

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

Renato Ribeiro Leite
UEG/UFRJ/FAPEG
leiterr@uol.com.br

Maria Lúcia T. Werneck
UFRJ
marialucia@ccje.ufrj.br

Introdução

A educação é a área que há mais tempo conta com previsão constitucional para a aplicação obrigatória de recursos. A vinculação de recursos para a educação foi prevista pela primeira vez na Constituição de 1934, que 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, 20%. O Art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não devem 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, 1989)

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 foi por meio da EC 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.

O Fundeb 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 EC nº 53 que o criou, de dezembro de 2006. Sua implantação ocorreu de forma gradual e alcançou sua plenitude em 2009.

Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), 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.

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 alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União está definida da seguinte forma: 2,0 bilhões de reais em 2007, 3,0 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.

A política de fundos adotada no país trouxe e trará um reordenamento na maneira como os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) ofertaram e ofertarão 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 MDE à matrícula de alunos no Ensino Fundamental regular, acelerou-se o processo de municipalização do ensino no Brasil.

A política pública de fundos criada para financiamento da educação básica, por meio do Fundef e Fundeb, no Brasil, ainda não completou duas décadas, mas já foram produzidos inúmeros trabalhos acadêmicos, sejam através de 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 públicas estabelecidas, dentre esses autores 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, sobre os Municípios que retiram mais recursos

dos fundos do que contribuem como destacam Sousa (2009) e Cano (2010). 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, o presente projeto pode contribuir para o avanço da análise das políticas públicas a partir do exame da implementação de uma política pública orquestra 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 implementação de políticas públicas irá alterar primeiramente o arcabouço dessa política, porque o local da implantação da política está em contínua transformação. O analista de políticas públicas também deverá levar em conta que os executores são quem realizam de fato 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.

A partir dessa breve análise da importância de estudos de implementação de políticas públicas de financiamento da educação, esse projeto 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, modifica a distribuição de parte de impostos arrecadados e transferidos a esses entes federados.

Assim, considera-se que o objetivo geral deste estudo é 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. Além disso, apresentam-se os seguintes objetivos específicos: i. analisar 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 do fundo público para educação; ii. compreender o processo de municipalização do ensino fundamental nos Municípios goianos que tiveram *superávit* e *déficit* de recursos financeiros após a implantação da política de fundos no país; iii. identificar as mudanças realizadas na infraestrutura das unidades de ensino que compõem a rede municipal de ensino; iv. verificar as alterações efetivadas na formação, remuneração e nas condições de trabalho dos professores das redes municipais de ensino; v. mapear os indicadores educacionais (alunos/turma, taxas de rendimento, média de horas-aula, IDEB) das redes municipais de ensino.

Dessas considerações preliminares, são estabelecidos, ainda, os seguintes questionamentos: a) como a política de fundo influencia o regime de colaboração entre os entes federados na oferta da educação básica? b) como se deu o processo de municipalização do ensino fundamental nos Municípios goianos que tiveram *superávit* e *déficit* após a implantação da política de fundo no país?

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, considerando que os Municípios estão em fase de adequação em relação à nova política de fundos, que a lista de impostos e seus respectivos percentuais vinculados ao Fundeb aumentou, que há uma diferenciação de valores para cada etapa e modalidade da educação básica e 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, pois essas mudanças podem alterar substancialmente a oferta e a qualidade do ensino nas redes municipais de ensino.

Metodologia

Para viabilizar a análise pretendida, o pesquisador faz uso de dados quantitativos e qualitativos uma vez que a compreensão ampliada do objeto exige a utilização de informações estatísticas sobre a política de financiamento, por meio de fundos específicos, em todo o país e, particularmente, no Estado de Goiás e Municípios focados pela presente investigação. A seleção dos Municípios goianos investigados atende aos seguintes critérios: Vinte Municípios goianos, sendo dez Municípios com maior número de matrícula no ano da implantação do Fundeb (2007) e os dez Municípios com menor número de matrícula.

Entre as variáveis de análise para compreender a dinâmica de financiamento da educação básica nos Municípios consideram-se 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 – 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 – esse projeto se desenvolve por meio 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 nas últimas décadas, principalmente sobre a adoção das políticas de fundos.
- 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; os pareceres do Conselho de Acompanhamento do Fundef/Fundeb dos Municípios investigados; Conselhos de acompanhamento do Fundeb; Conselhos Municipais de Educação; balancetes do Tribunal de contas dos Municípios; 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; Sindicatos dos professores das redes municipais de ensino.
- c) Levantamento estatístico: evolução da matrícula e indicadores de qualidade.
- d) Levantamento da infraestrutura das escolas dos Municípios investigados.
- e) Entrevista semiestruturada com Secretários Municipais de Educação, dirigentes sindicais, membros de Conselho de Acompanhamento do Fundeb e membros dos Conselhos Municipais de Educação.

Resultados e discussão

Realizou-se, até o presente momento, o levantamento da situação das receitas tributárias de todos os Municípios goianos (246), para descobrir quais os Municípios que tiveram perdas e ganhos com a atual política de fundos para financiamento da educação no período que compreende a presente investigação (2007/11). Os resultados apontam para uma transferência considerável de

recursos financeiros dos Municípios pequenos, com população inferior a 10 mil habitantes, para os Municípios maiores.

Em 2007, quando o Fundeb entrou em funcionamento, somente 35,4% dos Municípios auferiram mais recursos financeiros do que depositaram. Dos Municípios com população superior a 50 mil habitantes, a maioria (95%) teve complementação financeira com adoção dessa política. No Estado de Goiás, 70 Municípios apresentavam população entre dez e cinquenta mil habitantes e destes, 64,3% receberam complementação de recursos do Fundo. A grande maioria dos Municípios goianos com população inferior a 10 mil habitantes (85,1%) teve que transferir recursos financeiros para fundo. Nas localidades com menos de cinco mil habitantes, somente 5% tiveram complementação de recursos do Fundo.

Em 2010, mais da metade dos Municípios goianos (56,5%) tiveram que depositar mais recursos financeiros do que receberam do Fundeb. Somente os Municípios com população superior a 50 mil habitantes (95%) receberam mais recursos financeiros do que depositaram ao fundo. A grande maioria dos Municípios com população entre dez mil e cinquenta mil habitantes (77%) recebeu complementação de recursos do Fundeb. Mas, da grande totalidade das municipalidades com população inferior a 10 mil habitantes (155), apenas 21,9% receberam recursos adicionais do Fundeb. Nas localidades com menos de cinco mil habitantes, somente 5% tiveram complementação de recursos do Fundo.

Praticamente todos os dez Municípios com o maior número de matrícula após a implantação do Fundeb tiveram aumento real no gasto por aluno/ano. Em 2011, a capital do Estado, Goiânia, teve acréscimo de 48,8% em relação a 2007, no Município de Anápolis o aumento foi ainda maior (53,3%). Somente o Município de Valparaíso não teve aumento no gasto aluno/ano e destinou em 2011 praticamente o mesmo valor de 2007, como na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução do gasto por aluno/ano dos dez Municípios goianos com número maior de matrícula 2007 a 2011 – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

<i>Municípios</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Goiânia	3.512,65	4.065,03	4.645,05	4.843,03	5.227,14
Anápolis	2.613,97	2.847,23	2.875,61	3.359,13	4.008,71
Aparecida de Goiânia	2.666,01	2.622,91	2.608,02	2.418,01	2.713,34
Luziânia	2.093,14	2.492,70	2.596,69	2.914,34	3.244,37
Águas Lindas	1.858,77	1.736,64	2.259,03	2.255,41	2.830,20
Rio Verde	2.866,81	2.943,11	2.946,07	3.291,67	3.867,76
Valparaíso	2.410,07	2.573,76	2.327,24	2.583,69	2.409,85
Planaltina	1.756,08	1.907,06	2.072,61	2.066,83	2.340,68
Senador Canedo	2.575,67	2.680,36	2.790,01	3.267,85	2.833,10
Formosa	2.088,02	2.377,30	2.354,74	2.602,79	2.962,83

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

Os dez Municípios com menor número de matrícula praticaram, ao longo dos cinco anos de existência do Fundeb, gastos por aluno/ano superiores aos praticados pelos dez Municípios com o maior número de matrícula. Em 2011, o Município de Cachoeira de Goiás gastou 226,3% a mais do que o Município de Goiânia (veja na Tabela 2). O Município de Anhanguera foi o que gastou o menor valor (R\$ 5.989,79) em 2011, mesmo assim gastou 155,9% a mais do que o Município de Planaltina (R\$ 2.340,68) que foi o que gastou menos entre os Municípios com número maior de matrícula.

Os vinte Municípios com maior e menor número de matrícula gastaram mais do que o valor anual mínimo nacional por aluno do ensino fundamental em 2010 (R\$ 1.729,28). O que esses dados não revelam é como esses recursos foram gastos, em que foram gastos e se esses recursos traduziram em mudanças significativas na educação pública básica em Goiás.

Os dez Municípios com o menor número de matrícula ao longo dos últimos anos tiveram perda de recursos financeiros em função da política adotada, ou seja, depositaram mais recursos financeiros no fundo do que receberam.

Tabela 2 – Evolução do gasto por aluno dos dez Municípios goianos com menor número de matrícula na rede municipal de ensino 2007 a 2011 – (valores em R\$, a preços de dezembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

<i>Municípios</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Aloândia	13.745,56	17.423,12	56.044,66	12.308,44	15.865,13
Palmelo	14.458,16	10.961,91	16.545,02	11.575,60	10.159,78
Cachoeira de Goiás	14.649,44	19.534,01	20.068,23	18.179,67	17.059,38
Ivolândia	13.129,21	9.926,60	12.100,83	7.635,72	12.238,84
Guarinos	10.762,40	11.676,71	10.564,17	6.534,15	6.632,64
Marzagão	6.277,14	5.658,52	5.550,25	4.707,47	6.691,10
Nova Aurora	9.254,85	10.011,48	6.652,62	17.509,15	11.682,20
Anhanguera	6.332,16	7.327,27	6.783,87	5.451,34	5.989,79
Moiporá	7.687,98	11.646,60	7.506,28	8.403,12	10.273,98
Professor Jamil	7.007,98	7.312,03	10.473,44	10.070,44	14.027,28

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

Considerações finais

Esta investigação poderá contribuir para a compreensão da implementação de políticas públicas de financiamento da educação, em especial, a política de fundos para educação adotada nas últimas décadas no Brasil. Espera-se apreender como essa política impacta na infraestrutura das escolas, na ampliação da oferta da educação infantil e no ensino fundamental, na valorização do magistério e nos indicadores educacionais nas redes municipais goianas de educação.

Agradecimentos

Agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

Referências

- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO Maria do Carmo B.(Orgs.). *Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BORGES, Vander Oliveira. *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*. Brasília: UNB, 2007. Dissertação de Mestrado.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1989.
- CANO, Sandro Gustavo Gonçalves. *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*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2010. Dissertação de mestrado.
- DAVIES, Nicholas. *Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001.
- 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*. Marília/SP: UNESP, 2007. Tese de doutorado.
- DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.
- _____. *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.
- FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese de doutorado.
- MACHADO, Maria G. Farias. *A proposta do Fundeb no executivo federal: interlocuções na formulação de políticas*. UFRGS: Porto Alegre, 2007. Dissertação de mestrado.
- MARTINS, Paulo de Sena. *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*. Brasília: UNB, (PPG em educação), 2009. Tese de doutorado.
- PINTO, José M. de Rezende. 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.
- SOUSA, Antônia de Abreu. *A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no Município de Fortaleza*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009. Tese de doutorado.

Abstract

This research aims to present the educational changes in Goiás with the establishment of the Fundeb – Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (Fundeb) in 2007. This funding policy has triggered considerable changes in the way the funds collected under the rule are redistributed among the states and municipalities. This research also analyzes the implementation of the policy of public funding for education in municipal education in Goiás and the changes caused by this process in terms of provision of teaching and educational indicators.