²⁷ Os recursos ordinários interpostos pelos gestores e pela secretária de educação ainda não foram julgados pelo TCM.

- Liquidação e pagamento de despesa irregular no montante de R\$ 207.782,53, objeto do Termo Aditivo IV ao contrato firmado com a empresa Caminho engenharia e Construções Ltda., julgado ilegal, em razão de superfaturamento no realinhamento de preços, determinando, ainda, que se procedesse à imputação de débito nestas contas à Secretária da Educação.

Conforme o Acórdão nº 085253/12, as contas de gestão do gestor dos fundos FUMMDE/Fundeb do Município de Goiânia, do exercício de 2010, foram julgadas irregulares com imputação de multas ao gestor. As irregularidades foram motivadas por não serem repassados os recursos financeiros ao Fundo de Previdência Social de Servidores da Secretaria de Educação (obrigação patronal). Dessa forma, multas de R\$ 600,00 e R\$ 100,00 foram atribuídas ao gestor por irregularidades nas contas de gestão do mês de dezembro e atraso na entrega das contas de gestão do mês de abril de 2010. O gestor, por meio de recurso ordinário, alegou com documentação que os valores foram empenhados e pagos referentes à obrigação patronal ao Fundo de Previdência dos Servidores Municipais. O TCM entendeu que o pagamento da contribuição patronal ao fundo de previdência observou o percentual estabelecido pela Lei Municipal nº 8266/09. Dessa forma, o TCM julgou que a irregularidade foi sanada.

Em relação à multa imputada ao gestor dos fundos no valor de R\$ 600,00 pela irregularidade nas contas de gestão do mês de dezembro de 2010, o gestor requereu a desconsideração da multa por ter sido sanada a irregularidade. O Tribunal entendeu que a multa é decorrente do julgamento da irregularidade das contas. Tendo em vista que essa irregularidade foi sanada, a multa deve ser desconstituída, mas mantém-se a multa de R\$100,00 por atraso na prestação das contas do mês de abril. Com isso, as contas de gestão dos fundos da educação foram julgadas como regulares com multa.

As contas do FUMMDE e do Fundeb do exercício de 2011, sob a administração de dois gestores, foram julgadas regulares com ressalvas. O TCM imputou multa de R\$ 400,00 ao gestor do Fundo por não entregar as contas dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2011 no tempo hábil.

5.1.2 Município de Anápolis

As contas de gestão do FUMMDE e do Fundeb foram analisadas e julgadas em separado pelo Tribunal. Dessa forma, a cada exercício financeiro, o TCM emite dois Acórdãos, sendo um para o FUMMDE e outro para as contas do Fundeb. As Contas de gestão do FUMMDE, do exercício de 2007, foram julgadas irregulares. O TCM apontou 14 falhas na gestão do fundo, dentre elas, cinco dizem respeito à falta de documentação no processo de prestação de contas, oito referem-se a pagamento indevido de despesas da educação. Dentre essas oito, merecem destaque: a) despesas empenhadas indevidamente com merenda escolar e alimentação no valor de R\$ 1.808.226,86; b) despesas pagas à empresa de engenharia sem identificação; c) despesas com teatro, ginásio de esportes, estádio de futebol e kartódromo questionadas. O TCM questiona se essas despesas são da competência do FUMMDE; d) despesas com locação de veículo no valor de R\$ 21.600,00 não justificadas; e) despesas com vale-transportes (R\$ 535.719,12) sem explicação e comprovação dos beneficiários; f) transferência de valor (R\$ 189.880,49) para o Fundeb, sem comprovação de recebimento no balancete do Fundo; g) despesas com energia elétrica (R\$ 1.055.672,13) não justificadas – a relação de escolas beneficiadas e as respectivas faturas não foram apresentadas. A gestora do FUMMDE entrou com recurso de revisão²⁸ em 23/11/2012, mas até o presente momento esse recurso não foi julgado pelo TCM.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2007, também foram consideradas irregulares pelo TCM. Só no Acórdão 00530/09 foram apontadas 14 irregularidades. A gestora do Fundeb entrou com recurso de revisão e conseguiu sanar ou ressaltar a maior parte das irregularidades, mas o TCM, após análise do recurso de revisão manteve, três irregularidades.

²⁸ Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, de parecer prévio emitido nas contas de governo, de decisão de mérito proferida em processos sujeitos a registro, cabe Recurso de Revisão ao Tribunal Pleno, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pela parte, seus sucessores, ou pelo Ministério Público de Contas, dentro do prazo de dois anos, contados da intimação da decisão recorrida, e fundar-se-á: I – em erro de cálculo nas contas; II – em falsidade ou insuficiência de documento em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; III – na superveniência de documento novos com eficácia sobre a prova produzida; IV – na errônea identificação ou individualização do responsável. Parágrafo único – a decisão que der provimento ao Recurso de Revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

A primeira irregularidade mantida trata da falta de certidão do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) assinada por todos os conselheiros sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. A segunda trata de despesa extra orçamentária do balancete financeiro, que se encontra demonstrada sob o título “dedução transferência do Fundeb”, no valor de R\$ 218.477,04. Esse valor não foi demonstrado na “receita extra orçamentária, do fundo ou do município”. Na visão do TCM, esses valores devem retornar a conta do Fundeb. A última trata das obrigações patronais ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) empenhadas, que no exercício foram parciais, ficando abaixo do percentual exigido pela legislação. Por isso, no entendimento do TCM, as contas de gestão do Fundeb do município de Anápolis, do exercício de 2007, continuaram irregulares.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2008, foram julgadas como regulares com ressalvas. Mas novamente as contas de gestão do FUMMDE, do mesmo exercício, foram julgadas irregulares. Das seis irregularidades apontadas pela Auditoria de Contas Mensais de Gestão do TCM, duas foram por erros de codificação e classificação contábil. Outra irregularidade resulta do fato de o fundo da educação ter deixado de pagar despesas empenhadas, liquidadas e não liquidadas. Na quarta, as despesas empenhadas de exercícios anteriores, no valor de R\$ 383.562,44, deveriam ser empenhadas pelo Executivo e não pelo Fundo. Na quinta irregularidade, os contratos firmados pelo FUMMDE não foram registrados no sistema do TCM. E a última irregularidade aponta que cinco contratos com o valor total R\$ 19.594.749,74 não foram enviados para registro junto ao TCM. Não consta no Tribunal, até o presente momento, pedido de recurso de revisão da gestão das contas do FUMMDE.

O Acórdão nº 01187/12 expedido pelo TCM julgou irregulares com imputação de multas as contas da gestora do Fundeb do ano de 2009, apontando três irregularidades: a primeira trata de créditos no valor (R\$ 96.384,24), considerados estranhos, na conta específica do Fundeb; a segunda aborda a folha de pagamento dos profissionais do magistério, que não foi informada separadamente da folha dos trabalhadores da educação, impossibilitando ao TCM aferir a aplicação do percentual mínimo em pagamento de salários dos profissionais do magistério de acordo com a legislação do Fundeb. A última irregularidade versa sobre o pagamento da contribuição patronal ao RPPS, que foi feito sem a observação do percentual estabelecido (22%) em legislação municipal.

Também foram imputadas multas para a gestora e contadora do Fundeb. A gestora do fundo recebeu multa de R\$ 200,00 porque a prestação de contas de gestão do mês de

dezembro de 2009 foi julgada irregular. A contadora do fundo recebeu multa similar de R\$ 200,00 pelo descumprimento de ato normativo expedido pelo TCM.

A gestora entrou com recurso de revisão em face do Acórdão nº 01187/12, que considerou irregulares com multas as contas de gestão do Fundeb do exercício de 2009. Em relação à primeira irregularidade, o TCM acata alegação da gestora e considera a irregularidade sanada. A segunda irregularidade, que trata do não envio de dados em separados da folha de pagamento do magistério dos demais servidores da educação, o Tribunal não aceitou as alegações da gestora e manteve a irregularidade. Nessa irregularidade, o TCM considerou que a gestora do Fundeb aplicou 59,21% em pagamento de salários do magistério, sendo que a legislação determina que, no mínimo, 60% deveriam ser gastos com salários dos professores em efetivo exercício. Sobre a última irregularidade, que considerou a não observância do pagamento mínimo da contribuição patronal, o TCM rejeitou as alegações da gestora e manteve a posição anterior.

Em função da manutenção de duas das três irregularidades assinaladas pelo TCM, a gestora do Fundeb recorreu novamente da decisão e entrou com embargos de declarações²⁹. Os conselheiros do TCM negaram os embargos e mantiveram as contas de gestão do Fundeb do exercício de 2009 como irregulares.

As contas da gestão do exercício de 2009, da gestora do FUMMDE, foram julgadas regulares com ressalvas. Mas o Tribunal de Contas imputou multa de R\$ 1.000,00 por falta de envio de dados eletrônicos e por falta de documentação na prestação de contas. A contadora do fundo também recebeu multa no valor de R\$ 1.000,00 por descumprimento de ato normativo expedido pelo TCM.

A gestora e a contadora do FUMMDE interpuseram recurso ordinário em face do Acórdão nº 04709/12, que julgou regulares com ressalvas as contas de gestão, mas que imputou multas de R\$1.000,00 para cada uma das responsáveis pelo Fundo. O TCM negou o provimento do recurso e manteve as multas. Diante dessa decisão, a gestora e a contadora ingressaram com embargos de declaração em face do Acórdão. Novamente os conselheiros não acataram as alegações da gestora e da contadora, e negaram provimento, mantendo a decisão proferida no Acórdão de 2012.

²⁹ Cabem Embargos de Declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou resolução emitido pelo Tribunal.

Em 2010, as contas de gestão do Fundeb foram julgadas regulares com ressalvas. As ressalvas ocorreram em função de: não entrega de prestação de contas do mês de março; desrespeito ao caráter de conta única e específica do Fundeb, quanto à exclusividade de crédito apenas de recursos do Fundo; descumprimento ao percentual de repasse de recursos ao Fundo de previdência dos servidores municipais; divergência de informações contábeis; falta de certidão emitida mensalmente pelo CACS do Fundeb, atestando as regularidades das receitas e da aplicação dos recursos. Em virtude do atraso na prestação de contas do mês de março de 2010, a gestora do Fundeb recebeu multa administrativa no valor de R\$ 100,00.

O TCM, por meio do Acórdão 05441/12, julgou irregulares, com imputação de débito e multa, as contas de gestão do exercício de 2010 da gestora do FUMMDE. Duas irregularidades não sanadas pela gestora foram decisivas para o julgamento das contas do Fundo. A primeira irregularidade trata da divergência no lançamento contábil das receitas e despesas extra orçamentárias; a segunda irregularidade versa sobre divergência dos valores empenhados da contribuição previdenciária patronal, do montante de recursos financeiros que deveriam ser pagos à previdência dos servidores em cumprimento de legislação municipal.

A gestora do FUMMDE recebeu multas nos valores de R\$ 100,00 e R\$ 2.000,00. A primeira multa se deu em virtude do atraso da prestação de contas de gestão. A segunda multa foi motivada pelas irregularidades das contas do FUMMDE. Também foi imputado à gestora do fundo débito de R\$ 896.737,03. Esse débito foi atribuído por causa da divergência na prestação de contas, motivadas pelas diferenças de contabilização de receitas e despesas.

A gestora do FUMMDE entrou com recurso ordinário, objetivando a reforma do Acórdão que julgou irregulares, com imputação de débito e multas, as contas de gestão do referido Fundo. O recurso foi acatado em parte pelos conselheiros do TCM, sendo que das duas irregularidades descritas acima somente a primeira foi sanada. O TCM também desconstituiu o débito de R\$ 896.737,03 em desfavor da gestora do Fundo. O Tribunal alegou que a gestora corrigiu a irregularidade que originou o débito. As duas multas atribuídas a ela foram mantidas. Como o Tribunal só acatou parte do recurso ordinário, as contas de gestão do FUMMDE foram mantidas irregulares.

As contas de gestão do exercício de 2011 prestadas pela gestora do Fundeb foram julgadas regulares com ressalvas. O relator do TCM que analisou o processo de prestação de contas apontou sete irregularidades, que foram ressalvadas. Dentre elas se destacam: a) a falta de certidão emitida mensalmente pelo CACS do Fundeb atestando a regularidade das receitas

e da aplicação dos recursos; b) diferença entre os valores empenhados com pessoal, informada pelos dados contábeis e o corroborada pelos dados da folha de pagamento.

O Acórdão nº 00664/2013 julgou irregulares as contas de exercício de 2011 da gestora do FUMMDE. Também foram imputados débito e multas à gestora. As contas foram julgadas irregulares por causa do recebimento de remuneração, por parte da gestora, no valor de R\$ 10.897,37 a mais do que os valores registrados pelo TCM. Essa irregularidade motivou a imputação de débito no mesmo valor e multa de R\$ 3.000,00 para a gestora do FUMMDE.

A gestora do FUMMDE interpôs recurso ordinário com o objetivo de reformar o Acórdão 00664/2013. O TCM acolheu o recurso e deu provimento favorável em razão do saneamento da irregularidade. O débito e a multa atribuída à gestora do fundo foram desconstituídos. Nesse sentido, o TCM reformou a decisão do Acórdão 00664/13 e julgou pela regularidade das contas de gestão do FUMMDE.

5.1.3 Município de Águas Lindas

As contas de gestão de 2007 do administrador do Fundeb foram julgadas irregulares, encontrando-se oito falhas. As irregularidades estão relacionadas a questões legais, e, sobretudo, a despesas indevidas ou gastos elevados. As principais falhas foram: a) as despesas empenhadas com obrigações patronais não atingiram o percentual mínimo estabelecido por lei; b) o percentual de 60% dos recursos do Fundeb destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública não foi alcançado (51,4%); c) falta de certidões CACS sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do Fundeb.

Foram realizadas despesas indevidas com aquisição de camisetas escolares (uniformes) para alunos da rede municipal no valor de R\$ 78.960,00. Também foram verificadas despesas no valor de R\$ 1.447.905,29 para aquisição de materiais de expediente, adquiridos da empresa Tavares e Cia, mas o contrato celebrado entre a prefeitura e a empresa foi julgado pelo TCM como ilegal. Na análise da Auditoria de Contas Mensais de Gestão do TCM recomenda-se a imputação dessas despesas como débito para o gestor do Fundeb.

A Procuradoria Geral de Contas do TCM verificou que o contrato celebrado com a empresa Tavares e Cia em 2006 também foi julgado irregular, mas não atribuiu o débito em

desfavor ao gestor do Fundo. Em função disso, a Procuradoria solicita a imputação de débito de R\$ 893.071,31 empenhados e pagos indevidamente à empresa ao gestor.

Em função das irregularidades dos contratos celebrados com a empresa Tavares e Cia, nos anos de 2006 e 2007, apontadas pelo Ministério Público de Contas, o TCM determina “a instauração de tomada de contas especiais para apurar as despesas relativas à aquisição de materiais de expediente com a empresa Tavares & Companhia Ltda., nos exercícios de 2006 e 2007, em especial o contrato nº 728/06 indicado no processo 13137/06 e aditivos”. Até o presente momento não foi publicado nenhuma decisão sobre essa tomada de contas especiais.

As contas de gestão dos gestores³⁰ do Fundeb do exercício de 2008 também foram julgadas irregulares pelo TCM. Ao todo foram apontadas dez irregularidades. Entre elas se destacam a falta de documentos na prestação de contas de 2008:

- Cópia do ato de nomeação dos membros do CACS, com indicação dos segmentos que representam;
- Certidão do CACS assinada por todos os membros devidamente identificados, certificando mensalmente a regularidade das receitas e da aplicação dos recursos do Fundeb;
- Documento que comprove o pagamento das obrigações patronais junto ao INSS e RPPS.

Outra irregularidade assinalada pelo TCM foi a saída indevida de recursos financeiros do Fundeb no valor de R\$ 1.016.762,72. Em razão disso foram imputados débitos no mesmo valor para os gestores do Fundeb.

Os gestores do fundo não aplicaram os 60% dos recursos com pagamento de professores em efetivo exercício. O percentual apurado pelo TCM foi de 52,51%. O TCM também verificou a contratação temporária de professores para exercício da docência por prazo determinado, em desacato ao artigo 260, V, da CF/88. Por último, contratos com duas construtoras com valores de R\$ 1.129.014,92 foram considerados pelo TCM como ilegais.

³⁰ Nesse exercício, o Fundeb teve dois gestores.

Os gestores do Fundeb no exercício de 2008 interpuseram recurso ordinário com objetivo de reformar o Acórdão. Após apresentação de documentos pelos recorrentes e análise do TCM, as contas da gestão foram mantidas irregulares. Somente a irregularidade que trata da saída indevida de recursos financeiros do Fundeb, no valor de R\$ 1.016.762,72, foi ressalvada, e os débitos imputados aos gestores foram desconsiderados.

Novamente o TCM, por meio do Acórdão nº 07265/2012, julgou irregulares as contas de gestão do exercício de 2009 do Fundeb. Dessa vez foram apontadas oito irregularidades com atribuição de multas e débito. As irregularidades praticadas pela gestora do Fundeb foram:

- Desrespeito ao caráter de conta única e específica do Fundeb, ou seja, houve crédito de recursos estranhos ao fundo no valor de R\$ de 100.945,15;
- Omissão nos autos de certidão emitida pelo CACS do Fundeb para cada mês, atestando a regularidade das receitas e da aplicação dos recursos;
- A folha de pagamento dos profissionais do magistério não foi informada separadamente da dos profissionais da educação, impossibilitando desta forma aferir a aplicação do percentual mínimo de 60% com pagamento de professores;
- Foram constatadas despesas realizadas com recursos do Fundeb, na ordem de R\$ 36.100,00, destinados a outras finalidades que não a manutenção e desenvolvimento do ensino básico e à valorização do magistério;
- Recolhimento parcial dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor do INSS, IRRF, CEF, BMG, ITAÚ, BANIF, ISSQN, RPPS, resultando uma diferença de R\$ 3.426.023,20;
- Saída de numerários da conta depósito/consignação (CEF, Pensão Alimentícia, Contribuição Sindical, Contribuição Previdenciária ao Fundo de Previdência de Águas Lindas), no total de R\$ 430.469,46, sem comprovação de despesas;
- O pagamento da contribuição patronal ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) não observou o percentual estabelecido em legislação federal;
- O pagamento da contribuição patronal ao RPPS não observou o percentual estabelecido (15%) em legislação municipal.

Em função das irregularidades descritas acima, o TCM imputou multa de R\$ 3.000,00 à gestora do Fundeb. Também foi atribuída multa de R\$ 500,00 à gestora do Fundo em virtude de atraso na prestação de contas de gestão. Os conselheiros do Tribunal igualmente imputaram débito no valor de R\$ 430.469,46 à gestora por saída de recursos financeiros do Fundo sem a devida comprovação de despesa. O contador do Fundeb recebeu multa de R\$ 1.500,00 por ter descumprido a resolução normativa do TCM. Por fim, o TCM determinou à administração municipal que devolva à conta do Fundeb o montante de R\$ 36.100,00 por despesas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino³¹. Até o presente momento não consta, no sítio do TCM, nenhum recurso ordinário interposto pela gestora do Fundo.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2010, também foram julgadas irregulares pelo TCM. Dessa vez, o Tribunal constatou cinco irregularidades praticadas pelo gestor. A primeira irregularidade versa sobre os restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do Fundeb; a segunda trata da falta de comprovação do pagamento da contribuição previdenciária patronal à previdência geral; a terceira aborda a não aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério – a gestora destinou somente 49,76% para esse fim; a quarta irregularidade versa sobre despesas pagas com recursos do Fundeb, no valor de R\$ 1.202.714,59, destinadas a outras finalidades que não a MDE; por último, a omissão nos autos de certidão emitida pelo CACS, atestando a regularidade das receitas e da aplicação dos recursos.

Em razão das irregularidades praticadas pelo gestor do Fundeb, o TCM aplicou multa de R\$ 3.000,00. Também foi aplicada outra multa no valor de R\$ 4.300,00, em virtude do atraso da prestação de contas dos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho e julho de 2010.

O gestor do Fundeb interpôs recurso ordinário ao TCM com o objetivo de reformar o Acórdão nº 07263/12. O Colegiado de Conselheiros do TCM concedeu provimento parcial ao recurso ordinário, mas manteve a decisão do Acórdão que julgou irregulares com imputação de multas as contas de gestão do Fundeb. O TCM acatou somente alegações do gestor em duas irregularidades. Em relação a primeira irregularidade o gestor do Fundeb conseguiu justificar que os valores constantes em restos a pagar eram despesas decorrentes dos exercícios compreendidos entre 2001 e 2009 e por esta razão foram cancelados. No que diz

³¹ No Acórdão, as despesas estranhas não são especificadas.

respeito à outra, o gestor conseguiu provar que partes das despesas realizadas com recursos do Fundeb (R\$ 1.202.714,59) foram aplicadas em MDE. O Tribunal somente não aceitou a compra de um terreno no valor de R\$ 100.000,00 como sendo despesa da educação.

O TCM, por meio de seus conselheiros, julgou irregulares as contas de gestão do exercício de 2011 do Fundeb em razão de sete irregularidades, sendo uma delas referente à ilegalidade de dois contratos. Além disso, também foram imputadas multas e débito ao gestor do Fundo.

As outras seis irregularidades versam sobre: a) desobediência às legislações federal e municipal; b) cancelamento de restos a pagar sem a devida escritura contábil; c) não aplicação do percentual mínimo de 60% do Fundeb para remuneração dos professores em efetivo exercício – o Tribunal atestou que somente 26,54% dos recursos do Fundeb foram gastos com a remuneração dos professores. De acordo com a legislação, no mínimo 60% deveriam ser gastos com salários; d) falta de certidões emitidas pelo CACS atestando a aplicação dos recursos do fundo; e) saída de recursos da conta RGPS/obrigação patronal, no total de R\$ 940.493,98, sem a comprovação de despesa.

Dois contratos foram julgados ilegais pelo TCM. O primeiro trata de um contrato firmado pela prefeitura com empresa atacadista para aquisição de material de limpeza no valor de R\$ 1.662.888,70, e o outro, no valor de R\$ 1.404.000,00, foi realizado para locação de veículos. Também foram imputadas duas multas ao gestor do fundo: uma de R\$ 3.000,00 pelas seis irregularidades e a outra multa (R\$ 2.000,00) por atraso na prestação de contas mensais. Por fim, foi atribuído débito de R\$ 940.493,98 por saída de recursos sem a devida comprovação das despesas.

O gestor do Fundeb interpôs recurso ordinário com o intuito de reformar o Acórdão proferido pelo TCM. Das irregularidades apontadas pelo TCM, somente uma foi ressalvada, a que trata dos cancelamentos dos restos a pagar de outros exercícios. Nesse sentido, o Tribunal manteve a decisão do Acórdão nº 12257/12 que julgou as contas de gestão irregulares.

5.1.4 Município de Aparecida de Goiânia

O Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM) julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb do ano de 2007. Foram indicadas oito falhas de ordem orçamentárias,

financeiras e contábeis. Entre elas, duas merecem destaque por contrariar a legislação do Fundeb. A primeira se refere ao fato de o gestor do fundo não ter apresentado relatório das despesas com pagamento do pessoal, na proporção de 60% do Fundeb, atestado pelos membros do CACS e pelo controlador interno da prefeitura. A segunda irregularidade diz respeito ao fato de constar no pagamento de 60% dos recursos do Fundeb pessoas que não exercem o magistério, entre elas: guarda municipal, trabalhador urbano, auxiliar de serviços diversos, assessor especial, auxiliar de secretaria, secretário geral da escola.

As contas de gestão do Fundeb, em relação ao exercício de 2008, foram julgadas irregulares pelo TCM. Nesse ano, o Tribunal listou 11 irregularidades na prestação de contas. A maior parte das falhas foi motivada por falta de envio de documentação e por erros nos lançamentos contábeis. O gestor do fundo interpôs recurso ordinário com o objetivo de reformar a decisão do TCM.

Após análise e julgamento do recurso ordinário, o colegiado do TCM deu provimento parcial, em razão do saneamento de parte das irregularidades praticadas. Mesmo assim, o Tribunal manteve as contas de gestão do Fundeb como irregulares. Foram mantidas as seguintes irregularidades:

- O balancete financeiro apresentado espelha o balancete financeiro informado ao Sistema do TCM, porém não demonstra o cancelamento de restos a pagar conforme quadro de balancete;
- Não foram demonstrados os cancelamentos de resto a pagar no exercício do balancete financeiro e na informação ao Sistema TCM Contabilidade;
- Não foram esclarecidos/corrigidos os valores divergentes nos Institutos de Previdência e nos valores consignados em bancos;
- Não foi esclarecido o valor transferido ao Fundeb – INSS na receita extra orçamentária.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2009, também foram julgadas irregulares pelo TCM. Além disso, foram imputadas multas e débito à gestora do Fundeb. O Acórdão nº 02446/12 indicou onze irregularidades. A administradora do fundo interpôs recurso ordinário com o objetivo de reformar a decisão do Tribunal.

O TCM deu provimento parcial ao recurso ordinário. Três falhas foram saneadas e uma ressalvada. O colegiado do TCM manteve sete irregularidades e as multas; o débito foi reduzido. As irregularidades mantidas após análise do recurso ordinário foram:

- Houve crédito estranho na conta única do Fundeb no valor de R\$ 2.860.259,66 – irregularidade mantida parcialmente;
- O valor empenhado com pessoal informado pelos dados contábeis – SICOM – diverge do valor corroborado pelos dados da folha de pagamento, contrariando determinação contida na resolução do TCM – irregularidade mantida parcialmente;
- Foram constatadas despesas realizadas com recursos do Fundeb (R\$ 4.050,00) destinadas a outras finalidades que não MDE – foram adquiridos botões de rosas para comemoração do dia internacional da mulher;
- Recolhimento parcial dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor de INSS/ISSQN/Coife Odonto Master III/SINTEGO, resultando em uma diferença de R\$ 435.730,93. A omissão, segundo o TCM, do repasse desses valores caracteriza crime de apropriação indébita;
- Saída de numerário das contas depósitos/consignações no total de R\$ 421.112,99 sem a devida comprovação de despesa;
- Saída de numerário no montante de R\$ 1.411.541,87 sem comprovação de despesas;
- Pagamento de despesas no montante de R\$ 1.585.707,87, objeto do contrato e respectivo aditivo firmado com uma construtora – esse contrato foi considerado ilegal pelo TCM.

O TCM mantém a imputação de duas multas à gestora do Fundeb: uma no valor de R\$ 400,00, em razão da prestação de contas julgada irregular, e a outra no valor R\$ 600,00, motivada por atraso na prestação de contas. Também manteve a atribuição de débito à gestora, mas reduziu o valor de R\$ 1.832.654,86 para R\$ 1.638.992,71. Por último, o TCM determinou devolução à conta do Fundeb do montante de R\$ 4.050,00. Esse recurso financeiro foi utilizado na aquisição de botões de rosa para comemoração do dia internacional da mulher.

O Acórdão nº 06939/12 proferido pelo TCM julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2010, com imputação de multa à gestora do fundo. De acordo com o Tribunal, a gestora cometeu quatro irregularidades. A gestora, por meio de recurso ordinário, conseguiu ressalvar uma e sanar parcialmente outra; as demais irregularidades foram mantidas:

- Desobediência à lei federal que determina o pagamento da contribuição previdenciária patronal ao RGPS;
- Despesa realizada com recursos do Fundeb, na ordem de R\$ 41.500,00, referente à aquisição de veículo de pequeno porte, que na visão do TCM não pode ser considerada MDE;
- Omissão, nos autos, de certidões emitidas pelo CACS para cada mês, atestando a regularidade das receitas e da aplicação dos recursos.

Em razão das irregularidades praticadas pela gestora, o TCM imputou multa no valor de R\$ 600,00. O Tribunal também determinou à administração municipal devolver à conta do Fundeb, com recursos da própria municipalidade, o montante de R\$ 41.500,00, em virtude de despesas estranhas³² à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Os conselheiros do TCM julgaram as contas de gestão do Fundeb do ano de 2011 regulares com ressalva e multa. A gestora do fundo recebeu multa no valor de R\$ 1.200,00 em razão do atraso na entrega da prestação de contas dos meses de março, abril e maio. No Acórdão nº 08424/13 consta que a Secretaria de Contas Mensais de Gestão do TCM apontou como irregularidade as despesas realizadas com recursos do Fundeb, na ordem de R\$ 201.808,43, destinadas a outras finalidades que não a manutenção e desenvolvimento do ensino básico e à valorização de profissionais do magistério. Mas o Ministério Público de Contas do TCM entendeu que as contas de gestão do Fundeb estavam regulares com ressalvas. No entanto, não há justificativa no parecer. O conselheiro relator do processo concordou com o Ministério Público de Contas e julgou as contas de gestão como regulares com ressalva.

³² No Acórdão publicado pelo TCM não constam quais seriam essas despesas estranhas.

5.1.5 Município de Luziânia

O TCM, por meio do Acórdão nº 00879/10, julgou irregulares as contas de gestão do gestor do Fundeb, do exercício de 2007. Nesse Acórdão, constam cinco falhas praticadas pelo gestor do fundo. No geral, as irregularidades versam sobre falhas contábeis e problemas legais com contratos de prestação de serviços. O gestor do fundo interpôs recurso de revisão contra o Acórdão. Após análise dos argumentos e documentação apresentada, o TCM acatou os argumentos do recurso. Nesse sentido, o Tribunal reformou a decisão tomada anteriormente e considerou as contas de gestão do Fundo como regulares já que o gestor conseguiu sanar todas as falhas.

As contas de gestão dos dois gestores do Fundeb, do exercício de 2008, foram julgadas irregulares pelo TCM. Ao todo foram apontadas seis falhas. Os gestores interuseram recurso ordinário contra a decisão proferida no Acórdão nº 05702/11. Após análise do mérito, o Tribunal aprovou parte do recurso. Duas irregularidades foram saneadas e outra parcialmente ressalvada. O TCM reformou a decisão do Acórdão, julgando as contas como regulares com ressalvas. Contudo, manteve as contas de gestão da outra gestora como irregulares. O TCM manteve as seguintes irregularidades:

- Falta de relatório da movimentação de pessoal (nomeação/exoneração) ocorrida em 2008, indicando o nome do servidor, cargo, vencimento base, data de admissão e número da resolução do TCM que registrou as admissões;
- Falta de relatório de todos os servidores do Fundeb, em dezembro de 2008, indicando o nome do servidor, cargo, vencimento base, data de admissão e número da resolução do TCM que registrou as admissões;
- Na pesquisa de “Relatório de Erro/Críticas” no SICOM, foi constatado o erro “despesas sem orçamento”;
- O TCM julgou ilegal o contrato com a empresa Fundação Univesa (valor de R\$ 198.750,00), que ministrou cursos de capacitação para 200 profissionais da educação.

O Acórdão nº 09242/12, publicado pelo TCM, julgou as contas do gestor do Fundeb, do exercício de 2009, como irregulares com imputação de multas e débito³³. Foram apontadas seis irregularidades. A primeira trata de créditos de recursos financeiros na conta do Fundeb no valor de R\$ 39.049,68. A segunda falha se deu em razão da folha de pagamento dos profissionais do magistério do mês de janeiro não ter sido informada nos moldes das resoluções do TCM, e nos demais meses não foram informadas separadamente da dos profissionais da educação, impossibilitando assim, aferir a aplicação do percentual mínimo (60%) fixado pela lei do Fundeb.

A terceira falha versa sobre a divergência do valor empenhado com pessoal informado pelos dados contábeis do valor corroborado pelos dados da folha de pagamento; a quarta irregularidade trata da saída de numerário, no montante de R\$ 3.121.090,22, sem a comprovação de despesa (diferença entre os totais dos empenhos e das folhas de pagamentos dos profissionais da educação em exercício). Essa irregularidade gerou débito do mesmo valor em desfavor ao gestor do Fundeb. As duas últimas falhas ocorreram em função do pagamento da contribuição patronal ao RGPS e ao RPPS – o gestor não observou o percentual estabelecido na legislação.

O gestor do Fundeb recebeu duas multas: uma de sanção, no valor de R\$ 3.000,00, motivada pelas contas de gestão terem sido julgadas irregulares, e a outra multa administrativa, no valor de R\$ 200,00, em virtude do atraso na prestação de contas de gestão dos meses de janeiro e novembro. O contador do fundo também foi multado em R\$ 1.500,00 por descumprir determinação contida em Resolução Normativa do TCM.

O Tribunal julgou irregulares as contas de gestão do gestor do Fundeb, do exercício de 2010, com imputação de multa pessoal de R\$ 3.000,00. Duas irregularidades foram praticadas pelo gestor do fundo. A primeira falha trata de desobediência à lei federal que determina o recolhimento de percentual (22%) de contribuição previdenciária RGPS, e a segunda versa sobre despesas realizadas com recursos do Fundeb, na ordem de R\$ 195.283,04, destinadas a outras finalidades que não a manutenção e desenvolvimento do ensino básico. Em razão dessas irregularidades, o TCM multou o gestor em R\$ 3.000,00.

O gestor do Fundeb interpôs recurso ordinário contra a decisão do TCM, publicada no Acórdão 06442/12. Após análise, o Tribunal acatou o recurso, considerando as irregularidades

³³ Até o presente momento (10/2013) não há no sítio do TCM julgamento de pedido de recurso ordinário.

sanadas. A decisão do TCC contida no Acórdão 06442/12 foi reformada e a multa imputada ao gestor desconsiderada. O saneamento da segunda irregularidade se deu pela devolução dos recursos financeiros (R\$ 195.283,04) à conta do Fundeb.

O TCM julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2011, em razão de duas irregularidades. A gestora recebeu duas multas (R\$ 3.200,00) e imputação de débito no valor de R\$ 6.207.730,07. A gestora interpôs embargos de declaração com objetivo de reformar o Acórdão nº 11169/12, mas o TCM não acatou os embargos em razão da inexistência de pelo menos um dos requisitos de admissibilidade que justifiquem a sua interposição, quais sejam: obscuridade, omissão ou contradição.

A primeira das duas irregularidades praticadas pela gestora do Fundeb versa sobre o valor empenhado com pessoal, informado pelos dados contábeis no SICOM – o valor diverge do que foi corroborado pelos dados da folha de pagamento. Foi apurada diferença de R\$ 6.207.730,07. Na visão do TCM essa irregularidade pode caracterizar desvio de numerário. Essa irregularidade gerou imputação de débito à gestora do Fundeb no mesmo valor da diferença apurada, ou seja, de R\$ 6.207.730,07. A segunda irregularidade trata de três contratos, julgados ilegais pelo TCM, firmados com empresas, no valor total de R\$ 7.218.809,99.

Em virtude dessas duas irregularidades, os conselheiros do TCM determinaram encaminhamento desse Acórdão ao Ministério Público do Estado de Goiás para que se tomem as providências cabíveis. Na visão do relator do TCM, essas irregularidades caracterizam indícios de infração à Lei 8.429/92³⁴.

5.1.6 Município de Formosa

O TCM, por meio do Acórdão nº 00594/09, julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2007. Foram apontadas 12 falhas na prestação de contas. Em 2012, o Tribunal julgou os embargos de declaração³⁵ interpostos pela ex-gestora do Fundeb e deu-lhe

³⁴ Essa Lei dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

³⁵ No entendimento da Secretaria de Recursos não caberia análise e nem acolhimento dos Embargos de Declaração, por entender que esse tipo de recurso só é possível quando há no julgamento das contas a

provimento parcial, em razão do saneamento de duas irregularidades, sendo que uma foi parcialmente sanada e a outra totalmente corrigida; outras duas falhas foram ressalvadas. Mas o TCM manteve a decisão do Acórdão, em razão da permanência de outras irregularidades. As falhas cometidas pela gestora versam, na maioria das vezes, sobre erros de execução orçamentária, erros contábeis, falta de documentação comprobatória e contratos firmados com empresas não registrados no TCM.

As contas de gestão das gestoras³⁶ do Fundeb, do exercício de 2008, também foram julgadas irregulares. Foram apontadas oito irregularidades. As gestoras do fundo interpuuseram recurso ordinário contra a decisão do TCM, mas até o presente momento não houve julgamento. As principais irregularidades foram:

- Não foi comprovado em sua totalidade o saldo financeiro no valor de R\$ 634.123,54, disponível em 31/12/2008;
- Foram empenhadas despesas com parcelamento de débito referente a exercícios anteriores, no valor de R\$ 182.550,92. A legislação determina que os recursos do Fundeb sejam utilizados no exercício financeiro em que forem creditados;
- As receitas oriundas de aplicações financeiras demonstradas, como os extratos bancários, não foram contabilizadas no balancete financeiro na receita orçamentária;
- Foram constatadas despesas empenhadas em elementos de despesas incorretas tais como: pessoal, contribuição patronal, equipamentos e material permanente;
- Documentos constantes no processo demonstram que não houve despesas empenhadas com as obrigações patronais junto ao RPPS, referente ao exercício de 2008;
- Quatro contratos e termos aditivos não foram enviados para análise e registro junto ao TCM, no montante de R\$ 414.220,83.

Pelo terceiro ano consecutivo, as contas de gestão da gestora do Fundeb foram julgadas irregulares com imputação de multas. Conforme o Acórdão nº 02791/13, as contas de

hipótese de omissão, de contradição, ou de obscuridade. Mesmo assim, o recurso foi aceito a pedido do conselheiro relator do processo.

³⁶ Nesse exercício, o Fundeb foi administrado por duas gestoras.

gestão do exercício de 2009 apresentaram a seguinte irregularidade: foram realizadas despesas sem a devida cobertura orçamentária, no valor de R\$ 293.059,97, ultrapassando o valor autorizado para créditos especiais. A gestora do Fundeb impetrou recurso ordinário contra a decisão do TCM, mas não obteve decisão favorável. Consta no sítio do TCM a tramitação de um novo recurso, desta vez, por meio de embargos de declarações. Em razão da irregularidade, a gestora recebeu multa de R\$ 600,00; o contador do Fundeb também recebeu multa de R\$ 600,00 em razão do descumprimento de ato normativo do TCM.

O TCM julgou as contas de gestão da gestora do Fundeb do exercício de 2010 como regulares com ressalvas. Também as contas de gestão do exercício de 2011 foram julgadas regulares com ressalvas. A gestora recebeu multa de R\$ 100,00 em virtude do atraso na prestação de contas do mês de março de 2011.

5.1.7 Município de Planaltina

O Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, por meio do Acórdão nº 05639/10, julgou irregulares as contas de gestão da gestora do Fundeb do exercício de 2007, apontando dezessete irregularidades³⁷. As falhas na prestação de contas tratam de erros nos lançamentos contábeis, de ordem orçamentária, e falta de documentação. Dentre as irregularidades, se destacam: a) demonstrativos dos pagamentos dos profissionais do magistério dentro da parcela dos 60% não se encontram aferidos pela maioria dos membros do CACS; b) despesas indevidas para aquisição de uniformes escolares no valor de R\$ 392.400,00.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2008, foram julgadas irregulares pelo TCM. O Acórdão nº 02574/10 apontou 21 falhas. Após análise do recurso ordinário interposto pela gestora do Fundeb, o TCM resolveu dar provimento parcial, em razão do saneamento de três irregularidades, mas manteve o julgamento pela irregularidade das contas de gestão. A gestora não conseguiu sanear 18 falhas, entre as quais estão as irregularidades contábeis e a ausência de documentos complementares:

³⁷ Não consta no sítio do TCM (2013) recurso contra o Acórdão que julgou as contas de gestão irregulares.

- Cópia do ato de nomeação dos membros do CACS do Fundeb, com indicação dos segmentos que representam;
- Certidão do CACS do Fundeb assinada por todos os membros devidamente identificados, certificando mensalmente a regularidade das receitas e despesas e da aplicação dos recursos. Na análise do mérito feito pela Secretaria de Recursos do TCM consta a seguinte informação: “Foram enviadas as atas e as certidões de aprovação das contas dos três quadrimestres do ano de 2008. É importante ressaltar que no 1º quadrimestre houve gastos com gêneros alimentícios e aquisição de fogos de artifício; no 3º quadrimestre foram utilizados recursos do Fundeb para compra de alimentos, aluguel de salão para festa, aluguel de toalhas de mesa para evento escolar. Tais fatos acarretaram uma diligência que resultou no compromisso de devolução dos valores gastos e que foram considerados irregulares. A irregularidade foi mantida, em face das falhas detectadas pelo CACS do Fundeb, uma vez que caracterizam erros graves, inclusive com dano ao erário (Acórdão nº 10186/11)”;
- Quadro demonstrativo das rotas de transporte escolar, pagos com recursos do Fundeb, distância (km), identificação do veículo e sua rota, quantidade de vezes que a rota é feita por dia, consumo de combustível por veículo, quantidade de alunos transportados por vez, devidamente assinados pelo gestor, pelo controlador interno e pelos membros do CACS;
- Foram empenhadas despesas com fornecimento de refeições (R\$ 1.284,00), Escola de Circo Peteleco (R\$ 35.880,00), consultoria jurídica (R\$ 54.000,00) e parcelamento de dívidas – essas ações não são consideradas MDE;
- Não foi identificado, no SICOM, o contrato com a empresa Rápido Planaltina, para fornecimento de vale transporte, no montante de R\$ 618.192,30 – também não foram informados os beneficiados;
- Não foi alcançado o percentual mínimo (25%) da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais;
- O percentual mínimo de 60% do recurso do Fundeb destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício da rede pública não foi alcançado.

Em razão de 13 irregularidades apontadas pelo TCM, as contas de gestão da gestora do Fundeb, do exercício de 2009, foram julgadas irregulares com atribuição de multas e débito. Após análise de recurso interposto pela gestora, o Tribunal deu provimento parcial, em razão do saneamento de quatro irregularidades. Outras quatro falhas foram ressalvadas e cinco mantidas. Em razão da manutenção de algumas irregularidades, o TCM conservou a decisão do Acórdão nº 09940/11, julgando as contas de gestão como irregulares com imputação de multas e débito. As cinco irregularidades mantidas foram:

- Divergências entre os valores lançados no balancete físico e os dados informados ao SICOM, no montante de 697.418,29;
- Não foram encaminhados para registro os contratos junto ao TCM de cinco empresas, no valor total de R\$ 201.470,10;
- Os valores retidos nas receitas extras orçamentárias não foram totalmente repassados aos órgãos competentes, no total de R\$ 1.134.095,38;
- Os repasses das contribuições previdenciárias patronais ao RPPS e RGPS foram abaixo dos percentuais exigidos por lei;
- O balancete financeiro do Fundeb emitido pelo SICOM demonstra que, durante o exercício de 2009, houve lançamento no ativo realizável da despesa extra orçamentária com o título “ED-PENSÃO-PAGAMENTO”, no valor de R\$ 30.340,42, mas não há nenhum documento que comprove essa despesa.

Em razão da última irregularidade, o TCM imputou débito à gestora do Fundeb no mesmo valor do pagamento de despesa não comprovada. A gestora também recebeu duas multas: uma no valor de R\$ 400,00, em virtude do atraso na prestação de contas dos meses de março e abril, e outra de R\$ 200,00, em razão das irregularidades apontadas pelo TCM.

O TCM, por meio do Acórdão nº 4085/12, julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2010, com imputação de multas e débito à. Foram encontradas cinco falhas na prestação de contas. Após análise do recurso ordinário interposto pela gestora do Fundeb, o Tribunal manteve as contas como irregulares, porém reconheceu o saneamento de uma falha; as outras foram mantidas:

- O pagamento da contribuição previdenciária patronal a previdência geral ficou abaixo do previsto em lei (22%);
- O pagamento da contribuição previdenciária patronal a previdência própria também ficou abaixo do previsto em lei municipal (11%);
- Não consta na prestação de contas a certidão emitida pelo CACS do Fundeb para os meses de janeiro a dezembro, atestando a regularidade das receitas e da aplicação dos recursos;
- Saída de numerário da conta débito/tesouraria, no total de R\$ 152.470,00, sem a devida comprovação de despesa.

Em razão dessa última irregularidade, os conselheiros do TCM imputaram débito no mesmo valor da saída do dinheiro sem comprovação à gestora do Fundeb. Também, em razão das quatro irregularidades na prestação de contas, a gestora do fundo recebeu multa de R\$ 3.000,00; e pelo atraso no envio da prestação de contas do mês de agosto, foi imputado multa de R\$ 200,00.

O Tribunal também julgou como irregulares as contas da gestora do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FMMDE) do exercício de 2010, em razão de dez falhas na prestação de contas. As irregularidades tratam no geral de: a) divergências nas transferências financeiras do FMMDE para o executivo e Fundeb; b) reconhecimento de despesas extraorçamentárias diverge dos valores contabilizados na receita extraorçamentária; c) ausência de contratos firmados junto ao TCM; d) retenção e recolhimento de contribuições previdenciárias RGPS e RPPS em desacordo com a lei; e) falta de pagamento da contribuição patronal à previdência própria e pagamento de contribuição patronal fora dos limites legais. Por todas essas irregularidades, a gestora do FMMDE recebeu multa de R\$ 2.000,00³⁸.

Novamente as contas de gestão do ano de 2011 do Fundeb foram julgadas irregulares pelo TCM com imputação de multas. O Acórdão nº 06647/12 apontou cinco irregularidades. A primeira falha trata da falta de decretos municipais de abertura de crédito especial. A outra irregularidade versa sobre falta de registro de despesas não pagas. A terceira irregularidade foi motivada pelo recolhimento parcial de valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor do RPPS, resultando uma diferença de R\$ 1.403.026,38. Na visão do TCM, a omissão do repasse desses valores caracteriza crime de apropriação indébita. A quarta

³⁸ Na consta no sítio do TCM nenhum julgamento de recurso contra a decisão do TCM.

irregularidade trata do não repasse da contribuição patronal à previdência própria. A última irregularidade versa sobre contratos firmados com duas empresas, considerados ilegais pelo TCM, no valor total de R\$ 850.713,51.

De acordo com o TCM, essas cinco irregularidades praticadas pela gestora do Fundeb caracterizam indícios de transgressão às normas da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Em razão da gravidade das irregularidades, o TCM determinou o envio desse Acórdão ao Ministério Público do Estado de Goiás para que ele aprecie e tome as providências cabíveis. Também foram imputadas duas multas à gestora. A primeira no valor de R\$ 3.000,00, pelas irregularidades praticadas, e a outra de R\$ 600,00, em virtude do atraso nas prestações de março e dezembro de 2011³⁹.

As contas de gestão do exercício de 2011 da gestora FMMDE também foram julgadas irregulares com imputação de multas e débito. O Acórdão nº 13686/12 apontou as seguintes irregularidades:

- Divergência na contabilização do saldo do exercício anterior, em contradição com o saldo do mês seguinte, no valor de R\$ 43.318,90;
- Divergência entre os extratos bancários e saldo de banco no balancete financeiro, no valor de R\$ 82.090,84;
- Divergência na contabilização de transferências do executivo ao FMMDE no valor de R\$ 237.506,00;
- Inscrição de saldo em restos a pagar sem que houvesse a apresentação de decretos de cancelamento;
- Empenho de despesas sem a respectiva comprovação de regularidade;
- Retenção de contribuição previdenciária ao INSS e a previdência própria em desacordo aos limites legais;
- O desconto da contribuição previdenciária patronal à previdência geral foi superior ao percentual de 22%;
- O desconto da contribuição previdenciária patronal à previdência própria foi inferior ao percentual de 11% estabelecido em lei.

³⁹ Na consta no sítio do TCM nenhum julgamento de recurso contra a decisão do TCM.

Em razão das três primeiras irregularidades, o TCM imputou débito de R\$ 362.915,74 à gestora do FUMMDE, pois para o Tribunal ela praticou ato ilegítimo ou antieconômico. Além disso, a gestora recebeu duas multas, uma no valor de R\$ 3.200,00, em virtude do atraso na prestação das contas mensais de março a julho e de outubro a dezembro de 2011, e a outra de R\$ 3.000,00 pelo conjunto das irregularidades praticadas.

5.1.8 Município de Rio Verde

As contas da gestora do Fundeb, do exercício de 2007, foram consideradas regulares pelo TCM. O Tribunal, por meio do Acórdão nº 09765/11, julgou irregulares as contas da gestora do Fundeb, do exercício de 2008, com imputação de débito (R\$ 146.322,88) e multa (R\$ 2.000,00). A gestora, por meio, de recurso ordinário conseguiu reverter o julgamento desfavorável e regularizou as contas de gestão do fundo. A multa e o débito também foram desconsiderados.

Os membros integrantes da primeira câmara do TCM julgaram irregulares as contas de gestão do gestor do Fundeb, do exercício de 2009, com atribuição de débito, no valor de R\$ 1.716.883,70, e multas, no montante de R\$ 3.600,00 ao gestor do Fundeb, e multa de R\$ 1.500,00, ao contador do fundo. O gestor interpôs recurso ordinário contra a decisão proferida no Acórdão nº 09765/11, mas o TCM ainda não julgou o mérito do recurso. As nove irregularidades praticadas pelo gestor do Fundeb foram:

- Foram constatadas despesas indevidas realizadas com recursos do Fundeb, na ordem de R\$ 63.029,69, destinadas a outras finalidades que não a manutenção e desenvolvimento do ensino básico e à valorização de profissionais do magistério;
- A folha de pagamento dos profissionais do magistério não foi informada separadamente da dos profissionais da educação, impossibilitando, assim aferir a aplicação do percentual fixado na lei que regulamenta o Fundeb;
- Não cumprimento dos restos a pagar de exercícios anteriores;
- Recolhimento parcial dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor do INSS, Instituto de Previdência e Assistência de Rio Verde (IPARV), IRRF, Sindicatos dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás

(SINTEGO), resultando uma diferença de R\$ 3.346,09. Segundo o Tribunal, a omissão do repasse desses valores caracteriza crime de apropriação indébita;

- Saldo financeiro de R\$ 2.730.235,36, disponível para o exercício de 2010, superior ao percentual permitido (5%), contrariando o disposto no § 2º, do art. 21, da Lei Federal nº 11.494/07⁴⁰;
- Desrespeito ao caráter de conta única e específica do FUNDEB, ou seja, houve crédito de recursos estranhos ao Fundo (R\$69.627,05).
- Pagamento de despesas contidas no contrato firmado com a empresa de Engenharia Ltda., no valor de R\$ 309.000,00, julgado ilegal pelo TCM;
- Pagamento da despesa objeto do contrato firmado com a empresa Cooperativa Transporte Escolar do Sudoeste, no valor de R\$ 1.344.257,30, julgado ilegal pelo TCM;
- Saída de numerários em favor do IRRF, SEGURO, IPARV (faltas) da conta Depósitos/Consignações, no total de R\$ 63.626,46, sem comprovação de despesa.

As três últimas irregularidades originaram a imputação de débito ao gestor do Fundeb, no valor total de R\$ 1.716.883,76. Também foram aplicadas duas multas ao gestor do fundo, uma no valor R\$ 3.000,00, pelo conjunto das nove irregularidades, e a outra no valor de R\$ 600,00, em virtude do atraso na prestação de contas dos meses de janeiro, fevereiro e março de 2009. O contador do Fundeb também recebeu multa no valor de R\$ 1.500,00, em razão do descumprimento de ato normativo do TCM.

As contas de gestão do gestor do Fundeb, do exercício de 2010, foram julgadas regulares com ressalvas pelos integrantes da segunda câmara do TCM. Duas irregularidades praticadas pelo gestor do Fundeb, em 2011, foram responsáveis para que o TCM julgasse irregulares as contas de gestão do fundo. No Acórdão nº 11420/12, consta como falha a saída de numerário da conta realizável, no total de R\$26.098,70, sem comprovação de despesa e a omissão nos autos de certidão emitida pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, para cada mês, atestando a regularidade das receitas e da aplicação dos recursos.

⁴⁰ Essa Lei regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

Em razão dessas falhas, o TCM imputou multa de R\$ 3.000,00. Também foi imputado débito no valor de R\$ 26.098,70, em virtude da saída de recursos financeiros sem a comprovação de despesa. O gestor do Fundeb recorreu, por meio de recurso ordinário, da decisão do TCM.

O Tribunal após análise dos argumentos e da documentação decidiu acatar parcialmente o recurso, em razão do saneamento da irregularidade que trata da saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação da despesa. Com essa decisão o TCM também decidiu desconsiderar o débito imputado ao gestor do fundo, mas manteve a outra irregularidade e a multa. Dessa forma, as contas de gestão continuaram irregulares.

Ainda, na tentativa de reformar a decisão do Acórdão nº 11420/12, o gestor do fundo interpôs outro recurso, dessa vez, por meio de embargos divergência⁴¹. Mas os conselheiros do Tribunal resolveram negá-lo, mantendo dessa forma as contas irregulares com a imputação da multa de R\$ 3.000,00.

5.1.9 Município de Senador Canedo

De acordo com o Acórdão nº 01314/09, a gestora do Fundeb praticou uma falha na prestação de contas do exercício de 2007, por isso o TCM julgou as contas como irregulares. A falha praticada pela gestora do Fundeb que motivou a irregularidade das contas, em questão, foi o não pagamento, em sua totalidade, das obrigações patronais, deixando uma dívida acumulada no valor de R\$ 80.886,58.

Por não concordar com o julgamento constante no Acórdão nº 01314/09 proferido pelo TCM, a gestora do fundo interpôs recurso ordinário com objetivo de reformar o julgamento, mas o Tribunal não deu provimento ao recurso. Ainda não satisfeita com a decisão do TCM, a gestora interpôs outro recurso, desta vez por meio do recurso de revisão. Anexou documentos no processo comprovando a liquidação da despesa com repasse da parte patronal (R\$ 81.352,16) em 06 de abril de 2011. Mediante saneamento da irregularidade, o TCM publicou

⁴¹ Segundo o Regimento Interno do TCM cabem Embargos de Divergência contra decisão da Câmara que divergir de julgado ou parecer prévio por ela proferido, ou por outra Câmara ou pelo Tribunal Pleno, na aplicação do direito ao fato concreto.

outro Acórdão reformando as decisões anteriores e julgou regulares as contas de gestão do Fundeb.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2008, foram julgadas irregulares pelo TCM. Somente no Acórdão nº 00242/10 emitido pelo Tribunal, constam sete irregularidades praticadas pela gestora do fundo. Após análise de recurso ordinário interposto pela gestora, o Tribunal deu-lhe provimento parcial pelo saneamento de parte das irregularidades, mas manteve a decisão constante no Acórdão anterior de julgamento das contas como irregulares. A manutenção das contas irregulares se deu pelo motivo do não pagamento da integralidade das obrigações patronais relativas ao RPPS.

A alegação que a gestora do fundo utilizou para o não pagamento total das obrigações patronais foi que as despesas relativas às obrigações não repassadas ao RPPS devem-se ao fato de que os recursos recebidos pelo município, destinados ao Fundeb, não foram suficientes para pagamento de despesas dos profissionais da educação e obrigações patronais. O TCM não aceitou essa alegação e manteve a irregularidade.

Novamente a gestora do Fundeb recorreu da decisão do Tribunal, por meio dos embargos de declaração. Demonstrou com documentos o pagamento integral das obrigações patronais ao RPPS. Dessa forma, o TCM deu provimento parcial ao recurso, em razão da ressalva da irregularidade, e reformou a decisão contida no Acórdão anterior, no sentido de julgar regulares com ressalva, as contas de gestão do Fundeb do Município de Senador Canedo, do exercício de 2008.

O TCM, por meio do Acórdão nº 09882/11, julgou irregulares com imputação de multas e débito as contas do gestor do Fundeb, do ano de 2009. Nesse Acórdão constam oito irregularidades praticadas pelo gestor. Em razão do julgamento, o gestor do fundo entrou com recurso ordinário, mas o Tribunal só acatou o saneamento de uma das oito irregularidades. Dessa forma, manteve a decisão do Acórdão nº 09882/11. A primeira irregularidade praticada pelo gestor do Fundeb trata da folha de pagamento dos profissionais do magistério que não foi informada separadamente da dos profissionais da educação, impossibilitando assim, aferir a aplicação do percentual fixado na legislação do Fundeb. O gestor do Fundeb apresentou novos balancetes e documentos comprovando a separação da folha de pagamento entre profissionais do magistério e demais profissionais da educação, mas os próprios balancetes apresentados pelo gestor atestam a aplicação de 55,65% dos recursos do Fundeb em

pagamento aos profissionais do magistério, sendo que a legislação do Fundeb exige no mínimo 60%.

A segunda irregularidade versa sobre a constatação de despesas realizadas com recursos do Fundeb, na ordem de R\$ 85.170,54, destinadas a outras finalidades que não a manutenção e desenvolvimento do ensino básico e à valorização de profissionais do magistério. Esses recursos, no valor de R\$ 1.534,00, foram usados para a compra de figurinos artísticos profissionais e para quitação de dívida de exercícios anteriores junto ao instituto de previdência municipal (R\$ 83.636,54). A terceira falha trata do recolhimento parcial dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor do INSS, Previdência Municipal, IRRF, ISSQN, contribuição sindical, Banco do Brasil, SEST/SENAT, Banco Itaú, Tarifas Bancárias, entre outros, resultando uma diferença de R\$ 301.660,15. Segundo o TCM, a omissão do repasse desses valores caracteriza crime de apropriação indébita.

A quarta irregularidade praticada pelo gestor foi motivada pela saída de numerário da conta depósitos/consignações (Previdência Municipal/Sindicato), no total de R\$309.178,21, sem comprovação de despesa. Em razão dessa irregularidade, o TCM imputou débito do mesmo valor ao gestor do Fundo. A quinta trata da transferência indevida ao poder executivo da quantia de R\$1.200.789,00, de recursos do Fundeb, os quais devem ser aplicados no exercício, pelo próprio Fundo. Em razão dessa irregularidade, o TCM determinou que a administração devolvesse a mesma quantia à conta do Fundeb.

A penúltima irregularidade trata da não observância do percentual estabelecido na legislação federal para o pagamento da contribuição patronal ao RGPS. Já a última se refere ao pagamento da contribuição patronal ao RPPS diante da não observação do percentual estabelecido (14,16 %) na legislação municipal.

Em razão das sete irregularidades, o TCM atribuiu multa de R\$ 1.000,00 ao gestor do fundo. Também foi imputada multa de R\$ 200,00, em virtude do atraso na prestação de contas do mês de fevereiro. O contador do Fundeb também recebeu multa de R\$ 1.500,00, em razão do descumprimento de ato normativo do Tribunal.

O TCM, por meio do Acórdão nº 03930/12, também julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2010, e imputou multas ao gestor. De acordo com o TCM, o gestor praticou seis irregularidades. Após análise do recurso ordinário interposto pelo gestor, o TCM concedeu provimento parcial ao recurso, em razão do saneamento de uma irregularidade, desconsideração de outra e ressalva de mais uma. Mas as outras três

irregularidades foram mantidas. Dessa forma, as contas de gestão continuaram irregulares com multas.

A primeira irregularidade mantida trata de recolhimento a menos dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor do RPPS, resultando uma diferença de R\$ 309.167,21. A segunda versa sobre a não observância do percentual estabelecido na legislação federal para o pagamento da contribuição patronal ao RGPS. A última se refere ao fato de o gestor não ter observado o percentual (14,16 %) estabelecido em legislação municipal para o pagamento da contribuição patronal ao RPPS. O TCM também imputou duas multas ao gestor: uma no valor de R\$ 400,00, motivada pelas três irregularidades praticadas, e outra no valor de R\$ 100,00, em virtude do atraso na prestação de contas do mês de dezembro de 2010.

A Primeira Câmara do TCM julgou regulares com ressalvas e multas as contas do Fundeb do exercício de 2011⁴². Duas multas foram aplicadas aos gestores: a primeira no valor de R\$ 2.400,00 para o primeiro gestor do fundo, em razão do atraso na prestação de contas dos meses de março, abril, maio, junho e julho, e a outra, no valor de R\$ 1.400,00, foi para o outro gestor, em virtude do atraso na prestação de contas de todos os meses do segundo semestre de 2011.

5.1.10 Município de Valparaíso

O TCM, por meio do Acórdão nº 00597/09, julgou irregulares as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2007. No Acórdão constam oito irregularidades praticadas pela gestora do fundo. Após análise do recurso interposto por ela, os conselheiros do TCM, decidiram reformar o Acórdão, no sentido de julgar regulares as contas.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2008, foram consideradas irregulares pelo TCM. O Acórdão nº 02575/10 emitido pelo Tribunal apontou cinco irregularidades praticadas pela gestora do fundo. Em razão do julgamento, a gestora do Fundeb interpôs recurso ordinário com o objetivo de reformar a decisão do TCM. Após análise dos documentos anexados junto ao recurso, os conselheiros do Tribunal resolveram acatar

⁴² No exercício de 2011 o Fundeb teve dois gestores, um no primeiro semestre e outro segundo semestre.

parcialmente o recurso. Duas falhas e a outra foi parcialmente ressalvada. As demais foram mantidas irregulares. Em razão das irregularidades mantidas, as contas de gestão do Fundeb continuaram irregulares.

A primeira irregularidade mantida trata das certidões expedidas pelo CACS do Fundeb. Na certidão do primeiro quadrimestre constam falhas na aplicação dos recursos do Fundeb e nas outras certidões constam ressalvas na prestação de contas do Fundo. A gestora do fundo, segundo o TCM, não informou se as ressalvas foram atendidas e se as falhas e irregularidades do 1º quadrimestre foram corrigidas. Também não foi apresentado o novo parecer do CACS do Fundeb, assinado por todos os membros. A segunda irregularidade versa sobre o relatório de restos a pagar emitido pelo SICOM. O documento comprova que o saldo de restos a pagar era no valor de R\$13.137,17 e o mesmo relatório referente a janeiro evidencia que foi inscrito o valor de R\$ 8.173,02.

O TCM julgou as contas de gestão do Fundeb, do ano de 2009, como irregulares e com a imputação de multas e débito à gestora do fundo. O contador do Fundeb também foi multado. No Acórdão nº 00574/12 emitido pelo Tribunal, constam oito irregularidades praticadas na prestação de contas. A gestora recorreu da decisão do Tribunal por meios dos embargos de declaração e do recurso ordinário. Após análise do mérito dos recursos, o TCM atendeu parcialmente a solicitação. Quatro irregularidades foram sanadas e uma foi ressalvada. O débito imputado à gestora foi desconstituído, mas o Tribunal manteve as três irregularidades e as multas. Nesse sentido, as contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2009, continuaram irregulares. Foram mantidas as seguintes falhas:

- O pagamento da contribuição patronal ao RPPS não observou o percentual estabelecido (11 %) na lei municipal;
- Recolhimento parcial dos valores consignados dos servidores na folha de pagamento em favor do Banco Luso/Vale, Transporte/Previdência, Luziânia/Previdência, Formosa/Previdência, Formosa/BMG, resultando uma diferença de R\$ 83.148,16. Segundo o TCM, a omissão do repasse desses valores caracteriza crime de apropriação indébita;
- Saída de numerário das contas Caixa Econômica Federal e Banco Itaú, no total de R\$80.281,56, sem comprovação de despesa.

A gestora do Fundeb recebeu duas multas: uma no valor de R\$ 3.000,00, pelas irregularidades praticadas, e outra, no valor de R\$ 100,00, em razão do atraso na prestação de contas do mês de janeiro. O contador do fundo também recebeu multa, no valor de R\$ 1.500,00, em virtude do descumprimento de ato normativo do TCM.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2010, foram julgadas irregulares pelo TCM. Também foram imputadas multa e débito à gestora do fundo. Segundo o Acórdão nº 03302/12 emitido pelo Tribunal, a gestora teria cometido três falhas. A após análise do mérito do recurso ordinário interposto pela administradora do fundo, o TCM deu provimento favorável, em razão do saneamento das três irregularidades. Acórdão 03302/12 foi reformado, no sentido de julgar regulares as contas de gestão do Fundeb, do ano de 2010⁴³.

5.2 Municípios menores⁴⁴

O TCM aprecia e emite parecer prévio das contas anuais do poder executivo e julga as contas dos gestores e administradores dos fundos especiais criados em cada município. No caso específico dos recursos vinculados à educação, o Tribunal utiliza de três formas de fiscalização dos gastos: a) os recursos financeiros advindos do Fundeb devem ser geridos em Fundo exclusivo, cujas contas são julgadas pelo Tribunal; b) quando há no município Fundo próprio para gerir os recursos da educação não vinculados ao Fundeb, o TCM também deve fiscalizar e julgar essas contas em separados; c) quando não há Fundo próprio para gerir os recursos da educação, exceto os recursos do Fundeb, os gastos da educação são julgados no âmbito das contas gerais do executivo.

Nos dez menores municípios analisados não há fundo específico para gerir todos os recursos vinculados à educação. Somente os recursos do Fundeb são fiscalizados e julgados em separados; os demais recursos da educação estão embutidos nas contas gerais do executivo. Nesses casos, o TCM emite parecer prévio das contas do executivo e julga as contas de gestão do Fundeb. Dessa forma, torna-se difícil analisar o julgamento realizado pelo TCM dos gastos gerais da educação.

⁴³ As contas de gestão do exercício de 2011 ainda não foram julgadas pelo TCM.

⁴⁴ Foram analisados os Acórdãos dos municípios que tiveram contas de gestão julgadas irregulares.

É por essa razão que análise será feita a partir dos julgamentos feitos pelo TCM das contas de gestão do Fundeb, mesmo sabendo que, no caso específico dos dez menores municípios analisados, os recursos do Fundeb representam percentual pequeno no montante dos recursos da educação. Em 2011, o município de Cachoeira de Goiás teve o menor percentual (10,1%) de recursos advindos do Fundeb em relação ao total dos gastos em educação, e o município de Anhanguera obteve o maior percentual (38,3%).

Tabela 44: Julgamento das contas gestão do Fundeb realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios menores em matrícula pública municipal no período de 2007 a 2011

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Aloândia	Não foram julgadas	Não foram julgadas	Irregulares com débito e multas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas
Anhanguera	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas e multas
Cachoeira de Goiás	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas
Guarinos	Irregulares	Irregulares com multa	Irregulares com multa	Regulares com ressalvas	Regulares com multas
Ivolândia	Regulares	Regulares	Regulares	Regulares	Regulares com ressalvas
Marzagão	Regulares com ressalva	Regulares com ressalva	Regulares com ressalva	Regulares com ressalva	Regulares com ressalvas
Moiporá	Regulares	Irregulares ⁴⁵	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalva	Regulares com ressalvas
Nova Aurora	O município não administrou recursos do Fundeb	Regulares	Regulares	Regulares	Regulares com ressalvas
Palmelo	Não consta no TCM julgamento das contas de gestão do Fundeb	Regulares	Regulares com ressalvas	Irregulares com multas ⁴⁶	Regulares
Professor Jamil	Não consta no TCM julgamento das contas de gestão do Fundeb	Não consta no TCM julgamento das contas de gestão do Fundeb	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalva

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCM/GO

⁴⁵ As contas de gestão foram julgadas irregulares porque o gestor do Fundeb não anexou a certidão do CACS, atestando a regularidades das contas, ao processo de prestação de contas.

⁴⁶ No Acórdão nº 02568/12 consta que a gestora do fundo praticou uma irregularidade, a mesma não comprovou o pagamento do percentual mínimo (22%), fixado em lei federal, à previdência social. A gestora também recebeu multa no valor de R\$ 3.200,00. A gestora do Fundeb ainda pode recorrer da decisão do Tribunal.

5.2.1 Município de Aloândia

Duas contas de gestão do Fundeb do município de Aloândia, referentes ao período em análise (2007-2011), aguardam tomadas de conta especial⁴⁷ feitas pelo TCM. Outras duas foram julgadas regulares com ressalvas. Somente uma prestação de contas foi julgada irregular com imputação de multas e débito. De acordo com o TCM, o gestor do Fundeb, do exercício de 2007 e 2008, não prestou contas das despesas realizadas com os recursos vinculados ao Fundo, por isso o Tribunal abriu processo para tomada de conta especial.

As contas de gestão, do exercício de 2009, foram julgadas irregulares, com imputação de multas e débitos. O Tribunal, no primeiro julgamento, apontou sete irregularidades, mas após a interposição de recurso ordinário, o TCM manteve duas⁴⁸. A primeira trata da não aplicação do percentual mínimo (60%) dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. A outra versa sobre a saída de dinheiro das contas de transferências financeiras, no total de R\$ 7.021,64, sem comprovação de despesa.

Em razão dessa irregularidade, foi atribuído débito no mesmo valor à gestora do Fundeb. Também foram imputadas duas multas no valor de R\$ 10.500,00. A primeira, no valor de R\$ 10.000,00, ocorreu em razão do atraso na prestação de contas mensais de janeiro a dezembro de 2009. A segunda, no valor de R\$ 500,00, ocorreu por causa do julgamento irregular das contas de gestão do mês de dezembro. As contas de gestão dos anos de 2010 e 2011 foram julgadas regulares com ressalvas pelo TCM.

5.2.2 Município de Anhanguera

Duas contas de gestão do Fundeb foram julgadas irregulares pelo TCM. Outras três foram consideradas regulares com ressalvas. Na análise da conta de gestão, do exercício de

⁴⁷ De acordo com o regime interno do TCM, diante da omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos do município, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores público, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário, o Tribunal instaurará o procedimento de tomada de contas especial, que deverá conter os elementos e prazos especificados em ato normativo, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo dano verificado.

⁴⁸ A gestora, segundo a legislação do TCM, pode recorrer da decisão do TCM.

2009, o Tribunal apontou quatro irregularidades. Após a apreciação do recurso ordinário interposto pela gestora do fundo, o TCM manteve somente uma irregularidade.

Essa irregularidade trata do saldo de caixa do Fundeb, no valor de R\$ 29.262,23, que não foram gastos no exercício de 2007. Esse saldo representa 25,5% do total dos recursos do Fundeb. A legislação do Fundo só permite saldo de caixa de no máximo 5% no final do exercício. Também as contas de gestão de 2008 foram julgadas irregulares pelo TCM, em razão de três irregularidades. A primeira versa sobre diferença entre os valores retidos ao RPPS e os valores realmente repassados à previdência social. A segunda irregularidade trata da não aplicação do percentual exigido pela legislação na contribuição patronal ao RPPS.

Por último, a gestora do Fundeb não aplicou o percentual mínimo de 60% dos recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, conforme determina a Lei Federal 11.494/07 art. 22. O município aplicou somente 52,5% dos recursos do Fundeb na remuneração dos professores.

5.2.3 Cachoeira de Goiás

As contas de gestão do Fundeb, dos exercícios de 2007 e 2008, foram julgadas irregulares pelo TCM. O Acórdão nº 000132/09 publicado pelo Tribunal apontou uma irregularidade praticada pela gestora do fundo em 2007. Nesse Acórdão, consta como falha a transferência de recursos financeiros da União ao município, no valor de R\$ 24.588,59. Esses recursos deveriam ser transferidos para conta do Fundeb, mas foram repassados diretamente para conta do executivo, prejudicando dessa forma a aferição do cálculo da aplicação do Fundeb (60%) na remuneração do magistério. Ainda segundo análise do TCM, o gasto com remuneração dos professores atingiu somente 44,8%. A gestora do Fundeb recorreu da decisão do TCM, mas não obteve êxito.

As contas de gestão do Fundeb, do exercício de 2008, também foram julgadas irregulares. A gestora do Fundeb não aplicou o percentual mínimo (60%) na remuneração do magistério. De acordo com a análise realizada pelo TCM, o município aplicou somente 15,03%. As outras três contas de gestão do Fundeb dos anos seguintes foram consideradas regulares com ressalva. Merece destaque o primeiro julgamento das contas de gestão, do exercício de 2009, realizado pelo TCM. Nesse julgamento, o TCM apontou seis

irregularidades e imputou débito, no valor de R\$ 12.049,44, e multa, no valor de R\$ 3.000,00. A gestora interpôs recurso de revisão e obteve êxito. Após análise do recurso de revisão, o TCM reformou a decisão, julgando as contas como regulares com ressalvas, e desconsiderou o débito e a multa imputada à gestora.

5.2.4 Município de Guarinos

As contas dos gestores do Fundeb, dos exercícios de 2007, 2008 e 2009, foram julgadas irregulares pelo TCM. Em 2007, a gestora do fundo cometeu, segundo Tribunal, três falhas na prestação de contas. A principal foi o envio ao TCM de dados com codificação incorreta. Dessa forma, não foi possível a apuração do percentual mínimo de 60% destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Em 2008, a gestora também cometeu três irregularidades, sendo que novamente não enviou dados corretos para verificação do percentual mínimo destinado ao pagamento dos professores. Além dessas irregularidades, a gestora do Fundo, em 2007 e 2008, não empenhou e não repassou os percentuais mínimos devidos ao INSS.

De acordo com TCM, o gestor do Fundeb, do exercício de 2009, cometeu quatro irregularidades. A primeira falha ocorreu em razão da entrada de recursos financeiros estranhos, no valor de R\$ 27.332,00, na conta única do Fundeb. O gestor também não destinou o percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb à remuneração dos profissionais do magistério. Outra irregularidade praticada pelo gestor refere-se ao fato de o pagamento da contribuição patronal ao RGPS não ter observado o percentual estabelecido na Lei Federal. Por último, houve divergência na contabilização do saldo do exercício anterior, na importância de R\$ 77,13, em 31/12/2008, e R\$ 75,49, em 01/01/2009. Em razão dessas irregularidades, o gestor recebeu multa de R\$ 3.000,00.

O gestor do fundo recorreu da decisão do Tribunal por meio dos embargos de declaração, de recurso ordinário e de recurso de revisão. Após análise dos recursos, o TCM aceitou os argumentos e documentos apresentados. Três das quatro irregularidades foram sandas. A única falha que o gestor não conseguiu sanar foi a não aplicação do percentual mínimo dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. Segundo o TCM, o município aplicou somente 47,2% na remuneração dos professores. O Tribunal também reduziu pela metade a multa imputada ao gestor do fundo.

As contas de gestão, do exercício de 2010, foram julgadas regulares com ressalvas. Mas o Tribunal considerou irregulares as contas de gestão do ano de 2011. Outra vez o gestor do fundo não aplicou o percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. Novamente o gestor do fundo recorreu da decisão do Tribunal, dessa vez por meio do recurso ordinário. Após análise do reenvio dos dados pelo gestor, o TCM acatou o recurso e reformou a decisão, considerando as contas de gestão, do exercício de 2011, como regulares com multa de R\$ 100,00.

5.3 Principais irregularidades encontradas nas contas dos 20 municípios analisados

Ao longo dos anos de 2007 a 2011 o TCM julgou 101 contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação dos 20 municípios analisados. Julgou também os embargos de declaração, recursos ordinários e recursos de revisão interpostos pelos gestores. Após todos esses julgamentos, foram apuradas 231 irregularidades cometidas pelos gestores dos fundos. As irregularidades que tiveram as maiores incidências foram: a) pagamentos de contribuição previdenciária patronal junto (RPPS e RPPG) abaixo do percentual exigido por lei; b) contratos ilegais celebrados com empresas; c) pagamento de despesas que não são consideradas MDE; d) falta de documentos do CACS (certidão, cópia da lei de criação), dentre outras (Cf. Quadro 3).

Quadro 3: Principais irregularidades praticadas pelos gestores do Fundeb e fundos municipais de educação dos dez maiores e dez menores municípios em matrícula na educação básica pública municipal, nas prestações de contas de gestão do período de 2007 a 2011

Principais irregularidades	Quantidade
Contratos ilegais com empresas	15
Contratos sem registro junto ao Tribunal	09
Contrato de admissão de pessoal	02
Documentação incompleta na prestação de contas	07
Pagamento de despesas que não são consideradas MDE	18
Falta de documentos do CACS (certidão, cópia da lei de criação)	15
Pagamento da contribuição previdenciária patronal (RPPS e RPPG) abaixo do percentual exigido por lei	36
Erros de classificação e codificação das despesas	12

Não separação da folha de pagamento de funcionários e professores	07
Aplicação mínima de 60% dos recursos do Fundeb no pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício	11
Pagamento de funcionários com 60% dos recursos do Fundeb	03
Saída de recursos dos fundos sem a devida comprovação	08
Recolhimento parcial de valores consignados dos servidores na folha de pagamento resultando em diferença de valores	07
Divergências entre o balancete físico e o do sistema do Tribunal	13
Falhas na execução orçamentária	02
Créditos estranhos na conta do Fundeb	04
Problemas nos restos a pagar	07
Outras irregularidades	55
Total	231

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados do TCM/GO

Das 43 contas de gestão julgadas irregulares pelo TCM, a maioria dos gestores teve como sanção principal a imputação de multas⁴⁹. A outra sanção imediata para o gestor é a possibilidade de perda do direito político de disputar eleição para cargo eletivo⁵⁰. Irregularidades como não aplicação do percentual mínimo (60%) do Fundeb para o pagamento dos salários dos professores, falta de documentos do CACS, dentre outras, não terão consequências maiores para os gestores, pois, no geral, terão de recolher aos caixas do TCM, em alguns casos, os valores das multas aplicadas. A maior multa aplicada aos gestores dos fundos, no período em análise, foi de R\$ 10.000,00 e a menor no valor de R\$ 100,00. Os gestores do Fundeb e dos fundos municipais da educação dos vinte municípios analisados receberam, ao longo desses cinco anos, 60 multas do Tribunal, alcançando a soma de R\$ 88.700,00. Além das multas, os gestores podem se tornar inelegível, por oito anos.

⁴⁹ No regimento interno do TCM estão previstas 23 condutas indevidas em que os gestores podem receber multas.

⁵⁰ O TCM deve entregar à Justiça Eleitoral relação dos responsáveis que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do Tribunal. Essa relação vai embasar a decisão da Justiça sobre a inelegibilidade ou não de cada gestor.

As contas de gestão consideradas irregulares com imputação de débito⁵¹ aos gestores podem ter sanções mais robustas. Nesses casos, os administradores podem ter que devolver os recursos financeiros aos cofres públicos. As construções modais “podem ter sanções” e “podem ter que devolver”, indicando apenas uma possibilidade, são usadas aqui porque os processos para restituição do débito ao erário são complexos, demorados; em boa parte das ações, a restituição do débito ao tesouro não acontece.

Em sua tese de doutorado, Machado (2012) investigou atuação e do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul no acompanhamento dos gastos vinculadas à educação. A autora menciona a dificuldade do cumprimento das sanções impostas pelos Tribunais.

O cumprimento da maioria das sanções imputadas, isto é, a aplicação de multas e débitos, é uma incógnita, pois não há dados sobre o montante de recursos que retornaram aos cofres públicos dos municípios. Isso ocorre devido aos recursos encaminhados na justiça comum pelos gestores e, mesmo quando isso não ocorre muitos municípios não se empenham em buscar o pagamento dos valores inscritos na dívida ativa, mesmo que isso represente ao atual gestor o risco de ter as próprias contas não aprovadas. A única sanção que pode ser mais bem acompanhada é aquela relativa à inelegibilidade e que fica ao encargo do TRE assegurar o seu cumprimento, ainda assim fica sujeito aos recursos impetrados na justiça (MACHADO, 2012, p. 163-164).

Os processos para restituição de débito passam por verdadeira *via-crúcis*. Primeiramente, o TCM deve analisar todos os recursos interpostos pelos gestores. Normalmente leva alguns anos. Em seguida, o julgamento feito pelo TCM terá que ser validado ou não pela Câmara de Vereadores, que deverá encaminhar sua deliberação ao Ministério Público e à Administração Municipal. Em terceiro lugar, cabe ao Ministério Público e à Administração Municipal entrar com ação junto ao Tribunal de Justiça para receber o débito imputado ao gestor. Por último, esse processo percorrerá, na justiça, um longo trâmite até que tenha uma decisão final. Caso a decisão, na justiça, não seja favorável, os gestores têm o direito de recorrer às instâncias superiores, até que o processo chegue ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) para uma decisão final. Machado (2012) também evidencia

⁵¹ No artigo 235 do regimento interno do TCM prevê que: sempre que nos processos em tramitação no Tribunal for constatada situação geradora de dano ao erário municipal, imputável a qualquer agente público, deverá ser adotado o procedimento de abertura de vista para que o responsável promova o recolhimento atualizado do débito ou apresente a sua defesa prévia.

a pouca eficácia desses procedimentos para restituição dos recursos desviados dos cofres públicos.

Todo esse aparato de procedimentos compostos por documentos, sistemas, auditorias e denúncias ainda são insuficientes para garantir que os atos praticados pelos executivos estejam revestidos de total regularidade e conformidade com a norma, pois ainda é muito frágil a fiscalização da aplicação dos recursos públicos no Brasil, especialmente no que tange ao acompanhamento do cumprimento de sanções aplicadas. A confiabilidade nas informações fornecidas também é prejudicada pelo preenchimento, nem sempre adequado e completo, por parte dos responsáveis nos municípios, de formulários e outros documentos; muitas vezes, por falta de entendimento de determinado sistema, os dados e informações não são registrados corretamente e completamente (MACHADO, 2012, p. 162).

Em 12 contas de gestão do Fundeb e de fundos municipais de educação dos vinte municípios analisados, foram imputados débitos aos gestores no valor total de R\$ 16.248.905,29. Dessas 12 contas, o município de Planaltina teve quatro atribuições de débito, chegando ao valor de R\$ 2.262.599,92. O gestor do Fundeb/FUMMDE e a Secretária de Educação da capital do Estado receberam do TCM, respectivamente, imputação de débitos no valor de R\$ 960.140,62 e R\$ 371.188,46, por irregularidades cometidas na gestão do ano de 2009.

Para entender o quanto é complexo, moroso e tortuoso o processo de devolução dos recursos ao erário, vejamos o caso da gestão do Fundeb/FUMMDE do exercício de 2009 do município de Goiânia. As contas foram julgadas irregulares com imputação de débito somente em fevereiro de 2012, dois anos após a prestação de contas. A Secretária de Educação e o gestor dos fundos entraram com recurso ordinário em abril de 2012. Até o momento o TCM não julgou esse recurso. Caso o Tribunal mantenha a decisão, os recorrentes poderão interpor recurso de revisão em até dois anos da decisão do TCM. Mesmo se todos os recursos interpostos não tiverem êxito, os gestores terão ainda muito tempo para recorrer da decisão do TCM na justiça comum.

6 REMUNERAÇÃO E CARREIRA DOCENTE

A busca por melhores salários e a efetivação de Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, nas últimas décadas, foi objeto de lutas constantes por parte dos professores das redes públicas em todo país. Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88) até a criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), em 2009, um longo caminho de idas e vindas vem sendo trilhado na valorização do magistério público da educação básica brasileira. O presente capítulo busca verificar se a remuneração dos professores e a implantação de estatutos e planos de carreira de fato se tornaram efetivas aos professores das redes municipais públicas do Estado de Goiás.

A questão da valorização dos profissionais do ensino está prevista no Art. 206, inciso V da CF/88, o qual determina, como princípio educacional, a garantia, na forma da lei, de planos de carreira para o magistério público e piso salarial profissional, além de ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, que são importantes desdobramentos para educação nacional.

A LDB nº 9.394/96 reforça tal dispositivo no Art. 67, determinando que os sistemas de ensino promovam a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira:

- I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III – piso salarial profissional;
- IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga de trabalho;
- VI – condições adequadas de trabalho.

Essa lei contempla ainda, no Art. 70, a remuneração dos profissionais da educação como despesa de MDE.

Da parte da receita de impostos vinculados à educação, explicitada no Art. 212 da CF/88 – que também define a expressão MDE –, a Emenda à Constituição nº. 14/96

subvinculou 60% dos recursos dos Estados e municípios para o ensino fundamental; também criou o Fundef. Essa emenda estabeleceu ainda que uma proporção, não inferior a 60%, dos recursos recebidos do Fundo por governos estaduais e municipais deveria ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério. A Lei nº. 9.424/96, regulamentadora do Fundef, também determinou, no Art. 9º, o estabelecimento de plano de carreira e remuneração do magistério que assegurasse: I – a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público em efetivo exercício no magistério; II – o estímulo ao trabalho em sala de aula; e III – a melhoria da qualidade do ensino.

Com a substituição do Fundef pelo Fundeb, a questão da valorização profissional do magistério continuou central. Por isso, a Lei n. 11.494/07, que regulamentou o Fundeb, passou a especificar as responsabilidades de Estados e municípios com a política de valorização dos profissionais da educação da seguinte forma:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos profissionais da educação básica da rede pública;

II – integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único – Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1997).

A referida lei também determinou, no Art. 41, o dia 31 de agosto de 2007 como prazo final para o poder público fixar o PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica.

A Lei n. 11.738/08, que criou o PSPN, foi sancionada pelo Presidente da República em 16 de julho de 2008 da seguinte forma:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e

cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 2008)

Em 2009, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), editou a Resolução nº 2 que fixa as diretrizes para elaboração dos Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Essa resolução se fez necessária para dar conformidade à lei nº 11.738/08, que criou o PSPN. Dentre as 22 diretrizes emanadas pela Resolução se destacam as seguintes:

I - assegurar a aplicação integral dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de outros eventualmente destinados por lei à educação;

II - fazer constar nos Planos de carreira a natureza dos respectivos cargos e funções dos profissionais da educação à luz do artigo 2º desta Resolução;

III - determinar a realização de concurso público de provas e títulos para provimento qualificado de todos os cargos ou empregos públicos ocupados pelos profissionais do magistério, na rede de ensino público, sempre que a vacância no quadro permanente alcançar percentual que possa provocar a descaracterização do projeto político-pedagógico da rede de ensino, nos termos do Parecer CNE/CEB nº 9/2009, assegurando-se o que determina o artigo 85 da Lei nº 9.394/96, o qual dispõe que qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos;

IV - fixar vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação, de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos Planos de carreira, devendo os valores, no caso dos profissionais do magistério, nunca ser inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional, diferenciados pelos níveis das habilitações a que se refere o artigo 62 da Lei nº 9.394/96, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de atuação do profissional;

V - diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação lato sensu, e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

VI - assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2009).

Um dos objetivos explícitos do Fundef e do Fundeb é a valorização dos trabalhadores em educação, incluindo uma remuneração condigna e o estabelecimento do piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica.

Em 2009, o PSPN foi estipulado em R\$ 950,00 para os professores do magistério público com formação em nível médio na modalidade normal. Após cinco anos de vigência do piso, em 2013, o seu valor foi estipulado em R\$ 1.567,00. Nesse período, o piso foi reajustado em mais de 60%. Descontada a inflação do período, a valorização do piso foi de quase 40%⁵².

Na análise que se segue, será abordada a valorização salarial do magistério público municipal de 11 municípios⁵³ por meio da apreciação da evolução dos vencimentos durante cinco anos (2007-2011) dos professores com formação em nível médio (magistério) e com formação superior (licenciatura). Também serão analisados os estatutos do magistério e os seus respectivos planos de carreira.

6.1 Valorização salarial

Os vencimentos dos professores não é o único fator preponderante na valorização do magistério, mas é o que mais expressa a valorização perante a sociedade. Para Monlevade (2000, p. 269), “o salário não é determinante da valorização do professor. Mas ele expressa, simboliza, manifesta como que um grau de valorização. E o sustenta materialmente [...]”. Nessa perspectiva, se buscou analisar a valorização do magistério a partir dos salários dos professores.

Em 2011, os professores com formação em nível médio (normal) das redes municipais de ensino de Marzagão e Anápolis tiveram maiores aumentos de salários na comparação com

⁵² A Lei 11.738 de 16 de julho de 2008, que regulamentou o PSPN, em seu Art. 5º determina que piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009. Também determina que a atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007.

⁵³ Foram enviadas correspondências para as vinte Secretarias de Educação Municipal solicitando as legislações pertinentes ao magistério e as tabelas dos vencimentos do magistério, também no final do ano de 2012 foram visitados todos os municípios em busca de dados sobre o magistério público, mas somente em onze Municípios enviaram as tabelas salariais.

o ano de 2007. Os professores do município de Marzagão tiveram aumento de 106% em seus salários e os professores anapolinos, que atuam na rede municipal, tiveram 50,1% de acréscimo em seus vencimentos. No entanto, deve-se observar que esses dois municípios figuravam em 2007 entre os que pagavam os menores salários aos seus professores (Cf. Tabela 45).

Tabela 45: Evolução dos vencimentos (base) do Magistério Público Municipal de 2007 a 2011 com jornada de 40 horas semanais (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA).

Municípios	Formação	2007	2008	2009	2010	2011
Águas Lindas	Normal Médio	990,96	1.063,10	1.187,67	1.217,06	1.222,73
	Licenciatura	1.366,11	1.465,55	1.637,30	1.677,82	1.685,64
Anápolis	Normal Médio	791,43	809,33	1.012,48	1.004,75	1.187,97
	Licenciatura	1.073,63	1.098,76	1.234,20	1.404,56	1.645,23
Anhanguera*	Normal Médio	719,69	805,78	817,58	807,40	803,51
	Licenciatura	1.007,57	1.128,10	1.144,62	1.130,37	1.124,92
Formosa	Normal Médio	770,32	826,60	1.031,25	973,72	973,42
	Licenciatura	1.001,41	1.074,58	1.340,62	1.265,82	1.265,43
Goiânia	Normal Médio	1.124,55	1.110,20	1.115,99	1.170,61	1.273,31
	Licenciatura	1.398,19	1.380,34	1.387,55	1.455,07	1.582,73
Luziânia	Normal Médio	975,12	1.040,77	1.117,16	1.128,67	1.157,00
	Licenciatura	1.290,60	1.377,08	1.478,58	1.493,81	1.472,73
Marzagão	Normal Médio	497,17	492,42	495,66	727,74	1.024,95
	Licenciatura	548,10	542,91	546,49	764,13	1.076,20
Nova Aurora*	Normal Médio	548,10	542,91	546,49	818,48	934,77
	Licenciatura	658,81	656,12	758,54	1.023,09	1.168,46
Planaltina	Normal Médio	-	933,83	1.032,11	1.125,49	1.230,68
	Licenciatura	-	1.231,26	1.335,72	1.456,61	1.592,75
Rio Verde	Normal Médio	-	1.072,36	1.094,35	1.113,81	1.272,60
	Licenciatura	-	1.578,88	1.610,73	1.639,40	1.885,80
Valparaíso	Normal Médio	880,43	868,42	881,65	1.091,31	1.187,00
	Licenciatura	1.375,54	1.356,78	1.377,46	1.356,69	1.349,12

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelas secretarias municipais de educação

*Carga horária: 30 horas semanais

Os municípios de Anhanguera e Goiânia foram os que menos aumentaram os vencimentos dos seus professores com formação em nível médio. Em 2011, os professores da rede municipal da capital do Estado tiveram aumento de somente 13,2%, e os professores das escolas municipais de Anhanguera obtiveram 11,6% de acréscimo em seus salários. Mas deve-se ressaltar que os professores da rede municipal de Goiânia, em 2007 e 2011, recebiam as melhores remunerações entre os municípios analisados.

Em 2009, quando foi instituído o PSPN, somente quatro municípios pesquisados (Goiânia, Rio Verde, Águas Lindas e Anhanguera) pagavam o valor estipulado aos seus professores, ou seja, R\$ 950,00 para professores formados em nível médio na modalidade magistério com jornada de 40 horas semanais. Em 2011, subiu para sete o número de municípios que remuneraram os seus professores de acordo com PSPN.

Praticamente todos os municípios mantiveram, com exceção do município de Valparaíso, os percentuais de acréscimos para os professores com formação superior (licenciatura), se comparados aos salários pagos aos professores de nível médio. Em 2011, os professores licenciados da rede municipal de Valparaíso tiveram uma pequena redução nos seus vencimentos na comparação com o ano de 2007 (Cf. Tabela 45). Os professores com formação média obtiveram 34,8% de aumento real em seus vencimentos no mesmo ano.

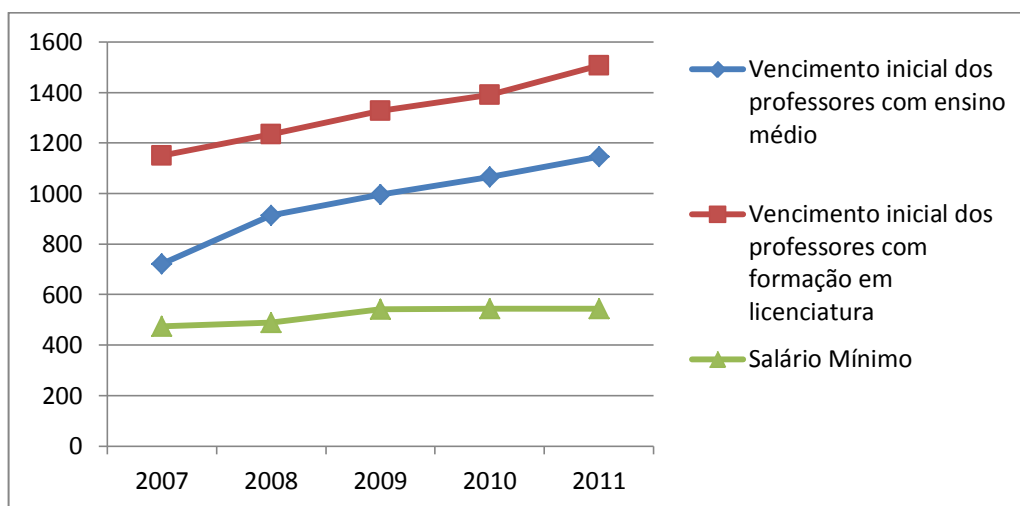
O aumento dos vencimentos, acima da inflação do período, dos professores das redes municipais de ensino dos municípios analisados nos últimos anos, principalmente a partir de 2009, não teria acontecido sem a criação do PSPN, pois os salários reais praticados no ano de 2008 (Cf. Tabela 45), em quatro municípios, foram inferiores ao ano de 2007; nos demais municípios, os aumentos salariais não ultrapassaram 10%.

Uma comparação entre os vencimentos iniciais dos professores das redes públicas municipais analisadas e o salário mínimo praticado no país mostra que houve uma melhora nos rendimentos dos professores. Em 2007, os professores do município de Anápolis, com formação em ensino médio (normal) e no início da carreira, recebiam 1,67 salários mínimos e passaram a receber 2,18 salários em 2011. Os professores da capital praticamente receberam os mesmos rendimentos, se comparado com o salário mínimo no mesmo período (em torno de 2,3 salários mínimos). No geral, os professores recebiam em média 1,53 salários mínimos, em 2007, e passaram a receber 2,10 salários mínimos para uma jornada de 40 horas semanais de trabalho, em 2011 (Cf. Gráfico 3).

A maioria dos professores com formação acadêmica superior em licenciatura plena das redes municipais públicas teve melhoria em seus vencimentos na comparação com o salário mínimo. Os professores do município de Marzagão tiveram o maior acréscimo. Em 2007, os professores recebiam 1,16 salários mínimos por uma jornada de 40 horas semanais; em 2011, passaram a ganhar 1,97 salários. Mesmo assim, essa é a pior remuneração entre os 11 municípios investigados.

Em 2011, os professores da rede municipal de Rio Verde tiveram os melhores vencimentos iniciais por uma jornada de 40 horas semanais; receberam 3,46 salários mínimos. Os professores da capital do Estado tiveram uma pequena redução em seus salários na comparação com o salário mínimo. No ano de 2007, os professores receberam 2,95 salários; em 2009, houve redução (2,64); em 2011, os vencimentos iniciais tiveram uma pequena elevação (2,90).

Gráfico 3: Evolução dos vencimentos (médios) do magistério público municipal com jornada de 40 horas semanais em relação ao salário mínimo de 2007 a 2011 (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)



Fonte: tabela elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelas secretarias municipais de educação.

Em 2009, a Faculdade de Educação da UFG, por meio de grupo de professores, realizou um *survey* de pesquisa sobre o trabalho docente na educação básica em Goiás. A pesquisa foi realizada em cinco municípios goianos. A investigação traz informações a respeito dos sujeitos docentes da educação básica que atuam em escolas públicas no Estado.

Entre a diversidade dos resultados apresentados, nota-se o quanto ainda é baixa a remuneração dos docentes do Estado em comparação a outros Estados da federação.

Os docentes do estado de Goiás, em sua maioria, informaram uma remuneração abaixo de três Salários mínimos (65,6%), acompanhando a tendência dos demais estados. Todavia, apresentaram média salarial abaixo de todos os demais estados, R\$ 1.032,16, cerca de R\$ 200,00 a menos que a média do conjunto dos sete Estados. Além disso, a renda familiar informada é uma das menores entre os sete Estados (R\$ 2.428,89), maior apenas que o rendimento familiar dos docentes do Rio Grande do Norte (R\$ 2.303,40) (OLIVEIRA, VIEIRA, 2012, p. 18).

A pesquisa ainda revela a insatisfação dos professores com os salários recebidos.

Em relação ao salário, 84% dos docentes sentem-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos por se tratar de remuneração (injusta) com a sua dedicação ao trabalho e insuficiente para manter um padrão de vida digno. Esse dado torna-se contundente ao ser comparado com questão referente aos Planos de cargos e Salários, dos quais os docentes têm limitadas informações e reduzido potencial de mobilização política para alteração de suas diretrizes [...] (SILVA, 2012, p. 111).

Apesar da melhora salarial do período em análise, em razão da implantação do PSPN, a remuneração dos professores das redes municipais de ensino dos 11 municípios analisados ainda não é suficiente para o desenvolvimento e dedicação que a profissão exige, e também para que possa proporcionar uma vida com mais dignidade.

Mesmo após a valorização, nos últimos anos, nos vencimentos dos professores das redes municipais investigadas, a remuneração dos professores com ensino superior está muito aquém dos salários pagos a outros profissionais como mesmo grau de formação.

Tomando como referência a remuneração mensal média de um professor de 5ª a 8ª série (R\$ 1.088), que deve possuir curso superior para exercer a profissão, constata-se que o policial civil (cuja exigência é de formação em nível médio) possui remuneração 50% superior; o economista recebe 3,3 vezes mais; o advogado, 2,6 vezes; o delegado, 5,4 vezes; o médico, 4,4 vezes; e o juiz, o topo da lista, 11,8 vezes. É evidente que o médico ou o juiz, para ingressar na carreira, possui maior número de anos de formação do que o necessário para a atividade docente, mas, evidentemente, nada justifica a distância salarial entre essas profissões (PINTO, 2009, p. 54).

Segundo Pinto (2009), não existe outra forma de valorização dos professores que não seja primeiramente melhorar remuneração dos docentes. Os professores com formação superior que lecionam no ensino médio recebem salários aquém de uma grande parcela de profissões de nível técnico ou da área de vendas. Os carteiros, mecânicos, motoristas de transporte coletivos e vigilantes recebem remuneração superior aos professores com formação em nível médio na modalidade normal.

Muito além de melhorar a formação inicial ou continuada dos professores, é preciso dar à profissão o prestígio que, em geral, ela nunca teve no Brasil, salvo em alguns casos isolados (rede federal ou escolas privadas de elite, por exemplo). E o melhor indicador de prestígio de uma profissão é o salário pago àqueles que a abraçam como fonte de vida e sustento (PINTO, 2009, p. 60).

Igualmente, para Martins (2011), o ponto inicial para valorização dos professores seria proporcionar um aumento salarial expressivo nos vencimentos dos docentes da educação básica. Além da valorização salarial, seria necessária, segundo o autor, uma conjugação de esforço para tornar a carreira docente atrativa, tais como: a formação dos professores, as condições de trabalho, a carreira profissional e, por último, determinação da escola pública como instituição primordial no processo de melhoria da qualidade de vida população brasileira.

[...] Contudo, acredita-se que o passo inicial seja a definição de um plano de carreira que, efetivamente, apresente um horizonte profissional digno e, incontestavelmente, uma remuneração adequada aos professores, como uma demonstração verdadeira das autoridades governamentais e parlamentares no processo de melhoria da educação brasileira (MARTINS, 2011, p. 1770).

No documento da UNESCO *Professores do Brasil: impasses e desafios*, Barreto e Gatti (2009) fizeram uma análise detalhada da formação dos professores da educação básica. Na discussão sobre salários e carreira docente as autoras concluíram que

salários pouco atraentes, e planos de carreira estruturados de modo a não oferecer horizontes claros, promissores e compensadores no exercício da docência interferem nas escolhas profissionais dos jovens e na representação

e valorização social da profissão de professor (BARRETO; GATTI, 2009, p. 256).

Ao longo do período em análise, os 11 municípios pesquisados tiveram significativos acréscimos de recursos financeiros para serem gastos com educação. Em 2011, metade dos municípios (Águas Lindas, Marzagão, Anápolis, Formosa e Rio Verde) tiveram mais de 50% de aumento real, descontado a inflação do período, nos recursos da educação, em comparação com o ano de 2007. Três municípios (Valparaíso, Planaltina e Goiânia) incrementaram em mais de 30% seus recursos. Somente os municípios pequenos de Nova Aurora e Anhanguera obtiveram menos de 10% de aumento.

Em 2011, o município de Águas Lindas aumentou os gastos da educação em 74,1% em comparação com o ano de 2007. O número de professores foi elevado em 110% e a matrícula cresceu somente 12,7%; contrapartida a municipalidade diminuiu o percentual de gasto com o pagamento de professores e demais servidores da educação (Cf. Tabela 46).

O município de Anápolis também teve um aumento substancial nos gastos da educação. A Secretaria de Educação gastou 58,8% a mais, na comparação com o ano de 2007. As matrículas aumentaram somente 3,33% e número de professores elevou-se em 23,9%. O grande aumento nas matrículas da educação infantil (58,2%) explica o acréscimo na contratação de professores.

O município de Planaltina foi que obteve o menor acréscimo (35,3%) nos gastos da educação entre os municípios investigados que tiveram superávit com a política de fundos. As matrículas na rede municipal aumentaram 2,6% em 2011, em relação ao ano de 2007. No mesmo período, o número de professores cresceu 66,1%. Esse acréscimo no número de professores explica o percentual elevado com gasto com folha de pagamento (94,6%). Esse município também teve um aumento considerável no número de crianças matriculadas na educação infantil (64,5%).

Tabela 46: Evolução da matrícula, números de professores, gastos da educação e percentual de gastos com folha de pagamentos de professores e demais funcionários da Secretaria de Educação nos dez municípios de Goiás em matrícula na educação básica municipal

Municípios		2007	2008	2009	2010	2011
Águas Lindas	Matrícula	18.261	20.520	18.864	19.872	20.580
	Nº de professores	330	576	595	624	694
	Gastos da educação	32.458.318	35.284.910	42.152.903	44.667.411	56.509.859
	% com salários	58,4	58,3	70,5	74,1	66,6
Anápolis	Matrícula	30.150	29.875	29.510	30.853	31.155
	Nº de professores	1.002	1.022	1.099	1.199	1.242
	Gastos da educação	77.103.328	62.333.132	84.153.730	104.396.517	122.470.717
	% com salários	80,9	82,2	86,6	88	82,5
Anhanguera	Matrícula	118	119	114	140	107
	Nº de professores	11	14	12	12	09
	Gastos da educação em milhões	752.478	874.286	774.957	768.945	765.195
	% com salários	56	50,4	71,3	74,8	72,6
Formosa	Matrícula	12.529	12.620	12.750	13.229	13.466
	Nº de professores	448	462	464	491	503
	Gastos da educação	25.346.043	30.078.507	29.998.984	35.192.959	39.415.390
	% com salários	72,1	64,1	75	77,5	80,5
Goiânia	Matrícula	92.227	91.606	92.586	93.489	92.059
	Nº de professores	4.275	4.458	4.445	4.769	5.062
	Gastos da educação	359.541.560	398.526.537	420.783.459	448.023.515	470.081.256
	% com salários	82,7	79,8	75,2	79,8	85
Luziânia	Matrícula	22.115	21.666	21.690	20.611	21.212
	Nº de professores	581	654	634	573	604
	Gastos da educação	45.438.566	52.740.108	55.462.941	60.321.823	66.147.677
	% com salários	72,1	72,1	77,1	75,9	77,2
Marzagão	Matrícula	103	133	124	154	165
	Nº de professores	05	05	06	08	10
	Gastos da educação em milhões	651.330	754.690	690.778	730.313	1.104.030
	% com salários	54,6	54,1	68,8	47,6	47,7
Nova Aurora	Matrícula	111	119	132	119	103
	Nº de professores	06	10	11	09	11
	Gastos da educação	1.034.941	1.194.433	881.688	1.131.342	1.121.618
	% com salários	69,7	76,3	67,3	71,9	68,6
Planaltina	Matrícula	15.838	16.420	16.743	16.073	16.255

	Nº de professores	440	687	708	626	731
	Gastos da educ.	27.647.685	30.584.791	33.371.055	33.472.094	37.418.171
	% com salários	74,5	79,8	83,3	91,5	94,6
Rio Verde	Matrícula	17.986	18.369	19.262	20.699	21.137
	Nº de professores	630	629	677	733	739
	Gastos da educação	51.359.382	54.681.213	56.233.425	68.494.897	77.462.626
	% com salários	69,2	70	72,2	68,8	67,1
Valparaíso	Matrícula	17.738	17.517	18.417	18.838	20.713
	Nº de professores	295	451	608	675	800
	Gastos da educação	38.011.776	44.700.939	41.003.781	49.024.216	53.562.918
	% com salários	73,5	76,5	84,6	82,3	81,9

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC) e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Na maioria dos 11 municípios analisados a valorização dos vencimentos dos professores ficou bem abaixo do aumento dos gastos da educação no período. Provavelmente o não acréscimo dos vencimentos dos professores na mesma proporção pode ser explicado parcialmente pelo aumento considerável na contratação de novos professores no período e pela melhora na formação dos professores, o que conseqüentemente eleva os salários.

Em 2011, o município de Valparaíso aumentou em 171% o número de professores em relação ao ano de 2007. Em Águas Lindas e Marzagão, o número de professores dobrou. Com exceção do município de Anhanguera que diminuiu o número de professores em 2011, os demais tiveram, ao longo do período em análise, acréscimos consideráveis no número de professores em suas redes (Cf. Tabela 46).

Nos 11 municípios analisados houve também melhora considerável na formação dos professores. Em 2011, a capital do Estado obteve o melhor percentual de professores com formação superior em licenciatura plena (90,8%). Por outro lado, o município de Águas Lindas apresentou o pior percentual de professor com nível superior em licenciatura plena (39,5%) (Cf. Tabela 47).

Quase todos os municípios analisados também aumentaram o percentual de professores com especialização *Lato Sensu*. Em 2011, mais de 30% dos professores das redes municipais de Anápolis, Goiânia, Rio Verde e Valparaíso possuíam especialização. Os municípios de Anhanguera e Águas Lindas tiveram os menores percentuais de professores pós-graduados.

Tabela 47: Evolução do percentual de formação dos professores que atuavam nas escolas da Rede Municipal de Ensino dos 11 municípios analisados (2007-2011)

Municípios	Formação	2007	2008	2009	2010	2011
Águas Lindas	Ens. Méd. (normal)	58,2	65,6	66,4	55,9	49,1
	Licenciatura	32,1	28,0	27,7	34,0	39,5
	Especialização	13,3	16,7	12,6	15,9	17,6
Anápolis	Ens. Méd. (normal)	26,8	21,9	17,0	15,2	12,1
	Licenciatura	68,2	75,7	78,7	82,5	84,6
	Especialização	25,2	34,7	30,7	32,5	34,3
Anhanguera	Ens. Méd. (normal)	9,1	7,1	-	-	-
	Licenciatura	90,9	92,9	100	100	100
	Especialização	27,3	42,8	46,7	46,7	11,1
Formosa	Ens. Méd. (normal)	34,6	36,8	35,6	34,4	25,8
	Licenciatura	59,2	59,1	59,9	59,7	62,4
	Especialização	12,1	16,0	14,7	17,5	21,3
Goiânia	Ens. Méd. (normal)	11,5	5,4	5,4	6,9	5,0
	Licenciatura	82,1	91,6	91,4	89,4	90,8
	Especialização	27,1	38,1	35,5	32,9	33,5
	Mestrado	1,4	2,3	2,1	2,0	2,1
Marzagão	Ens. Méd. (normal)	20	20	-	-	-
	Licenciatura	20	80	100	87,5	90
	Especialização	-	-	-	-	20
Nova Aurora	Ens. Méd. (normal)	50	30	18,2	33,3	18,2
	Licenciatura	33	70	81,8	66,7	81,8
	Especialização	-	18,2	18,2	22,2	18,2
Planaltina	Ens. Méd. (normal)	48,9	66,2	40,0	36,1	28,9
	Licenciatura	42,0	30,1	52,7	58,3	66,6
	Especialização	2,5	3,6	12,6	16,3	21,8
Rio Verde	Ens. Méd. (normal)	28,6	21,3	18,8	17,7	13,1
	Licenciatura	60,2	72,8	74,6	74,1	77,9
	Especialização	14,9	20,7	23,3	26,2	32,7
Valparaíso	Ens. Méd. (normal)	12,2	16,6	17,6	21,3	20,5
	Licenciatura	72,2	73,4	73,2	66,7	66,1
	Especialização	45,4	55,7	44,2	35,9	31,8

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados primários do Ministério da Educação (MEC)

Possivelmente, a melhora na formação e a ampliação do número dos profissionais do magistério, em praticamente todas as redes de ensino dos 11 municípios analisados, expliquem, em parte, o não acréscimo dos vencimentos dos professores na mesma proporção do aumento dos recursos financeiros de quase todos os municípios.

A qualificação dos professores, por meio da formação em curso superiores de licenciaturas ou pela especialização *Lato Sensu*, tem impacto direto sobre os gastos da educação, já que todos os municípios analisados possuem planos de carreira que diferenciam os tipos de vencimentos de acordo com a formação. A melhora verificada nos últimos anos na formação dos profissionais do magistério público municipal fez com que as administrações públicas gastassem mais recursos financeiros com o pagamento de salários.

6.2 Estatuto do Magistério e Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica

Todos os 11 municípios possuem Estatutos do Magistério e Planos de Carreira. A maioria das administrações municipais implantou ou reelaborou seus Estatutos e Planos após a criação do Fundeb (2007). De maneira geral, os municípios analisados seguiram ou já contemplavam, em seus respectivos Estatutos e Planos de Carreira, as principais diretrizes contidas na Resolução nº 2 do CNE/CEB.

Todos os Estatutos e Planos de Carreira dos 11 municípios analisados estabelecem diferenciação nos vencimentos⁵⁴ da carreira dos profissionais do magistério por titulação acadêmica: ensino médio normal, cursos superiores e pós-graduação. Há uma diferenciação nos percentuais dos vencimentos entre os níveis de formação acadêmica nos 11 Planos de Carreira dos municípios analisados. O município de Marzagão apresentou a menor diferença (5%) entre o nível de ensino médio e o nível de ensino superior de licenciatura. Já os municípios de Anhanguera, Anápolis e Águas Lindas apresentaram as maiores diferenças, acima de 35% (Cf. Quadro 4).

⁵⁴ A maioria dos Estatutos do Magistério analisados define o vencimento como a retribuição paga ao profissional do magistério pelo efetivo exercício do cargo, variando de acordo com o nível e a referência que tiverem sido alcançados. E a remuneração é o vencimento acrescido das vantagens de caráter permanente ou não a ele legalmente incorporáveis.

Além do vencimento estipulado por lei a seu cargo, o profissional do magistério poderá receber gratificações, adicionais e indenizações⁵⁵. As principais gratificações requeridas pelos professores são aquelas referentes às titulações e às progressões horizontais. A maioria dos Estatutos do Magistério dos 11 municípios prevê acréscimo nos vencimentos por meio de gratificação por titularidade. Ou seja, a apresentação de certificados de aprimoramento, aperfeiçoamento profissional ou pós-graduação na área educacional garantirá ao professor, a título de remuneração, um percentual a mais nos seus vencimentos, que pode variar de 5% a 50%, dependendo do Plano de Carreira.

⁵⁵ Somente os professores efetivos podem ter acesso aos benefícios contidos nos seus Estatutos e respectivos Planos de Carreira. Em 2011, no município de Águas Lindas, somente 29,7% dos professores eram concursados; em Valparaíso 43,3%, Planaltina 72%, Goiânia 83,3% e Luziânia 87,3%.

Quadro 4: Estatutos e Planos de carreira do Magistério dos 11 municípios goianos

	Estatuto do mag./Plano de cargos e Salários	Quadro Permanente	% de horas atividade	Progressão Vertical (entre os níveis de formação)	Progressão Horizontal	Titularidade (por horas de curso)	Adicional de difícil acesso	Gratificação de regência	Gratificação tempo de serviço
Águas Lindas	2003	PI – Médio Magistério PII – Superior Licenc.	25%	PI – PII – 37,8%	2% Tempo/ Avaliação/ Curso	5% - 180 10% - 270 15% - 360 20% - 540 25% - Ms.	20%	20% para professores regentes em escolas especiais	Não há
Anápolis	2009	PI – Médio Magistério PIII – Superior Licen. PIV – Especialização PV – Mestrado PVI – Doutorado	30%	PI – PIII – 38,5% PIII – PIV – 29,6% PIV – PV – 25,2% PV – PVI – 10%	3% Tempo/ Avaliação/ Curso	5% - 180 10% - 360 15% - 720 20% - 1.080 30% - 1.800	20%	20% para profs. alfabetizadores do 1º e 2º anos e 10% para os demais professores	10% por quinquênio
Anhanguera	2002	PM-I – Médio Magistério PM-III – Superior Licen. PM-IV – Especialização PM – V - Mestrado	30%	PI – PIII – 40% PIII – PIV – 7,1%	Não há	5% - 180 10% - 360 15% - 540 20% - 720	20%	Não há especificação	5% por quinquênio
Formosa	2009/08	IA- Médio Magistério I – Superior Licen. II – Especialização III – Mestrado	33,33%	IA – I – 30% I – II – 23% II – III – 20%	2% Tempo/ Avaliação/ Curso	2% - 180 4% - 360 6% - 720 10 - 1440	Não há especificação	Não há especificação	Não há

Goiânia	2000	PI – Médio Magistério PII – Superior Licen.	30%	PI – PII – 24,3%	3,5% Tempo/ Avaliação/ Curso	5% - 180 30% - 1.080 40% - Ms. 50% - Dr.	% Gratificação	% Gratificação	Não há
Luziânia	2005	C.1 – Superior. Licen. C.2 – Especialização C. 3 – Mestrado C. 4 - Doutorado	20%	C1 – C2 – 28% C2 – C3 – 28% C3 – C4 – 28%	2,5% Tempo/ Avaliação/ Curso	Não há esp.	Não há especificação	30% regência em classe de alfa. ; 20% demais profs. regentes;	7% por triênio em efetivo exercício
Marzagão	2010	PI – Médio Magistério PII – Sup. Licen. PIII – Especialização PIV – Mestrado PV – Doutorado	20%	PI – PII – 5,0% PII – PIII – 10% PIII – PIV – 12,7% PIV – PV – 20%	2% Tempo/ Avaliação/ Curso	5% - 180 10% - 360 20% - 720 30% - 1080 40% - Ms. 50 % - Dr.	Não há especificação	Não há	2% Por biênio
Nova Aurora	2009	PI – Médio Magistério PII – Superior. Licen. PIII – Especialização PIV – Mestrado PV – Doutorado	25%	I – II – 25% II – III – 25% III – IV – 15% IV – V – 10%	5% Tempo/ Avaliação/ Curso	Não especifica o percentual	Não há especificação	Não há especificação	1% para cada ano de trabalho
Planaltina	2012	PI – Médio Magistério PII – Superior Licen. PIII – Especialização	33,33%	I – II – 29,4% II – III – 19% III – IV – 19%	2% Tempo/ Avaliação/ Curso	5% - 180 10% - 360 15% - 540	Até 30%	20% para professores da educação infantil	5% por quinquênio

		PIV – Mestrado PV – Doutorado		IV – V – 19%	Curso	20% - 720 30% - 1080			
Rio Verde	2010	PI – Médio Magistério PII – Superior Licenc. PIII – Especialização PIV – Mestrado PV – Doutorado	30%	14% entre os níveis	Não há	5% - 180 10% - 360 15% - 540 20% - 720 30% - 1080	50% - zona rural	Não há especificação	5% por quinquênio
Valparaíso	2003/11	N-I – Médio Magistério N-II – Superior Licenc. N-III – Especialização	25%	N-I – N-II – 26% N-II – N-III – 25%	1% Tempo/ Avaliação/ Curso	Não espec.	Não há especificação	10% em regência	1% a cada ano de efetivo exercício

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelas secretarias municipais de Educação

Em mais de 80% dos Estatutos e Planos de Carreira analisados há possibilidade de melhoria salarial, por meio da progressão horizontal. Esse tipo de gratificação consiste na movimentação do profissional do magistério de uma referência para outra, dentro de um mesmo nível de formação. Na maior parte dos Estatutos investigados, para fazer jus a essa gratificação, o profissional do magistério deverá ser submetido à avaliação de desempenho, participação em cursos de capacitação e permanência, em média, de dois anos em determinada referência. Os percentuais de acréscimo aos vencimentos dos professores variam entre 2% e 3% na maioria dos Planos de Carreira.

Os municípios de Águas Lindas, Anápolis, Anhanguera instituíram gratificações de difícil acesso. Os profissionais do magistério que atuam em escolas localizadas na zona rural desses municípios podem receber 20% de acréscimo nos seus vencimentos. No município de Rio Verde, os professores podem auferir 50% de acréscimo em seus vencimentos para atuarem em escolas rurais, e o Estatuto do Magistério do município de Planaltina estabelece em até 30% a gratificação de difícil acesso. Em alguns Planos também há previsão de gratificações de regência aos professores que atuam em escolas especiais, classes de alfabetização e educação infantil (Cf. Quadro 4). Na maior parte dos Planos de Carreira dos 11 municípios, os professores têm também direito a adicional por tempo de serviço. Esse adicional, algumas vezes, é instituído por quinquênio. A cada cinco anos de trabalho os profissionais fazem jus a 5% de acréscimos em seus vencimentos. O município de Anápolis adiciona 10% aos vencimentos dos seus professores e o município de Luziânia instituiu 7% de acréscimo a cada três anos, como adicional por tempo de serviço.

Em relação à jornada de trabalho destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, cada município analisado adota um percentual diferente na composição da jornada semanal de trabalho. Os Planos de Carreira determinam que entre 20% a 33% da jornada de trabalho semanal deve ser destinada a atividades extraclasse (Cf. Quadro 4). A Lei 11.738/2008⁵⁶ que institui o PSPN, no parágrafo 4º do artigo 2º dispõe: “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”. Assim, pelo menos 13 horas e

⁵⁶ O artigo da lei do piso salarial nacional dos professores que prevê um terço da jornada de trabalho cumprido em atividades de planejamento de aulas foi mantido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Houve empate no julgamento da questão, (27/04/11), o que significa que apenas os Estados que entraram com a ação ficam obrigados a cumpri-la. Os demais podem recorrer à mais alta corte do país e aguardar novo julgamento.

20 minutos das 40 horas semanais devem ser cumpridas em planejamento de atividades, fora da sala de aula. Somente os municípios de Formosa e Planaltina dos 11 investigados implantaram em seus Planos de Carreira a jornada de 1/3 destinada às atividades extraclasses.

Para Saviani (2009), os Planos de Carreira dos professores deveria estabelecer jornada integral de 40 horas semanais em único estabelecimento de ensino, sendo 50% da jornada de trabalho dedicada às aulas e restante às demais atividades. Dessa forma, a jornada de trabalho integral superaria a desgastante e extenuante jornada de trabalho baseada na hora/aula.

A jornada de trabalho baseado em horas/aulas também leva insegurança aos professores, na medida em que, a cada ano letivo os professores ficam preocupados em garantir a mesma carga horária do ano anterior, ou, muitas vezes, buscam acréscimos em seus vencimentos por meio do aumento das horas aulas, que pode chegar, em algumas redes públicas de ensino, a 60 horas aulas semanais.

Martins (2012) critica os Planos de Carreira do magistério público da educação básica por serem concebidos unicamente a partir de progressão do tempo de serviço ou qualificação, conjugado ou não.

Quanto à estruturação de uma carreira, a primeira ideia que devemos refutar é a linearidade da carreira articulada ao etapismo, ou seja, o professor para progredir degrau por degrau, sob os critérios únicos do tempo de serviço ou da qualificação, combinada ou não. Nesse sentido, não há como conceber uma carreira que não esteja inserida num dinâmica social em que o professorado não tenha a possibilidade de negociar as suas necessidades a partir de novas motivações. Os professores estão permanentemente submetidos às expectativas do Estado e da sociedade, logo, os planos de carreira docente não podem ser uma camisa de força que impeçam novos arranjos diante de um processo de negociação que resulta de projetos de poder em disputa. Assim, a carreira docente se converte num conceito dinâmico que sob a lógica do trabalho busca impedir que valores do mundo corporativo orientem a práxis pedagógica e precarizem, ainda mais, o trabalho docente (MARTINS, 2012, p. 4).

Além das ponderações feitas por Martins (2012), deve-se levar em conta que da forma como as progressões horizontais e verticais estão estabelecidas nos planos de carreira, o acesso a essas progressões estão sujeitas aos intermináveis trâmites burocráticos e ao poder de veto das secretarias de Educação.

Após análise da estrutura salarial e a carreira docente em vários países da América Latina, Morduchowicz (2002) também critica a forma como a carreira docente está

estabelecida. Para ele, a carreira docente não oferece estímulos, não promove o igualitarismo e desencoraja a iniciativa do professor. Autor destaca oito desvantagens nos modelos de carreira docente: a) a carreira do magistério só permite ascensão a outros postos se o docente deixar a sala de aula; b) a forma de acesso ao cargo superior provoca o credencialismo e acúmulo de anos; c) no interior do mesmo cargo, a única diferença é a remuneração por antiguidade; d) o regime de compensação encontra-se desvinculado das atividades desenvolvidas na escola; e) há uma forte tendência para criação de cargos para cada atividade: f) são remunerados postos e não as pessoas e as atividades que desenvolvem; g) há uma grande dispersão salarial entre Estados e municípios; h) os adicionais existentes só contribuem para distorcer a pirâmide salarial; i) a escala salarial vigente remunera de forma igual por diferentes esforços e atitudes.

É possível perceber as “desvantagens” apontadas por Morduchowicz (2002) nos Estatutos e Planos de Carreira dos docentes das redes municipais analisadas. Na maioria dos planos estão previstas acréscimos nos salários a partir da apresentação de certificados de cursos de curta duração, que muitas vezes são feitos sem vinculação com as atividades desenvolvidas na escola. O objetivo na realização desses cursos é somente a acumulação de pontos ou horas para melhorar a remuneração.

Ainda é possível observar, nos Planos de Carreira, a possibilidade de aumento nos salários pelo critério da antiguidade. Estão previstos nos Estatutos do magistério analisados gratificações para os docentes que assumem cargos de supervisores, diretores, secretários e demais atividades fora da sala de aula. Nos planos de carreira, não há valorização monetária dos professores ou equipe da escola que desenvolve atividades pedagógicas exitosas em suas unidades escolares. Na maior parte das vezes, o sistema educativo institui abonos ou remuneração extra aos professores assíduos e para aqueles que cumprem determinações burocráticas (entrega de planos e relatórios de aulas) ou ainda, quando a professores elevam os resultados em testes padronizados.

Barreto e Gatti (2009) igualmente notaram que nos Planos de Carreira dos professores da educação básica no Brasil há valorização monetária dos docentes que deixam a sala de aula para ocupar funções dentro da sala ou fora dela.

Os diferenciais nos planos de carreira encontrados não mostram a possibilidade real de professores “subirem na carreira” sem deixar a sala de aula. Esta situação desmotiva bons candidatos a professor, e também os bons

professores, que se sentem desvalorizados e acabam por procurar outra função fora da sala de aula para obter promoção significativa. Cria também a representação de que ficar na sala de aula não propicia uma carreira recompensadora social e financeiramente (BARRETO; GATTI, 2009, p. 254).

Martins (2012) critica a concepção dos Planos de Carreira que estabelece a ascensão na carreira focalizada somente no indivíduo. Essa forma de ver a carreira é danosa aos interesses dos trabalhadores do ensino. Para o autor, essa visão contribui para a fragmentação dos professores, para o individualismo e dificulta o desenvolvimento de projetos coletivos de aprimoramento profissional.

Ainda para o autor, pensar a carreira docente a partir de uma direção estabelecida pelo Estado, com vista à realização de ações governamentais a partir do empenho do indivíduo, é no mínimo descuidar dos anseios, das necessidades, e motivações dos professores e da sociedade civil.

A carreira do magistério público deve ser constituída por estágios que assegurem o pleno desenvolvimento do trabalho docente como resultado de um processo que articula, por meio de uma permanente negociação, as necessidades, motivações, desejos, esperanças do corpo docente com as expectativas e injunções do Estado e, em geral, da sociedade, sob múltiplas determinações históricas (MARTINS, 2012, p. 5).

É possível afirmar que, após a implantação do Fundeb e a regulamentação do PSPN, houve pequena valorização na carreira dos professores na maioria dos municípios analisados. Essa afirmação pode ser confirmada a partir de três evidências demonstradas ao longo deste capítulo. Primeiramente, os vencimentos básicos dos professores tiveram ao longo desses anos uma elevação acima da inflação e também houve melhoras nos salários se comparados ao salário mínimo. Mesmo sabendo que os vencimentos básicos dos professores estão ainda muito aquém de uma remuneração digna, é possível perceber uma melhora nos salários seus. A questão que se coloca para o presente e para o futuro próximo é se a melhoria salarial é ascendente ou se chegou ao limite dos gastos da educação, pois a maior parte dos municípios está gastando mais de 80% dos recursos financeiros com folha de pagamento.

A segunda evidência é que a formação dos professores melhorou. Na quase totalidade das redes municipais analisadas houve um acréscimo substancial no percentual de professores

com formação acadêmica superior em licenciatura e em especialização *lato sensu*. Essa valorização, por meio da qualificação dos professores, também se traduz em melhoria nas remunerações, pois todos os municípios analisados possuem Planos de Carreira.

Esses Planos de Carreira são a terceira evidência que demonstra o início da valorização do magistério. Em todos os Planos estão previstos uma série de direitos que, quando efetivados, melhoram a remuneração e as condições de trabalhos dos professores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada nesta tese demonstrou como os dez maiores e os dez menores municípios, após a implantação do Fundeb, vêm gastando os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. O foco do estudo foram as mudanças provocadas por esse processo nas condições de oferta de ensino e nos indicadores educacionais e na remuneração dos professores da educação básica pública.

A política de fundos contábeis (Fundef e Fundeb), adotada nas últimas décadas no Brasil, para financiar a educação básica pública estadual e municipal tem trazido uma mudança na forma de distribuição de parte dos recursos financeiros vinculados à educação. Ao subvincular parte dos impostos e transferências constitucionais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao número da matrícula na educação básica, essa política reordenou a forma que os governos subnacionais ofertavam a educação básica.

Em Goiás, tem havido consideráveis transferências de recursos financeiros dos pequenos municípios e do próprio Estado para os municípios maiores. A política de fundos, em especial o Fundef, fez com que uma grande parcela dos municípios goianos buscasse formas de aumentar as matrículas no ensino fundamental ou, em muitos casos, fez com que governos municipais que nunca tinham ofertado o ensino fundamental passassem a ofertá-lo.

Considera-se positiva, embora insuficiente, a política de fundos adotada recentemente no país, sobretudo o Fundeb, pois a forma de repartição de parte dos recursos vinculados à educação está condicionada à matrícula. Essa forma trouxe uma distribuição mais equânime e mais justa dos recursos da educação. Somente tem acesso aos recursos dos Fundeb os governos estaduais e municipais que matriculam alunos em suas redes.

Destaca-se também o papel do governo federal na formulação dessa política de fundos. Sem a interferência da União não seria possível à implantação de tal política. O protagonismo do governo central neste caso, e também na implantação do piso salarial profissional nacional dos professores da educação básica pública, demonstra, pelo menos em Goiás, que os principais avanços em termos de formulação de política educacional de financiamento se deram por decisões tomadas em Brasília.

Um grande problema que se vislumbra em um futuro próximo será o fim dessa política de fundos. A Emenda Constitucional nº 53 que criou o Fundeb, estabeleceu o prazo de 14

anos para sua vigência. Dessa forma, o prazo será completado no final de 2020. O que será feito após a sua vigência? Aprova-se outra Emenda Constitucional para torná-lo permanente? Ou dá uma sobrevida ao Fundo? Ou ainda a União assumirá os repasses adicionais aos governos subnacionais que recebem mais do que depositam no Fundo? Ainda não é possível saber quais serão os novos rumos para a política de fundos, mas é possível prever que a volta da forma de financiamento da educação nos moldes anteriores aos fundos contábeis é impraticável. Quiçá o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado recentemente, possa ampliar os recursos financeiro para educação, seja por meio do aumento gradativo do percentual do PIB e pela implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Essa afirmação pode ser confirmada pelos dados apresentados no capítulo três. Os municípios do entorno do Distrito Federal (Luziânia, Águas Lindas, Valparaíso, Planaltina e Formosa) e o município de Aparecida de Goiânia são dependentes dos recursos advindos do Fundeb. Essa dependência é superior a 30%, e chega, em alguns casos, a mais de 50%. Mesmo entre o restante dos dez maiores municípios em matrícula, com exceção de Rio Verde, mais de 10% dos recursos gastos vieram do Fundeb.

Após a identificar e analisar dos gastos da educação dos 20 municípios goianos, apontam-se as seguintes constatações. Primeiramente, os recursos financeiros gastos pelas municipalidades ao longo dos cinco anos investigados são insuficientes para melhorar a infraestrutura das escolas e ao mesmo tempo melhorar a remuneração dos professores.

Os gastos da educação dos dez maiores municípios em matrícula com folha de pagamento de professores e demais servidores da secretaria de educação estão acima de 70% dos gastos, em alguns casos estão acima de 80%. As despesas com combustíveis, materiais e manutenção de veículos e os contratos de serviços de transporte, seja com empresas ou pessoas física, são o segundo maior gasto da educação de praticamente todos os municípios investigados. Essas duas despesas consomem praticamente, em boa parte das municipalidades, os recursos da educação.

Nos próximos anos (2016), os Estados e municípios terão obrigação de matricular as crianças e adolescentes da faixa etária de quatro a 17 anos, ou seja, deverão garantir o acesso da pré-escola ao médio para todos. Além disso, os municípios deverão ampliar consideravelmente o acesso à creche. Necessariamente, os governos subnacionais, em especial os municípios, terão que ampliar de maneira exponencial a despesas com educação; nova escolas deverão ser construídas e professores contratados.

Os municípios não têm mais de onde tirar para atender o que estabelece a lei, apesar de haver má aplicação e desvios de recursos. Mas também há demandas que historicamente não foram atendidas, como: a) a garantia do acesso das crianças à creche, b) melhoria das condições de trabalho dos professores, que sempre foram precárias, c) ampliação do número de bibliotecas, laboratórios e espaços para prática de esportes; d) atendimento das crianças com qualquer tipo de deficiência, que exige a contratação de outros profissionais além dos já existentes; e) há ainda um número significativo de jovens e adultos com baixo nível de escolarização. Para que um ensino de qualidade seja oferecido, essas questões precisam ser atendidas. Mas com que recurso financeiro?

Como esta investigação teve um caráter de levantamento geral dos gastos da educação nos 20 municípios, não foi possível analisar com maior profundidade esses gastos. No caso específico da folha de pagamento, há que se aprofundar a investigação para verificar se todos os professores e demais servidores estão realmente trabalhando nas atividades escolares, se o número de servidores está ou não acima do necessário para o bom atendimento escolar.

Em relação às despesas com combustíveis, materiais e manutenção e as despesas com transporte, também há necessidade de pesquisas detalhadas, que possam esmiuçar os contratos de transporte e gastos com veículos automotores. Para ambos os casos seria interessante uma pesquisa que envolvesse mais investigadores e que pudesse vasculhar as prestações de contas dos municípios e analisar todas as despesas em educação, em especial os gastos com transporte. Há uma série de variáveis como dimensão territorial do município, características físicas do relevo do município e distribuição da população no território, que interferem no custo do transporte e que precisam ser analisados a partir das características específicas de cada município. Um município com um número pequeno de alunos, com uma área territorial ampla, com grande dispersão populacional e com vias de acesso ruins pode consumir mais recursos com transporte que um município com uma grande área urbana e poucos alunos na zona rural.

A segunda constatação trata dos desvios dos recursos da educação para as outras finalidades que não sejam manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). As irregularidades cometidas pelos agentes públicos na gestão dos recursos destinados a educação ocorrem geralmente por meio de pagamento de despesas que não são consideradas MDE, ou, em outros casos, com despesas que podem ser consideradas da educação, mas com valores exorbitantes. É provável que, em muitos casos, as despesas com combustível,

materiais e manutenção de veículos, e gastos com transporte de pessoas não sejam exclusiva para MDE e sim despesas de outros órgãos da administração municipal.

O Tribunal de Contas dos Municípios recusou inúmeras despesas lançadas pelos municípios como sendo gastos da educação. Despesas com merenda escolar, gás de cozinha, *kit* para dengue, *show* de artista, compra de uniformes escolares e até flores para o dia internacional da mulher foram lançadas como sendo MDE. Também foram detectadas despesas elevadas com energia elétrica, com material de expediente, com material de informática, entre outras, que possivelmente foram despesas geradas em outras secretarias, mas pagas com recursos da educação.

É possível perceber nas leituras e análises dos acórdãos emitidos pelo TCM a falta de clareza por parte dos técnicos do TCM quanto à especificidade das despesas com educação, ficando a análise das contas somente no nível técnico/legal sem se relacionar com a atividade fim. Uma despesa pode ser considerada alta para uma secretaria e baixa para outra, pois o julgamento não pode passar somente pelo valor do recurso, mas deve levar em conta em que medida esse recurso contribuiu ou não para a realização das atividades fins daquela secretaria. É preciso um olhar mais acurado sobre essas despesas, com vistas a uma avaliação do impacto dos gastos na melhoria dos processos educacionais, ou se esses gastos atendem apenas a atividades burocráticas. Os julgamentos realizados pelo TCM não dão conta de oferecer elementos suficientes para uma avaliação do impacto dos gastos na atividade fim da escola: o processo de ensino/aprendizagem.

Para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos gastos da educação pelos governos, os Tribunais de Contas poderiam inserir no seu quadro de pessoal técnicos especialistas em educação. Esses especialistas poderiam contribuir em análises mais específicas dos gastos e, assim, ir além da mera legalidade dos atos praticados pelos gestores.

Dos julgamentos de contas de gestão do Fundeb feitos pelo TCM o pagamento de despesas que não são consideradas MDE aparece como a segunda maior irregularidade cometida pelos gestores dos fundos da educação. As maiores incidências de irregularidades cometidas pelos gestores dos fundos da educação foram os pagamentos da contribuição previdenciária patronal (RPPS e RPPG) abaixo do percentual exigido por lei. Essa irregularidade praticada pelos gestores é extremamente grave, pois compromete as aposentadorias dos servidores da educação, principalmente daqueles profissionais que irão aposentar pelos fundos previdenciários municipais.

A análise dos gastos da educação e dos julgamentos de contas do TCM nos permite outra constatação: há indícios fortes de desvio dos recursos financeiros para enriquecimento ilícito de gestores públicos. Em 12 contas de gestão do Fundeb e do fundo municipal, o TCM imputou débitos aos gestores. Ao todo foram detectados pelo TCM mais de R\$ 16 milhões desviados das contas da educação. Esses desvios, geralmente, acontecem por meio de contratos de prestação de serviços ou compra de materiais de consumo. O município de Águas Lindas, por exemplo, gastou percentual elevadíssimo com compras de materiais de limpeza e higienização. Essas aquisições foram julgadas pelo TCM como irregulares e o gestor deveria devolver os recursos desviados ao Fundeb.

O TCM somente julga as contas de gestão do Fundeb e do fundo municipal de educação quando existe. Apenas três dos vinte municípios investigados (Goiânia, Anápolis e Planaltina) possuíam o fundo municipal. As despesas da educação que não estão enquadradas nos fundos são analisadas pelo tribunal no conjunto das despesas do executivo.

Tanto o Fundeb como os fundos municipais são de responsabilidade dos secretários da educação. Isso não quer dizer que esses fundos são geridos pelos próprios secretários. Nos municípios, principalmente nos menores, é comum a prática dos gestores somente assinarem os cheques referentes aos recursos do Fundeb, mas toda a gestão dos recursos é realizada pelo secretário da fazenda. Os demais recursos financeiros da educação não oriundos do Fundeb são geridos também, quase sempre, pelos secretários de finanças.

Essa forma de gestão dos recursos da educação na maioria dos municípios, mesmo contrariando a legislação educacional⁵⁷, retira a possibilidade das secretarias de educação exercerem a autonomia necessária para decidir a melhor forma de aplicar o dinheiro da educação.

Seria necessária a alteração do parágrafo § 5º do Art. 69 da LDB/96. Em vez do repasse dos recursos da educação para o órgão responsável, deveriam ser constituídos fundos municipais e estaduais da educação. Esses fundos receberiam todos os recursos financeiros vinculados a MDE (Fundeb, recursos próprios, salário educação, convênios). A gestão dos fundos poderia ser feita por colegiado formado por cinco pessoas: secretário de educação,

⁵⁷ O parágrafo § 5º do Art. 69 da LDB/96 estabelece que os recursos vinculados a MDE devem sair do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e repassados imediatamente ao órgão responsável pela educação.

conselheiros do Fundeb e do Conselho Municipal da Educação, um representante dos professores e um componente escolhido pelo Ministério Público.

A criação dos fundos da educação facilitaria o julgamento de contas de gestão pelo TCM. No modelo atual, o tribunal somente analisa e julga as contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais da educação instituídos em algumas localidades. Com a criação obrigatória dos fundos, todas as contas seriam necessariamente julgadas.

A última constatação, talvez a mais complexa de ser analisada, é relação dos gastos da educação com a finalidade que se deseja alcançar. Ou seja, como são geridos os recursos da educação, quais as prioridades devem ser atendidas? Como a grande parcela do dinheiro está comprometida com pagamento de professores e demais funcionários, restando então poucos recursos para aplicação em infraestrutura, formação de professores, materiais educativos entre outras despesas importantes. A escassez de recursos gera certos impasses: investir em formação dos professores ou melhorar a infraestrutura das escolas? Melhorar a remuneração dos professores ou instalar laboratórios de informática, ou ainda instalar bibliotecas?

Alguns municípios investigados, principalmente os maiores, aplicaram recursos financeiros em compra de materiais escolares para distribuição gratuita, aquisição de livros do sistema positivo, compra de *softwares* educativos, contratação de empresas para realizar curso de formação de professores, entre outras. Essas seriam as melhores escolhas para aplicação dos recursos da educação?

Após a descrição dessas quatro constatações em relação aos gastos da educação dos municípios investigados, é possível afirmar que as mudanças ocorridas na infraestrutura das escolas municipais foram extremamente reduzidas, principalmente em relação à ampliação dos espaços educativos como: bibliotecas, quadra de esporte, salas de leitura, sala de professores, laboratório de ciências e parques infantis.

A quase totalidade dos municípios investigados, no período analisado, tiveram acréscimos acima da inflação nos recursos financeiros para aplicação em educação. Em 2011, os dez municípios maiores em matrícula tiveram aumentos de mais 30% em suas receitas em comparação com o ano de implantação do Fundeb (2007).

Mas esse aumento das receitas disponíveis para gastos em educação, no período analisado, serviu muito mais para ampliação da oferta de vagas na educação básica, em especial na educação infantil, para a contratação de novos professores e para a melhoria da remuneração dos professores do que para melhoria da infraestrutura das escolas municipais.

Todos os dez municípios maiores em matrículas aumentaram o número de crianças matriculadas em creche. O menor percentual de crescimento foi em Luziânia. Mesmo assim, o município matriculou 27% a mais de crianças em comparação com ano de 2007. A Secretaria Municipal de Educação de Rio Verde foi a que mais ampliou o acesso à creche, chegando a um percentual de 152,3%. Em relação às matrículas na pré-escola, exceto os municípios de Aparecida de Goiânia e Formosa, os demais ampliaram as matrículas.

Nesse sentido, a ampliação das matrículas na educação infantil (creche e pré-escola) levou as administrações municipais à construção de novos centros de educação infantil, à contratação de novos professores e, conseqüentemente, ao aumento das despesas para manutenção dessas unidades escolares. Não se pode esquecer que as despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil têm os custos mais elevados, se comparados com as demais etapas da educação básica.

O quantitativo de professores dos dez municípios maiores em matrículas aumentou consideravelmente no período de 2007-2011. A formação dos professores das redes municipais de ensino também melhorou. Subiu o percentual de professores com a formação superior (licenciatura) e com especialização *lato sensu*.

Dos 20 municípios investigados, somente 11 disponibilizaram as tabelas com vencimentos iniciais dos professores efetivos. Todas as administrações municipais desses 11 municípios melhoraram a remuneração dos professores efetivos. Os vencimentos dos professores tiveram aumentos acima da inflação do período, e, se comparado com o salário mínimo, também houve melhoria nos salários dos professores, em quase todos os 11 municípios.

O aumento das receitas vinculadas da educação municipal, em especial dos dez maiores municípios, nesses últimos anos, foi decisivo para a melhoria salarial dos professores efetivos? Acredita-se que não. O fator determinante para essa elevação salarial foi a implantação do piso salarial nacional profissional. Sem essa imposição, por meio de legislação federal, os vencimentos dos professores não teriam sido elevados na mesma proporção.

Novamente destaca-se a importância da interferência do governo central, nos últimos anos, no avanço das políticas públicas para educação básica brasileira. O Fundef, com todos os seus vícios e problemas, disciplinou e refinou a distribuição de parte dos recursos vinculados à educação. O Fundeb resolveu boa parte dos problemas do seu antecessor. A

implantação do piso salarial trouxe melhoras para boa parcela do professorado brasileiro, principalmente para regiões mais pobres deste país. É necessário avançar mais para que se tenha, de fato, uma escola pública de qualidade para todos. Talvez o PNE recentemente sancionado aponte o caminho.

Esta investigação abre uma gama de possibilidade para novas pesquisas no campo do financiamento da educação, em especial sobre os gastos da educação dos municípios e Estados da Federação. Pesquisas específicas sobre os gastos com transporte escolar devem ser realizadas, pois boa parte dos recursos financeiros é disponibilizada para esses serviços. Há necessidade de estudos que possam analisar contratos com terceiros e realizar comparações entre municípios. Pesquisas que procurem relacionar os gastos da educação com a finalidade que se deseja alcançar.

São necessários estudos de casos que possam averiguar as prestações de contas reais dos municípios e não somente as virtuais que são encaminhadas aos tribunais. Investigações que possam verificar *in loco* as remunerações dos professores, e se os Planos de Carreira são, de fato, efetivados e cumpridos. Pesquisas que possam acompanhar a decisões emanadas dos Tribunais de Contas, em especial quando a decisão envolve a devolução de recursos aos cofres públicos, e os seus desdobramentos nos poderes legislativos e no judiciário.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf. Acesso em: 20 mar. 2014.
- AFONSO, J. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf. Acesso em: 20 mar. 2014.
- AFONSO, J. R. R; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. Avaliação da estrutura e o desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. Disponível em: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5706/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20estrutura%20e%20do%20desempenho%20do%20sistema%20tribut%C3%A1rio%20Brasileiro%2020130.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.
- _____. M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.24, p. 29-40, 2005.
- ARAÚJO, Raimundo L. S. Financiamento da educação básica do governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC. UNB, (PPG em educação), 2007. Dissertação de Mestrado
- ARELARO, Lisete; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: (ROCHA, Maria José e DIDONET Vital. Orgs.). FUNDEB-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica. Em Aberto. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em Estado federativo. RBCS, São Paulo, v. 14, nº. 40 p. 111-141, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>. Acesso em: 20 mar. 2013.
- _____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO Maria do Carmo B.(Org.). *Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- _____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- ASSIS, Maria L. As condições de trabalho dos professores da educação básica em Goiás. In: OLIVEIRA, F. J.; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Org.). *Trabalho Docente na educação básica em Goiás*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

BASSI, Marcos E.; CAMARGO, Rubens B. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. *Poiésis*, Tubarão, v. 2, n. 1, p. 105-118, Jan./Jun. 2009. Disponível: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poesis/article/viewArticle/504>. Acesso em: 26 mar. 2012.

BORGES, Vander O. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Fundeb: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos de sua implantação. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRAGA, Marcus V. de A. O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BUTARELO, Fernanda Stefani. 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. Tese (Doutorado)-UNESP, Marília/SP, 2007.

CAMPOS, Bruno C. C.; CRUZ Breno de P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os Municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 43(2): p. 371-93, Mar./Abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a05.pdf> . Acesso em: 26 mar. 2012.

CANO, Sandro G. G. O financiamento na educação pública e seu impacto na qualidade dos serviços ofertados no ensino fundamental municipal dos Municípios do Estado de São Paulo entre 1996 e 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES (Ceftru); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Pesquisa ônibus rural escolar do Brasil. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF, 2009.

_____. *Diagnóstico do Transporte Escolar Rural. Volume II – Apêndices*. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. A crise econômica e as finanças municipais: uma projeção do FPM para 2009. Estudos Técnicos, volume 2, 2010. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/ET%20Vol%202%20-%207.%20A%20crise%20econ%C3%B4mica%20e%20as%20finan%C3%A7as%20municipais.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

DAVIES, Nicholas. *Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001.

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

_____. A política de fundos no financiamento da educação Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo R.;

TAVARES, Taís M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006a.

_____. Fundeb: a redenção da educação básica? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006b. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 26 mar. 2012.

_____. A fiscalização pelos tribunais de contas de Goiás das receitas e despesas vinculadas à educação. *Revista Inter-Ação*, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 437-460, jul./dez. 2010.

FARENZENA, Nalú, Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FERNANDES, Francisco das C. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, 2009.

FERRAZ, Luciano. Due process of law e Parecer Prévio das Cortes de Contas. *Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001.

GATTI, B.; BARRETO, E. S. de Sá. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

HADDAD, Sérgio. Os Bancos Multilaterais e as Políticas Educacionais no Brasil. In: *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: INESC, 1998.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípio, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 74, ago. 1990.

MACHADO, Maria G. F. A proposta do Fundeb no executivo federal: interlocuções na formulação de políticas. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2007.

MACHADO, Maria G. F. A promoção do accountability na fiscalização de Municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2012.

MARTINS, P. F. M. A carreira e Formação de Professores no Tocantins: da percepção dos licenciados da UFT aos planos de carreira e remuneração do magistério público. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

MARTINS, P. F. M. Profissão e carreira docente: em busca de novas perspectivas conceituais. VII Seminário da ANPAE Centro-Oeste, Goiânia, 2012.

MARTINS, P. de S. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. *EccoS Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul./dez. 2008. Disponível: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/viewFile/1325/1161>. Acesso em 26 de 2012. Acesso em: 20 mar. 2014.

MARTINS, Paulo 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. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MILITÃO, Silvio C. N. FUNDEB: mais do mesmo. Nuances: estudos sobre Educação. Ano XVII, v. 18, n. 19, p. 81-106, jan./abr. 2011. Disponível em <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/viewFile/351/386>. Acesso em 26 mar. 2012.

MODUCHOWICZ, A. Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. Buenos Aires: PREAL/FLACSO, 2002.

MONLEVADE, João A. C. Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2000.

NASCIMENTO, João B. 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. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

NOGUEIRA, Marco A. Entre o local e o global. In: MARTINS A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Org.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de, et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. O trabalho docente na educação básica no estado de Goiás: conhecendo novos docentes e suas condições. In: OLIVEIRA, F. J.; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Org.). *Trabalho Docente na educação básica em Goiás*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

OLIVEIRA, Dalila. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n.89, p. 1127-1144, set-dez/2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614>. Acesso em: 20 mar. 2014.

OLIVEIRA, Romualdo P. Financiamento da educação no Brasil: um Estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. In: GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo R.; TAVARES, Taís M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006.

OLIVEIRA, Ramon. Os limites do Fundeb no financiamento do ensino médio. *Currículo sem Fronteiras*, v. 8, n. 2, p. 78-96, Jul./Dez. 2008. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss2articles/oliveira-r.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2012.

PARO, Vitor H. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PINTO, José M. de R. A política de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877- 898, 2007.

PINTO, José M. de R. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, 2009.

RIVAS, R. H. Política de Descentralización en la Educación Básica y Media em America Latina. Santiago de Chile, Unesco/Reduc, 1991.

RONDINELLI, Denis A. e outros. Decentralization in developing countries: a review of recent experience. Washington: The World Bank, 1984.

ROSSINHOLI, Marisa. Política de financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Metodista de São Paulo, Piracicaba, 2008.

SANTOS, Waldir J. L. Financiamento e investimento da educação nos Municípios de Duque de Caxias e de Nova Iguaçu – RJ: Avaliação de eficácia, da efetividade e da transparência das políticas públicas. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SAVIANI, Dermeval. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação*: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SILVA, JR, João do R. e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*: reformas do Estado e mudanças na produção. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, Luís G. A. Contrato, carreira e remuneração docente em Goiás. In: OLIVEIRA, F. J.; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Org.). *Trabalho Docente na educação básica em Goiás*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SILVA, Rose C. R. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Verde-MT: conflitos e confluências. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SOUSA, Antônia de Abreu. A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no Município de Fortaleza. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Fundeb; novo fundo, velho problemas. In: 30º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2007, Caxambu MG. Apresentação de trabalho. Caxambu MG: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação, 2007. Disponível: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3091--Int.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2012.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 27-41. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia C. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. In: Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação / Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro: A. Fundação, v. 12 n. 45. p. 925-944, out./dez. 2004.

VAZQUEZ, Daniel A. Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. Brasília, Tesouro Nacional. Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional, 2011 Disponível em:

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2014.

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação Nacional. Brasília: 1996.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de jul. 2008.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de junho de 2014. BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n. 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2009, seção 1, p. 41-42. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Lei n. 8.429, de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 junho de 1992.

DISTRITO FEDERAL. Brasília e sua região polarizada: perfil sócio-econômico e demográfico da população - relações entre o Distrito Federal e Entorno. Codeplan, 2003.

GOIÁS. Lei complementar n. 26 de 28 de dezembro de 1998. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Goiânia, 1998.

_____. CEE. Resolução n. 655 de 16 de setembro de 1999. Fixa normas para Educação Infantil do Sistema Estadual de Ensino. Goiânia: CEE, 1999.

GOIÁS. TCM. Lei 15.958, de 15 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia, 2007.

_____. Acórdão n.º 11.378/2012. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 03955/08. Goiânia, 17/10/2012.

_____. Acórdão n.º 04272/2011. Relator: Conselheiro Subst. Francisco José Ramos. Processo n.º 03955/08. Goiânia, 19/05/2011.

_____. Acórdão n.º 06362/2013. Relator: Conselheiro Nilo Resende. Processo n.º 02562/09. Goiânia, 14/08/2013.

_____. Acórdão n.º 01648/2011. Relator: Conselheiro Sebastião Monteiro. Processo n.º 02562/09. Goiânia, 17/03/2011.

_____. Acórdão n.º 01386/2012. Relator: Conselheiro Paulo Ernani M. Ortegá. Processo n.º 05176/10. Goiânia, 28/02/2012.

_____. Acórdão n.º 08253/2012. Relator: Conselheiro Paulo Ernani M. Ortegá. Processo n.º 04591/11. Goiânia, 14/08/2012..

_____. Acórdão n.º 11366/2012. Relator: Conselheiro Honor Cruvinel de Oliveira. Processo n.º 04591/11. Goiânia, 17/10/2012.

_____. Acórdão n.º 13304/2012. Relator: Conselheiro Paulo Ernani M. Ortegá. Processo n.º 05157/12. Goiânia, 04/12/2012.

_____. Acórdão n.º 04709/2012. Relator: Conselheiro Jossivani de Oliveira. Processo n.º 03405/2010. Goiânia, 10/05/2012.

_____. Acórdão n.º 05441/2012. Relator: Conselheiro Subst. Sousa Lemos. Processo n.º 03988/2011. Goiânia, 31/05/2012.

_____. Acórdão n.º 00664/2013. Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 04051/12. Goiânia, 07/02/2013.

_____. Acórdão n.º 00530/2009. Relator: Conselheiro Jossivani de Oliveira. Processo n.º 02716/08. Goiânia, 12/03/2009.

_____. Acórdão n.º 01187/2012. Relator: Conselheiro Jossivani de Oliveira. Processo n.º 03411/10. Goiânia, 16/02/2012.

_____. Acórdão n.º 07263/2012. Relator: Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo. Processo n.º 04069/11. Goiânia, 26/06/2012.

_____. Acórdão n.º 07265/2012. Relator Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo. Processo n.º 08566/10. Goiânia, 26/06/2012.

_____. Acórdão n.º 02446/2012. Relator: Conselheiro Paulo Ernani M. Ortegá. Processo n.º 04684/10. Goiânia, 20/03/2012.

_____. Acórdão n.º 06939/2012. Relator: Conselheiro Paulo Ernani M. Ortegá. Processo n.º 03898/11. Goiânia, 03/07/2012.

_____. Acórdão n.º 08424/2013. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 04347/12. Goiânia, 08/10/2013.

_____. Acórdão n.º 00879/2010. Relator: Conselheiro Paulo Rodrigues. Processo n.º 01904/08. Goiânia, 04/03/2010.

_____. Acórdão n.º 05702/2011. Relator: Conselheiro Jossivani de Oliveira. Processo n.º 02436/09. Goiânia, 30/06/2011.

_____. Acórdão n.º 09242/2012. Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 02926/10. Goiânia, 04/09/2012.

_____. Acórdão n.º 06442/2012. Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 03179/11. Goiânia, 26/06/2012.

_____. Acórdão n.º 00594/2009. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 03493. Goiânia, 24/03/2009.

_____. Acórdão n.º 02791/2013. Relator: Conselheiro Paulo Ernani M. Ortegá. Processo n.º 04180/10. Goiânia, 12/04/2013

_____. Acórdão n.º 13686/2012. Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 6646/2012. Goiânia, 11/12/2012.

_____. Acórdão n.º 05639/2010. Relator: Conselheiro Paulo Rodrigues de Freitas. Processo n.º 03523/08. Goiânia, 14/10/2010.

_____. Acórdão n.º 02574/2010. Relator: Conselheiro Paulo Rodrigues de Freitas. Processo n.º 02023/09. Goiânia, 05/05/2010.

_____. Acórdão n.º 09940/2011. Relator: Conselheiro Jossivani de Oliveira. Processo n.º 06886/2010. Goiânia, 24/11/2011.

_____. Acórdão n.º 10186/2011. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 12971/10. Goiânia, 30/11/2011.

_____. Acórdão n.º 03515/2012. Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 4085/2011. Goiânia, 10/04/2012.

_____. Acórdão n.º 10.555/2012 Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 06647/12. Goiânia, 02/10/2012.

_____. Acórdão n.º 09765/2011. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 01970/2009. Goiânia, 17/11/2011.

_____. Acórdão n.º 11420/2012. Relator: Conselheiro Honor Cruvinel de Oliveira. Processo n.º 07718/2012. Goiânia, 18/10/2012.

_____. Acórdão n.º 01314/2009. Relator: Conselheiro Jossivani de Oliveira. Processo n.º 03176/08. Goiânia, 10/09/2009.

_____. Acórdão n.º 00242/2010. Relator: Conselheira Maria Teresa Fernandes Garrido. Processo n.º 03528/09. Goiânia, 09/02/2010.

_____. Acórdão n.º 09882/2011. Relator: Conselheiro Sebastião Monteiro. Processo n.º 04326/2010. Goiânia, 24/11/2011.

_____. Acórdão n.º 03930/2012. Relator: Conselheiro Subst. Maurício Oliveira Azevedo. Processo n.º 05927/11. Goiânia, 19/04/2012.

_____. Acórdão n.º 00597/2009. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 03508/08. Goiânia, 24/03/2009.

_____. Acórdão n.º 02575/2010. Relator: Conselheiro Paulo Rodrigues de Freitas. Processo n.º 01744/09. Goiânia, 05/05/2010.

_____. Acórdão n.º 05574/2012. Relator: Conselheiro Francisco José Ramos. Processo n.º 4658/2010. Goiânia, 05/06/2012.

_____. Acórdão n.º 000132/09. Relator: Conselheiro Virmondes Cruvinel. Processo n.º 1929/2008. Goiânia, 28/01/09.

_____. Resolução Normativa n.º 07, de 18/11/08. Dispõe sobre procedimentos para a formalização e apresentação ao Tribunal de Contas dos Municípios, dos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), das contas de gestão (Balancetes) de 2009 e seguintes, das contas de governo (Balanço Geral) de 2008 e subsequentes, dos atos de pessoal (admissões, aposentadorias e pensões), das licitações e contratos, dos Relatórios da LRF e dá outras providências. Goiânia: TCM, 2008.

GOIÂNIA. Lei n. 8075, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e dá outras providências. Goiânia, 2001.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento; Superintendência de Estatísticas, Pesquisa e Informações Socioeconômicas. Goiás em Dados 2011. Goiânia, 2011.