

O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE GOIÁS: UMA ANÁLISE DO FUNDEF (1998-2005)

Prof^ª. Dr^ª. Andréia Ferreira da Silva – UFCG/UFG
Danyelle Cristine Biagioli Gomes – FE/UFG
Programa de Iniciação Científica para Licenciaturas – Prolicen
Comunicação
Estado e políticas educacionais

A pesquisa, em andamento, propõe-se a estudar o financiamento do ensino fundamental em municípios goianos, sobretudo no que se refere à implantação e funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A investigação está sendo desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica, documental e de dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). Estão sendo analisados dez municípios, dois de cada uma das cinco mesorregiões do estado, definidos de acordo com o total das receitas (receita e despesa) de 2006. No momento, são examinados os recursos disponibilizados pelo Fundef de 1998 a 2005, comparando-se a contribuição e a restituição de cada município goiano no fundo e sua aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e na remuneração e aperfeiçoamento do magistério. O estudo contribuirá para a compreensão da dinâmica do Fundef no estado de Goiás, recursos disponibilizados e sua contribuição para a ampliação das matrículas no ensino obrigatório e na valorização de professores.

Palavras-chave: municipalização, financiamento do ensino fundamental, Fundef.

O presente subprojeto “O financiamento do ensino fundamental no estado de Goiás: uma análise do Fundef (1998-2005)¹”, integra a pesquisa em andamento “A qualidade da Educação Básica Municipal: os sistemas e as escolas municipais do estado de Goiás” desenvolvida pela Faculdade de Educação-UFG desde 2006. Consiste em uma pesquisa interinstitucional que conta com parceria de instituições de ensino superior goianas.

O estudo objetiva aprofundar a compreensão das dimensões relacionadas à qualidade da educação básica, particularmente as que envolvem os sistemas de ensino e as escolas municipais, analisando as políticas e ações implementadas em municípios goianos, sobretudo as que dizem respeito às condições de oferta do ensino, incluindo o financiamento, a gestão e a organização do trabalho escolar, a formação, profissionalização do professor e o acesso, a permanência e o desempenho escolar.

As discussões sobre a municipalização do ensino brasileiro não são novas. Estão presentes desde o Ato Adicional de 1834, passando pelas discussões na Primeira República, nas Constituições Federais e na Constituinte dos anos de 1980. Segundo Souza e Faria (2004), no caso brasileiro, o movimento de descentralização da educação via municipalização intensificou-se a partir da reforma do Estado, ocorrida nos anos de 1990. Esse processo trouxe à tona a problemática da educação municipal, sobretudo, porque a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, da LDB/1996 e da Emenda Constitucional n° 14, regulamentada pela Lei do Fundef/1996, o município assume obrigações mais substantivas na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, única etapa obrigatória de escolarização.

Para Souza e Faria (2004, p. 931), a partir de então os municípios viram-se diante de desafios concernentes, sobretudo:

à participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOS); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição de seus Conselhos de Educação e também de

¹ A pesquisa teve início em agosto de 2008.

Em que pese os desafios e os problemas da educação municipal, Souza e Faria (2004) reconhecem os avanços advindos com o processo de municipalização do ensino, tornando-se difícil “negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática (p. 936)”. Os autores alertam, no entanto, para a necessidade de maior espírito de solidariedade e cooperação entre os entes federados, superando tensões advindas do modelo federalista atual, que criam obstáculos para uma melhor redistribuição do poder decisório e não unicamente executor (p. 936). Advogam, portanto, uma autonomia efetiva para os municípios, em que seja possível às escolas públicas construir um modelo mais autônomo, desenvolvendo “práticas pedagógicas que favoreçam, igualmente, a maioria e a cidadania de seus alunos” (p. 936).

Um estudo que se propõe a analisar a qualidade da educação nos municípios, necessariamente, deve levar em conta os desafios enfrentados por estes. As novas determinações do arcabouço legal da educação, dos programas educacionais em curso e do financiamento da educação que passam a exigir uma atuação central deste ente federado que, por isso, necessitam ser investigados em suas condições atuais e possibilidades de mudanças.

1. Uma análise do Fundef (1998-2005) no estado de Goiás

O processo de municipalização do ensino fundamental, em curso desde os anos 1980, foi acelerado a partir da criação do Fundef em 1996. Nos últimos anos, os municípios tornaram-se os principais responsáveis pela oferta do ensino fundamental, aprofundando, assim, a descentralização. A partir da criação desse fundo, em 1996, muitos municípios criaram, organizaram, consolidaram ou ampliaram suas redes de ensino, tendo em vista a obtenção de recursos advindos do fundo e de outros programas federais, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Daí a importância do estudo dos impactos do Fundef na educação municipal.

O subprojeto propõe-se a estudar o financiamento do ensino fundamental² em municípios goianos, sobretudo no que se refere à implantação e funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A investigação está sendo desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica, documental e de dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO).

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional (EC) n^o 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentado pela Lei n^o 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Consiste em um fundo de natureza contábil constituído por 15%³ dos principais impostos e transferências⁴ constitucionais à educação referentes a estados e municípios e, quando necessário, haverá a complementação da União. A complementação da União aos recursos do fundo se dará quando, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

O objetivo do fundo consistia na universalização do ensino fundamental e na valorização dos docentes que atuavam nesse nível de ensino. A lei dispõe sobre a distribuição dos recursos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, entre o governo estadual e os governos municipais, proporcionalmente ao número de alunos das respectivas redes de ensino, com base no censo

² As discussões a respeito da democratização da educação escolar, por meio da garantia do acesso e da permanência na escola com qualidade, demonstram a necessidade de estudos a respeito do financiamento da educação, tendo em vista que “a garantia da educação como direito está intimamente ligada ao financiamento por parte do poder público” (DOURADO, 2006, p. 27).

³ Desse modo, dos 25% dos recursos que os Estados e Municípios devem aplicar em educação, 15% seriam destinados ao Fundef.

⁴ São eles: Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de participação dos Estados - FPE, Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações. (Lei n^o 9.424, de 24/12/96, art. 1^o, § 1^o).

educacional realizado a cada ano. No art. 7º, está definido que, 60% dos recursos do fundo deveriam ser utilizados, nos primeiros cinco anos, para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e capacitação dos professores leigos. Nos art. 9º e 10º está estabelecido que, no prazo de seis meses da vigência da referida Lei, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão dispor de novo plano de carreira e remuneração do magistério, com vista à valorização do magistério.

O Fundef foi implementado em 1 de janeiro de 1998 e esteve em vigência até 31 de dezembro de 2006, sendo substituído pelo Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com vigência até 2020.

Arelaro (2007) em avaliação dos dez anos do Fundef, afirma que os objetivos do fundo não foram alcançados, e que o FUNDEF foi uma forma 'criativa' de o Governo Federal investir menos, do pouco que já investia, na área da educação e, assim, responsabilizar os municípios pela oferta do ensino fundamental. Nesse sentido, Sousa (2001) destaca que a subvalorização do valor per capita aluno definido pela União, não tem sido calculado na busca de um ensino de qualidade, mas no quanto o Ministério da Fazenda entende como valor aceitável para não comprometer a redução do déficit público. Vejamos com a autora:

[...] o custo mínimo aluno ou valor mínimo anual do FUNDEF não tem a mesma concepção que custo-aluno-qualidade apresentada na LDB, art. 74, na EC nº. 14/96 e no ADCT, art. 60, § 4º. Nessa legislação, o financiamento educacional pauta-se pelo financiamento do ensino de qualidade (LDB, art. 4o, IX), enquanto que na Lei no. 9.424/96 o que se almeja é a equidade e não custo-qualidade. Portanto, o FUNDEF não é uma política que vise a garantir um padrão mínimo de qualidade. O Fundo procura definir um padrão mínimo de gasto por aluno do Ensino Fundamental (SOUSA, 2001, p.98).

Além disso, Pinto (2008) e Davies (2006) declaram que nos dez anos de vigência do Fundef não houve complementação da União, como definido na lei do Fundo, o que indica que em alguns municípios brasileiros nem o custo-aluno foi garantido, houve apenas a redistribuição dos recursos no âmbito de cada estado. É importante destacar que esta postura da União agrava ainda mais o quadro de desigualdade presente entre os estados da federação. Davies (2006) destaca também a fragilidade presente na fiscalização dos recursos tanto da ordem dos representantes da sociedade civil, por meio dos conselhos de acompanhamento, como dos órgãos presentes no estado no sentido restrito, nos tribunais de contas (TCs).

A partir dos estudos realizados, percebe-se que o Fundef só levou em consideração o ensino fundamental e ele não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro. A União não definiu o critério de cálculo do custo-aluno-ano e sua complementação foi irrisória e, ainda, o Fundef não enfrentou as desigualdades presentes entre regiões e estados.

Em Goiás, o Fundef foi instituído pela Lei nº 13.118, de 16 de junho de 1997, e implementado em 1º de janeiro de 1998. Sousa (2001), em estudo sobre o Fundef em quatro municípios goianos,⁵ confirma os limites do fundo apresentados pelos autores estudados. No que se refere ao custo/aluno/ano o Fundef não trouxe recursos novos para a educação brasileira, apenas redistribuiu os recursos já existentes. Em Goiás, a autora constatou que, inicialmente nos anos de 1998 e 1999, apenas 37 dos 242 municípios foram beneficiados com recursos do Fundef. De modo geral, o custo/aluno/ano não teve um aumento significativo, ao contrário, o que se pôde constatar foi a redução do valor previsto inicialmente para os valores aplicados posteriormente. Em relação a essa questão, Sousa (2001) aponta que,

O valor estimado por aluno/ano no âmbito dos municípios goianos, pré-Fundef era de R\$ 382,00. Com a implementação do Fundef, esse valor passou a ser de R\$ 346,00, o que representou uma redução de 9,4% [...] Observa-se que o Estado,

⁵ Os municípios estudados foram: Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás no biênio 1998/1999.

mesmo com os decréscimos decorrentes da implementação do Fundef em 1998 continuou tendo um valor aluno/ano superior em exatos R\$ 31,00 se comparado ao valor mínimo aluno/ano, estipulado em lei que era de R\$315, 00. [...] Houve outra redução de R\$ 24,00 do valor aluno/ano no estado de Goiás em 1999, passando de R\$ 346,00 a R\$ 322,00. Com essa alteração, o Estado manteve o valor/aluno superior ao mínimo exigido em lei em apenas R\$ 9,00 (p. 98-99).

Como demonstrou a autora, a implementação do Fundef não propiciou aumento no investimento em educação, pelo contrário, causou a queda nos recursos disponíveis na maior parte dos municípios goianos. Vale ressaltar que a redução do valor custo/aluno/ano previsto pré-Fundef não foi uma particularidade do estado de Goiás, Bremaeker (2003, p. 32) *apud* Davies (2006) indica que, “em 2002, 39,3%, 2.185, dos 5.560 municípios teriam sofrido com o Fundo, ou seja, teriam recebido dele menos do que contribuído” (p. 757-758), resultado da complementação irrisória da União para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A lei do Fundef prescreve a vinculação de recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e a capacitação dos professores leigos com o objetivo de valorização do magistério. No estado de Goiás, segundo Sousa (2001, p. 112), esse quesito foi parcialmente alcançado, pois em 1998, as atividades de capacitação de professores leigos atingiram 47,59% dos municípios goianos, com 440 professores capacitados o que possibilitou melhorias na remuneração do magistério. É necessário destacar, que, de acordo com Cirqueira, Lustosa e Andrade (1998), no referido ano, no município de Goiânia os recursos do Fundef foram totalmente destinados aos compromissos com a folha de pagamento dos professores o que indica que o custo/aluno/ano implementado pelo Fundef em 1998 possibilitou a efetivação de apenas uma das necessidades especificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), prevista no artigo 70 da LDB (BRASIL, 1996) em vigor.

No que diz respeito à fiscalização dos recursos por meio dos conselhos de acompanhamento do Fundef, em Goiás, as dificuldades não foram menores do que as enfrentadas no restante do país. Nesse sentido, Davies (2005) afirma que,

Em Goiás, o Conselho Estadual do Fundef só teria se reunido uma única vez em 1998 e cerca de 20% dos recursos do Fundef teriam sido utilizados para pagar os inativos, segundo João do Nascimento (2002), representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Conselho Estadual de Acompanhamento do Fundef (s.p.).

O funcionamento precário e insuficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundef do estado de Goiás, como dos conselhos estaduais do fundo de todo o Brasil, demonstra a fragilidade na fiscalização dos recursos do Fundo, pois esses conselhos foram incumbidos no controle da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos do Fundef no âmbito de cada estado.

A análise do funcionamento e dos recursos disponibilizados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para a educação básica municipal no estado de Goiás está sendo realizada por meio dos dados do TCM-GO e da investigação de 10 municípios goianos.

Os municípios escolhidos representam uma amostra elaborada com base em dois critérios de representação: as mesorregiões⁶ do estado de Goiás e o total de receitas dos municípios. Desta maneira, foram selecionados dois municípios por mesorregião, de acordo com a maior e a menor arrecadação. Vejamos no quadro:

Quadro I – Estatísticas Municipais do Estado de Goiás Receita e Despesa – Total das Receitas (R\$ mil) – 2006

⁶ Unidade regional homogênea, em nível maior que a microrregião, porém menor que o estado ou território, e resultado do agrupamento de microrregiões (FERREIRA, 2004).

Mesorregiões (MR)	Municípios selecionados			
	Município	Maior receita	Município	Menor receita
Centro Goiano (C)	Goiânia	1.362.549	Guarinos	3.456
Sul Goiano (S)	Rio Verde	200.664	Nova Aurora	3.482
Leste Goiano (L)	Luziânia	110.788	Damianópolis	3.865
Norte Goiano (N)	Niquelândia	51.017	Teresina de Goiás	3.899
Noroeste Goiano (NO)	São Miguel do Araguaia	22.884	Diorama	4.031

Quadro elaborado a partir de dados disponíveis na Sepin/Seplan-Go.

Fonte: Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (Sepin)/Seplan-GO (GOIÁS, 2009).

O Quadro II apresenta um perfil dos municípios a partir do aspecto demográfico concernente à população. Dos municípios selecionados, 50% são de pequeno porte, possui até 5.000 habitantes. 20% dos municípios estudados situam-se na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes e a mesma porcentagem de municípios entre 100.001 a 500.000 habitantes. Goiânia, a capital do estado de Goiás, consiste no único município com mais de 500.000 habitantes, representando 10% da amostra.

Quadro II – População nos municípios em estudo – 2006

Mesorregiões (MR)	Municípios (M)	População-habitantes/2006
Centro Goiano (C)	Goiânia	1.220.412
	Guarinos	2.203
Sul Goiano (S)	Rio Verde	136.229
	Nova Aurora	1.988
Leste Goiano (L)	Luziânia	187.262
	Damianópolis	3.028
Norte Goiano (N)	Niquelândia	36.963
	Teresina de Goiás	3.481
Noroeste Goiano (NO)	São Miguel do Araguaia	25.472
	Diorama	2.395

Quadro elaborado a partir de dados disponíveis na Sepin/Seplan-Go.

Fonte: Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (Sepin)/Seplan-GO (GOIÁS, 2009).

Os municípios escolhidos representam uma amostra selecionada de modo a se garantir a diversidade de municípios presentes no estado de Goiás.

Caracterização da educação nos municípios

Para caracterização da educação nos municípios em estudo foi realizada a análise dos dados do INEP/MEC (BRASIL, 2009) referentes à matrícula, sobretudo do ensino fundamental.

A seguir, são apresentadas, nas Tabelas I e II, as matrículas nos municípios goianos em estudo nos anos iniciais do ensino fundamental e anos finais do ensino fundamental respectivamente, por dependência administrativa, seguida da caracterização da atuação de cada dependência administrativa nesta etapa obrigatória de educação escolar.

Tabela I – Estado de Goiás: alunos do Ensino Fundamental (Regular) – anos iniciais – 1ª a 4ª série por dependência administrativa – 2000/2003/2006⁷

2000			
MR	Municípios (M)	Número de Matrículas por dependência administrativa	Porcentagem (%)

⁷ Vale destacar que os anos escolhidos para análise são referentes ao período de vigência do Fundef (1996-2006). Não utilizamos dados anteriores a 2000, pois esses não estão disponíveis no Inep/MEC, de acordo com o exposto nas tabelas I e II, por fases (anos iniciais, anos finais) do ensino fundamental.

							Total de matrículas	
		Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal
C	Goiânia	28.889	240	53.378	15.812	98.319	29%	54%
	Guarinos	204	0	60	0	264	77%	23%
S	Rio Verde	3.141	0	9.422	1.340	13.903	23%	68%
	Nova Aurora	131	0	0	0	131	100%	0%
L	Luziânia	230	0	15.771	1.288	17.289	1%	91%
	Damianópolis	309	0	214	0	523	59%	41%
N	Niquelândia	1.621	0	3.079	426	5.126	32%	60%
	Teresina de Goiás	206	0	290	0	496	42%	58%
NO	São Miguel do Araguaia	926	0	1.605	90	2.621	35%	61%
	Diorama	198	0	35	0	233	85%	15%
2003								
MR	Municípios (M)	Número de Matrículas por dependência administrativa					Porcentagem (%) - Total de matrículas	
		Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal
C	Goiânia	20.221	224	55.744	21.924	98.113	21%	57%
	Guarinos	189	0	26	0	215	88%	12%
S	Rio Verde	1.205	0	9.448	1.614	12.267	10%	77%
	Nova Aurora	137	0	0	0	137	100%	0%
L	Luziânia	236	0	16.061	1.442	17.739	1%	91%
	Damianópolis	228	0	184	0	412	55%	45%
N	Niquelândia	1.070	0	2.845	437	4.352	25%	65%
	Teresina de Goiás	214	0	255	0	469	46%	54%
NO	São Miguel do Araguaia	605	0	1.610	112	2.327	26%	69%
	Diorama	143	0	40	0	183	78%	22%
2006								
MR	Municípios (M)	Número de Matrículas por dependência administrativa					Porcentagem (%) - Total de matrículas	
		Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal
C	Goiânia	10.697	265	51.972	29.600	92.534	12%	56%
	Guarinos	185	0	11	0	196	94%	6%
S	Rio Verde	357	0	11.032	1.812	13.201	3%	84%
	Nova Aurora	170	0	0	0	170	100%	0%
L	Luziânia	0	0	18.427	2.249	20.676	0%	89%
	Damianópolis	212	0	136	0	348	61%	39%
N	Niquelândia	944	0	2.938	596	4.478	21%	66%
	Teresina de Goiás	169	0	287	0	456	37%	63%
NO	São Miguel do Araguaia	224	0	2.031	183	2.438	9%	83%
	Diorama	102	0	37	0	139	73%	27%

Tabela elaborada a partir de dados do Inep/MEC.

Fonte: Inep/MEC – Sinopses Estatísticas da educação básica – 2009.

Os dados da Tabela I evidenciam grande concentração de matrículas nas quatro primeiras séries do ensino fundamental na esfera administrativa dos municípios que possuem maior receita, são eles: Goiânia, Rio Verde, Luziânia, Niquelândia e São Miguel do Araguaia e em apenas um dos municípios que possuem menor receita, Teresina de Goiás.

Observa-se também nos municípios com maior receita a expansão das matrículas na iniciativa privada. Em Goiânia esse crescimento foi de 87% e em Luziânia foi de 52%. Em Rio Verde, Luziânia e São Miguel do Araguaia há também o crescimento das matrículas no âmbito dos municípios, o que não ocorre com Goiânia e Niquelândia. Vale destacar que, Luziânia e Nova Aurora apresentam crescimento de 19% e 23%, respectivamente, no número total de matrículas no

período de 2000 a 2006.

Nos municípios com maior receita pode-se afirmar que ocorreu a redução do número de matrículas na rede estadual. Em Luziânia, a participação do estado na oferta das séries iniciais do ensino fundamental zerou no ano de 2006 e em Rio Verde a representação desta esfera administrativa foi de apenas 3% do total de matrículas na primeira fase do ensino obrigatório. Em relação à rede federal, constata-se que ela participa na oferta dessa fase do ensino fundamental no município de Goiânia, com somente 240, 224 e 265 matrículas, respectivamente em 2000, 2003 e 2006.

De acordo com a Tabela I, na maioria dos municípios pesquisados com menor receita, Guarinos, Nova Aurora, Damianópolis e Diorama as matrículas na fase inicial do ensino fundamental encontram-se, sobretudo, na esfera estadual. Em Nova Aurora, as matrículas dessa etapa foram integralmente assumidas pelo estado. Outro dado interessante é que, nesses municípios não há matrículas na iniciativa privada.

A Tabela II apresenta as matrículas nos anos finais do ensino fundamental, 5ª a 8ª série, por dependência administrativa nos municípios goianos analisados.

Tabela II – Municípios goianos em estudo: alunos do Ensino Fundamental (Regular) – anos finais/5ª a 8ª série - por dependência administrativa – 2000/2003/2006

2000								
MR	Municípios (M)	Número de Matrículas por dependência administrativa					Porcentagem (%) - Total de matrículas	
		Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal
C	Goiânia	73.419	240	33.308	16.922	123.889	59%	27%
	Guarinos	403	0	0	0	403	100%	0%
S	Rio Verde	8.015	0	3.006	880	11.901	67%	25%
	Nova Aurora	170	0	0	0	170	100%	0%
L	Luziânia	14.186	0	0	683	14.869	95%	0%
	Damianópolis	519	0	0	0	519	100%	0%
N	Niquelândia	1.961	0	2.509	423	4.893	40%	51%
	Teresina de Goiás	284	0	0	0	284	100%	0%
NO	São Miguel do Araguaia	2.623	0	151	73	2.847	92%	5%
	Diorama	257	0	0	0	257	100%	0%
2003								
MR	Municípios (M)	Número de Matrículas por dependência administrativa					Porcentagem (%) - Total de matrículas	
		Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal
C	Goiânia	55.477	240	34.548	21.973	112.238	49%	31%
	Guarinos	301	0	0	0	301	100%	0%
S	Rio Verde	6.935	0	4.814	1.090	12.839	54%	37%
	Nova Aurora	146	0	0	0	146	100%	0%
L	Luziânia	15.277	0	0	811	16.088	95%	0%
	Damianópolis	386	0	47	0	433	89%	11%
N	Niquelândia	1.769	0	2.438	400	4.607	38%	53%
	Teresina de Goiás	397	0	0	0	397	100%	0%
NO	São Miguel do Araguaia	2.152	0	174	140	2.466	87%	7%
	Diorama	252	0	0	0	252	100%	0%
2006								
MR	Municípios (M)	Número de Matrículas por dependência administrativa					Porcentagem (%) - Total de matrículas	

		Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal
C	Goiânia	41.017	241	32.570	24.069	97.897	42%	33%
	Guarinos	191	0	0	0	191	100%	0%
S	Rio Verde	7.630	0	3.496	1.143	12.269	62%	28%
	Nova Aurora	167	0	0	0	167	100%	0%
L	Luziânia	15.141	0	0	1.347	16.488	92%	0%
	Damianópolis	347	0	42	0	389	89%	11%
N	Niquelândia	1.621	0	2.095	455	4.171	39%	50%
	Teresina de Goiás	374	0	0	0	374	100%	0%
NO	São Miguel do Araguaia	1.774	0	127	138	2.039	87%	6%
	Diorama	261	0	0	0	261	100%	0%

Tabela elaborada a partir de dados do Inep/MEC.

Fonte: Inep/MEC – Sinopses Estatísticas da educação básica – 2009.

A Tabela II demonstra que, tanto nos municípios com maior receita, quanto nos municípios com menor receita, a oferta de matrículas na segunda fase do ensino fundamental encontra-se concentrada, predominantemente, no âmbito do estado. A única exceção consiste no município de Niquelândia, que tem como principal mantenedor dessa fase o próprio município. Em oposição à situação desse município, Luziânia não possui matrículas nessa fase do ensino fundamental em sua rede municipal de ensino.

Observa-se, nos municípios que possuem maior receita, Goiânia, Rio Verde, Luziânia, Niquelândia e São Miguel do Araguaia, que há um crescimento da presença da iniciativa privada na oferta de vagas nos anos finais da escolarização obrigatória. Nos municípios com menor receita, Guarinos, Nova Aurora, Damianópolis, Teresina de Goiás e Diorama, a iniciativa privada não possui matrículas nessa etapa de ensino.

Diante dos dados apresentados, pode-se afirmar que há situações bastante diferenciadas na oferta do ensino fundamental nos municípios goianos com maior e menor receita, sobretudo nos anos iniciais. Observa-se que, embora a partir da CF de 1988, da LDB/1996 e da Emenda Constitucional nº 14, regulamentada pela Lei do Fundef/1996, o município tenha assumido maiores obrigações na oferta do ensino fundamental, os municípios, especialmente, os de pequeno porte e de menor receita, apresentam dificuldades no cumprimento de suas obrigações. Nesses casos, a presença do estado na oferta dessa etapa da educação básica continua expressiva.

Um das novidades presentes na Carta Magna de 1988 é que, o município foi elevado a ente federado, ou seja, passou a possuir posição equivalente aos estados e ao governo federal (SILVA, 2008). A esse respeito, Silva (2008) aponta que, “do ponto de vista legal, instituíram-se novas relações entre os entes federados que se devem pautar pelos princípios de compartilhamento das responsabilidades e pela colaboração recíproca” (p. 1). Entretanto, devido a dependência financeira da maioria dos municípios brasileiros essas relações não se efetivaram no país.

Arelaro (2007), ao analisar o processo político gerado pela CF de 1988, afirma que este não produziu um projeto articulado de redistribuição de renda no país, houve apenas uma desconcentração de recursos do governo central para estados e municípios. Desse modo, o país continua altamente desigual na distribuição dos impostos arrecadados, apesar das mudanças definidas na CF de 1988. De acordo com a autora,

O que ela promoveu foi um processo simples e efetivo, de desconcentração de recursos, do governo central para estados e municípios. Descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas (p. 2).

Após o processo de descentralização dos recursos, o Brasil vivenciou o processo de

implantação da descentralização da gestão de políticas públicas, ou seja, distribuição de competências entre os entes federados, o que ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esse processo agravou, ainda mais, a situação dos municípios, sobretudo na área social, pois este processo não foi acompanhado da garantia das condições necessárias para sua efetivação (SILVA, 2008).

Cerca de 70% dos municípios dependem para sua manutenção, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse quadro, de acordo com Arelaro (2007), “expressa que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical no Brasil” (p. 1). O cenário exposto demonstra a raiz dos limites da materialização da cooperação entre União, estados e municípios para a viabilização do direito à educação.

As tabelas III e IV apresentam a porcentagem dos impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios estudados e sua contribuição para a ampliação das matrículas no ensino obrigatório e na valorização de professores, respectivamente.

Tabela III – Goiás: demonstrativo da aplicação de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – 1998/2005⁸

MR	Municípios	Percentual (%)							
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
C	Goiânia	30,16	30,14	25,76	28,36	26,23	27,83	18,96	25,27
	Guarinos	37,14	49,56	33,65	32,43	32,12	28,75	33,03	26,55
S	Rio Verde	25,92	26,61	19,84	27,01	27,65	23,80	25,97	25,57
	Nova Aurora	41,15	28,18	27,46	30,62	29,68	31,71	28,15	28,58
L	Luziânia	27,44	26,30	25,25	25,82	26,70	28,75	28,63	25,57
	Damianópolis	27,62	32,33	33,84	34,30	33,01	26,02	40,26	27,47
N	Niquelândia	29,97	33,18	35,45	31,26	36,39	36,43	33,39	14,22
	Teresina de Goiás	21,03	51,44	33,61	27,89	30,43	28,08	32,42	29,01
NO	São Miguel do Araguaia	35,59	26,24	26,11	25,97	33,33	35,09	32,65	27,77
	Diorama	38,36	29,01	31,28	28,74	31,44	27,26	25,85	25,08

Tabela elaborada a partir de dados do TCM-Goiás.

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás (TCM-GO) (GOIÁS, 2009)

No que se refere aos municípios da amostra, em linhas gerais, os gastos com educação por meio da aplicação dos impostos representam um percentual que corresponde o previsto constitucionalmente, 25% dos impostos arrecadados. Todos os municípios, pelo menos em um ano da série em estudo, ultrapassam o índice definido, chegando a gastar quase ou mais de 30% de suas receitas com impostos em educação. Em oposição a essa situação, os municípios de Goiânia em 2004, Rio Verde em 2000 e Niquelândia em 2005, ficaram em situação irregular visto que gastaram menos do que o regulamentado, respectivamente, aplicaram na manutenção e desenvolvimento do ensino 18,96%, 19,84% e 14,22% dos impostos.

Vale destacar que, a Lei Orgânica do Município de Goiânia, em seu artigo 257º, parágrafo 9º, afirma: “O Município se obrigará a aplicar na Educação percentual nunca inferior a trinta por cento da receita resultante de impostos” (GOIÂNIA, 1990), a emenda nº 33, aprovada em 2005, modificou a aplicação dos recursos destinados à educação no município reduzindo o percentual previsto de 30% para 25%, atendendo apenas ao mínimo assegurado pela Constituição brasileira.

Tabela IV – Goiás: demonstrativo dos recursos disponibilizados pelo Fundef por município em comparação com a aplicação de recursos na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério (1998/2002/2005)

⁸ A análise tem como foco os anos de vigência do Fundef, esse recorte refere-se aos dados disponíveis no TCM-GO.

MR	M	1998			2002			2005		
		FUNDEF (R\$)	Despesa (com pessoal) - (R\$)	(%)	FUNDEF (R\$)	Despesa (com pessoal) - (R\$)	(%)	FUNDEF (R\$)	Despesa (com pessoal) - (R\$)	(%)
C	1	27.097.173,14	51.610.304,56	190,46	55.034.474,08	98.061.801,33	178,18	90.222.893,93	185.374.889,86	205,46
	2	42.216,29	54.397,85	128,86	18.354,62	8.486,58	46,24	23.605,14	24.570,06	104,09
S	3	3.540.579,42	3.078.011,39	86,94	8.293.329,29	5.763.655,65	69,50	15.871.260,88	9.850.722,84	62,07
	4	-	59.078,53	-	-	-	-	-	-	-
L	5	5.139.109,92	4.393.850,00	85,50	10.267.515,16	8.827.517,15	85,98	16.532.375,08	13.302.461,66	80,46
	6	93.117,71	154.678,83	166,11	106.631,47	117.861,41	110,53	210.563,42	184.869,96	87,80
N	7	2.040.278,85	536.006,25	26,27	4.030.891,74	3.140.152,95	77,90	5.322.905,90	4.975.047,35	93,46
	8	93.084,76	72.703,46	78,10	173.923,57	102.687,62	59,04	271.648,89	220.093,98	81,02
NO	9	138.078,38	866.847,03	627,79	1.072.846,90	773.112,93	72,06	2.294.881,41	1.655.504	72,14
	10	24.567,99	76.640,10	311,95	27.457,92	22.641,84	82,46	41.839,62	29.454,12	70,40

Tabela elaborada a partir de dados do TCM-Goiás.

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás (TCM-GO) – retrato dos municípios - 2009

Legenda 1: (1) Goiânia, (2) Guarinos, (3) Rio Verde, (4) Nova Aurora, (5) Luziânia, (6) Damianópolis, (7) Niquelândia, (8) Teresina de Goiás, (9) São Miguel do Araguaia, (10) Diorama.

Os dados da tabela IV evidenciam que na maioria dos municípios pesquisados, os recursos do Fundef gastos com pessoal docente ultrapassaram o mínimo de 60% previsto na legislação para esse fim. Dentre os municípios que utilizaram acima de 100% dos recursos do Fundo para o pagamento do pessoal docente, no ano de 1998, destacam-se os casos de Goiânia(1), Guarinos(2), Damianópolis(6), São Miguel do Araguaia(9), Diorama(10). Nos anos subsequentes, os municípios Guarinos(2), Damianópolis(6), São Miguel do Araguaia(9) e Diorama(10) foram diminuindo o percentual. Apenas o município Goiânia(1) continuou a gastar 205,46% dos recursos do fundo com o pagamento dos professores. Os municípios que menos gastaram com o pagamento de pessoal foram os de Niquelândia(7), no ano de 1998, Teresina de Goiás(8) em 2002 e Guarinos(2) em 2002, respectivamente, 26,27%, 59,04% e 46,24%.

O estudo, em andamento, contribuirá para a compreensão da dinâmica do Fundef no estado de Goiás, recursos disponibilizados e seu impacto para a ampliação das matrículas no ensino obrigatório e na valorização de professores. Até o momento, já é possível perceber a diferença das realidades construídas nos municípios goianos quanto à oferta do ensino fundamental. Além disso, pode-se afirmar que quanto menor é a receita do município, maior continua sendo a presença da rede estadual na oferta de vagas no ensino fundamental. Também percebe-se que na primeira fase do ensino fundamental, sobretudo nos municípios de maior receita, ocorreu a transferência das matrículas da rede estadual para as redes municipais. E ainda, não houve expansão significativa no número da matrícula total nos municípios analisados de 2000-2006.

Em relação aos dados do financiamento da educação, em linhas gerais, pode-se afirmar que os municípios em estudo atenderam o percentual previsto constitucionalmente, 25% dos impostos arrecadados. No que diz respeito aos recursos do Fundef, constata-se que a maior parte destes recursos foram destinados aos compromissos com a folha de pagamento dos professores.

REFERÊNCIAS:

ARELARO, Lizete Regina Gomes. *Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*: GT/n.05 Anped: Estado e Política Educacional, 2007. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05.> Acesso em: 17 out. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: RIDELL, 1999.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art.

60, 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial, Brasília, de 26 dez.1996.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Sinopses Estatísticas da educação básica. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/básica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em 08 de abr. de 2009.

CIRQUEIRA Márcio Vinícius de Brito, LUSTOSA Francisco Hudson e ANDRADE Maria Dalva de. O financiamento do ensino fundamental nas escolas municipais de Goiânia: o Fundef e seus objetivos na escola pública. In: *Inter-ação*. Goiânia: Pensar a Prática 2: 172-177, Jun./Jun, 1998/1999. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fe/article/viewFile/154/140>. Acesso em: 13 fev. de 2009.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? In: *Educ. Soc.*, Campinas: v. 27 n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

_____. Conselhos do Fundef: a participação impotente. In: SCHEIWAR, Estela. ALGEBAILLE, Eveline. (Orgs.) *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2005. Disponível em: <www.uff.br/feuff/departamentos/politica_mural.htm - 36k>. Acesso em: 13 fev. 2008.

DOURADO, Luis Fernandes. *Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretária de Educação Básica, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.

GOIÂNIA. *Lei n. 7179, de 5 de abril de 1990*. Estabelece a Lei Orgânica do Município. Diário Oficial do Município, Goiânia, GO, 05 abr. 1990.

GOIÁS. Secretaria do planejamento e desenvolvimento (Seplan). Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (Sepin). Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin>>. Acesso em: 8 de abr. 2009.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). *Retrato dos Municípios*. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/tcm/estrutura.jsf?pagina=retratoDosMunicipios.jsf>>. Acesso em: 20 de jul. 2009.

PÁDUA OLIVEIRA, Ana Maria. O custo aluno e as condições para um ensino de qualidade – o caso do Piauí. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: INEP/MEC, 2005.

PINTO, José M. de Rezende. *Financiamento da educação no Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade*. Disponível em: <<http://www.fe.unb.br/linhascriticas/n20/Financiamento%20da%20educacao%20do%20Brasil>>. Acesso em: 29 nov. 2008.

SILVA, Andréia Ferreira da. *Descentralização, municipalização e regime de colaboração no Brasil: alguns apontamentos*. 2008. Mimeografado.

SOUSA, Ana Maria Gonçalves de. *Impactos do Fundef em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo, e Teresópolis de Goiás*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Goiás, Goiânia, Goiás, 2001.

SOUZA, Donaldo Bello de. *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96*. ENSAIO: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p.925-944. out/dez 2004.