

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

SUELI MAMEDE LOBO FERREIRA

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A GESTÃO FINANCEIRA NO
MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA-GO (2005 A 2015)**

BRASÍLIA - DF

2018

SUELI MAMEDE LOBO FERREIRA

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A GESTÃO FINANCEIRA NO
MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA-GO (2005 A 2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

BRASÍLIA - DF

2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

FF383f Ferreira, Sueli Mamede Lobo
Financiamento da educação básica: a gestão financeira no município de Luziânia-GO (2005 a 2015) / Sueli Mamede Lobo Ferreira; orientador Cristina Helena Almeida de Carvalho. - Brasília, 2018.
114 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Financiamento da educação básica. 2. Gestão financeira. 3. Distribuição e redistribuição de recursos. 4. Gestão educacional. 5. Luziânia. I. Carvalho, Cristina Helena Almeida de, orient. II. Título.

SUELI MAMEDE LOBO FERREIRA

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A GESTÃO FINANCEIRA NO
MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA-GO (2005 A 2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (FE/UnB)
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)

Prof. Dr. Raimundo Luiz Araújo (FE/UnB)

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto (USP)

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus (FE/UnB)
(Suplente)

*Aos meus pais, Hesir (in memoriam) e Rosilda
que sempre foram à base de tudo que sou;
Ao amor da minha vida, Nazir Júnior, pelo
amor, incentivo para o estudo e ao sonho
compartilhado de um dia ser mestre em
educação.*

AGRADECIMENTOS

À Deus por me abençoar com saúde, sabedoria e discernimento para elaborar esta dissertação e por ter me permitido chegar até este momento;

De forma especial, à minha querida mentora Cristina Helena Almeida de Carvalho pela competência, confiança, dedicação e paciência com que me orientou. Gratidão, pela infinita possibilidade de aprendizado!

À minha família que sempre apoiou os meus projetos de vida;

Aos amigos da UnB, Cláudia, Darliane, Jacqueline e Victor, pela troca de experiências da vida acadêmica.

Aos Professores, Luiz Araújo e Paulo Sena, pelas críticas feitas ao projeto de qualificação. Foram de suma importância para compreensão dos passos que ainda precisava seguir para a realização desta dissertação;

Aos professores, Adriana, Clayton, Girlene, Remi e Wellington pelos conhecimentos compartilhados.

Aos Professores José Marcelino e Luiz Araújo pela disponibilidade em avaliar esta dissertação.

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo analisar se existem critérios de distribuição e redistribuição de recursos financeiros para as escolas municipais pelo município de Luziânia, se o município tem exercido a ação distributiva e redistributiva em relação às suas escolas. Os procedimentos metodológicos foram o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental, utilizando o método quantitativo à luz de análise descritiva. Vale destacar que é competência dos municípios assegurar a gestão financeira em relação às suas escolas por meio da ação distributiva e redistributiva, conforme expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9394/1996. Com o advento da Constituição Federal de 1988 – CF e da LDB/96 foram asseguradas fontes de recursos financeiros para a educação básica. A partir da implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef) e do/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), o financiamento da educação básica foi remodelado e os recursos financeiros foram redistribuídos entre os entes federados. Assim, cabe aos municípios o exercício de sua autonomia, de acordo com as especificidades e atribuições legais na efetivação das políticas educacionais. Neste sentido, surgiu a necessidade de analisar as normas jurídicas municipais em relação à existência de mecanismos de distribuição e de redistribuição de recursos financeiros da educação para as escolas municipais pelo Município de Luziânia, e sob o olhar da gestão educacional, se o Município tem exercido as ações distributiva e redistributiva de recursos às suas escolas. A pesquisa enveredou pela análise sob duas perspectivas: do arcabouço municipal e das receitas e despesas destinadas à educação. Os bancos de dados utilizados foram: Legislação municipal e relatórios oficiais produzidos pelo sistema Prodata do Município de Luziânia. Conclui-se que, tanto em termos legais como em termos da gestão educacional, uma vez que há normatização e repasse de recursos financeiros às suas escolas por meio do Proafem, foi possível constatar a existência de distribuição de recursos. Em relação aos mecanismos de redistribuição, o arcabouço legal municipal define os critérios redistributivos para as instituições escolares, a partir de 2008, no entanto, no período analisado, esta ação não foi implementada na gestão educacional.

Palavras-chave: Financiamento da Educação Básica. Gestão Financeira. Distribuição e Redistribuição de recursos. Gestão educacional. Município. Luziânia.

ABSTRACT

The research had as objective to analyze if there are criteria of distribution and redistribution of financial resources to the municipal schools by the municipality of Luziânia, if the municipality has exercised the distributive and redistributive action in relation to its schools. The methodological procedures were the bibliographical survey, the documentary research, using the quantitative method in the light of descriptive analysis. It is worth mentioning that it is the competence of municipalities to ensure financial management in relation to their schools through distributive and redistributive action, as expressed in the Law of Guidelines and Bases of National Education - LDB nº 9394/1996. With the advent of the Federal Constitution of 1988 - CF and LDB / 96, sources of financial resources for basic education were guaranteed. Since the implementation of the National Fund for the Development of Fundamental Education (Fundef) and the National Fund for the Development of Basic Education (Fundeb), the financing of basic education has been remodeled and financial resources have been redistributed among the federated entities. Thus, it is up to the municipalities to exercise their autonomy, according to the specificities and legal attributions in the effectiveness of educational policies. In this sense, the need arose to analyze the municipal legal rules in relation to the existence of mechanisms of distribution and redistribution of financial resources of the education to the municipal schools by the Municipality of Luziânia, and under the look of the educational management, if the Municipality has exerted the distributive and redistributive actions of resources to their schools. The research focused on the analysis from two perspectives: the municipal framework and the income and expenditure for education. The databases used were: Municipal legislation and official reports (comparison of revenue and estimated expenditure with the performed, role of payments, application in education). It is concluded that, both in legal terms and in terms of educational management, once there is standardization and transfer of financial resources to its schools through Proafem, it was possible to verify the existence of a distribution of resources. Regarding redistribution mechanisms, the municipal legal framework defines the redistributive criteria for school institutions, as of 2008, however, during the analyzed period, this action was not implemented in educational management.

Keywords: Funding of Basic Education. Financial management. Distribution and Redistribution of resources. Educational management. County. Luziânia.

LISTA DE SIGLAS

ANPAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ANPED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO

BDTD – BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CACS – CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTROLE SOCIAL

CAE – CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

CTN – CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

DF – DISTRITO FEDERAL

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

EE – EDUCAÇÃO ESPECIAL

EJA – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

FE – FACULDADE DE EDUCAÇÃO

FPE – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

FUNDEB – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

FUNDEF – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

FINEDUCA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

GO – GOIÁS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GESTÃO E ESTATÍSTICA

IDEB – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

IDHM – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

IPCA – ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

IE – IMPOSTO SOBRE EXPORTAÇÃO

II – IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO

IOF – IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS

IPI – IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

IPTU – IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

IPVA – IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES

IR – IMPOSTO DE RENDA

IRRF – IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE

ISS – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA

ITR – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

ITBI – IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS INTER-VIVOS

ITCD – IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO

LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES

MDE – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MP – MINISTÉRIO PÚBLICO

PAED – PROGRAMA DE APOIO A EDUCAÇÃO ESPECIAL

PDDE – PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

PME – PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

PNE – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PNAE – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

PNATE – PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR

PNLD – PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

PROAFEM – PROGRAMA DE APOIO FINANCEIRO AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

PROINFO – PROGRAMA NACIONAL DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

RIDE/DF – REGIÃO INTEGRADA DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL

R\$ - REAIS

SCIELO – BIBLIOTECA ELETRÔNICA DE PERIÓDICOS CIENTÍFICOS BRASILEIROS

SE – SALÁRIO-EDUCAÇÃO

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TCM – TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

UnB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Produto Interno Bruto do Município de Luziânia (PIB).....	41
Gráfico 2: Trajetória das Matrículas Municipais de Luziânia.....	43
Gráfico 3: Receitas de Impostos do Município de Luziânia.....	48
Gráfico 4: Transferências Constitucionais da União ao Município de Luziânia.....	49
Gráfico 5: Transferências Constitucionais do Estado de Goiás ao Município de Luziânia.....	50
Gráfico 6: Distribuição das Receitas Próprias e Transferências Constitucionais da União e do Estado ao Município de Luziânia.....	51
Gráfico 7: Estimativa de recursos financeiros disponíveis destinadas à MDE do Município de Luziânia.....	52
Gráfico 8: Trajetória da receita bruta, líquida e deduções do Fundef/Fundeb.....	53
Gráfico 9: Trajetória da receita do Pnate, do PNAE e da cota municipal do Salário-Educação destinada ao Município de Luziânia.....	56
Gráfico 10: Trajetória das despesas do Fundef/Fundeb.....	66
Gráfico 11: Distribuição das despesas (exceto fundos) com a educação da rede municipal de ensino de Luziânia.....	68
Gráfico 12: Trajetória do percentual aplicado em MDE pelo Município de Luziânia.....	70
Gráfico 13: Trajetória das despesas com recursos da cota municipal do Salário-Educação, Pnate e PNAE.....	71
Gráfico 14: Trajetória das despesas do Proafem em relação ao total de despesas com custeio e investimento em Educação.....	73

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Localização do Município de Luziânia-Goiás.....	40
---	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura do Sistema Municipal de Ensino.....	20
Quadro 2: Recursos a serem aplicados em MDE pelos municípios.....	28
Quadro 3: Composição do Fundef e Fundeb.....	31

Quadro 4: Normas Jurídicas quanto à distribuição e redistribuição de recursos financeiros às escolas.....	61
Quadro 5: Referencial de cálculo de valores do Proafem.....	64
Quadro 6: Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE.....	77

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Série histórica dos entes federativos na arrecadação total.....	26
Tabela 2: IDEB observado em 2005 a 2015 e metas projetadas para a rede municipal de ensino de Luziânia-GO.....	46
Tabela 3: Montante recebido por escola do Proafem no Município de Luziânia.....	75
Tabela 4: Valores recebidos por escola via Proafem e PDDE.....	79

SUMÁRIO

RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	viii
LISTA DE SIGLAS.....	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	xii
ÍNDICE DE MAPAS.....	xii
ÍNDICE DE QUADROS.....	xii
ÍNDICE DE TABELAS.....	xiii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - O ARCABOUÇO TEÓRICO E OS PRINCÍPIOS GERAIS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	7
I.1. Introdução.....	7
I.2. O Neoinstitucionalismo Histórico Como Abordagem para o Estudo do Município.....	7
I.3. O Federalismo Político.....	10
I.4. O Federalismo Educacional.....	16
I.5. O Federalismo Fiscal e a Estrutura de Financiamento da Educação.....	22
I.6. Considerações Finais.....	37
CAPÍTULO II - O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE LUZIÂNIA E AS RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	39
II.1. Introdução.....	39
II.2. Município Pesquisado.....	39
II.3. A Oferta Educacional no Município de Luziânia.....	42
II.4. Os Recursos Financeiros para a Educação em Luziânia.....	46
II.5. Considerações Finais.....	57
CAPÍTULO III - A OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA NO MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA.....	58
III.1. Introdução.....	58
III.2. Legislação Municipal de Luziânia: Mecanismos de Distribuição e Redistribuição de recursos financeiros para as escolas.....	59
III.3. A Gestão Educacional: Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	65

III.4. O Proafem e os Recursos Financeiros Transferidos para as Escolas Municipais.....	72
III.5. Considerações Finais.....	80
CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS.....	86
ANEXOS.....	97

I. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 – CF e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9394/1996 foram asseguradas fontes de recursos financeiros para a educação básica. Com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental – Fundef / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, o financiamento da educação básica foi remodelado e os recursos financeiros para a educação básica foram redistribuídos. Assim, cabe a cada ente federado (Estados, Distrito Federal e Municípios) exercer sua autonomia de acordo com as especificidades e atribuições legais na efetivação das políticas educacionais.

A Constituição Federal impõe seu principal aspecto em relação ao financiamento da educação no seu art. 212, no qual a União aplicará anualmente no mínimo dezoito por cento, e os estados e municípios vinte e cinco por cento da receita referente à arrecadação de impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Vale salientar que, a CF/88 determina ainda no mesmo artigo que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento o Salário-Educação.

Além disso, na LDB/96, as fontes de recursos financeiros para a educação, estão expressas nos artigos 68 e 69. No artigo 70, o documento legal estabelece as despesas que são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Os municípios conquistaram autonomia política, administrativa e financeira a partir da CF/88 e passaram a financiar seu sistema educacional com recursos próprios arrecadados por impostos e transferências constitucionais, tendo a responsabilidade de atendimento prioritário à educação infantil e ao ensino fundamental.

Assim, o objeto de pesquisa desta dissertação tem como ponto de partida uma determinação dada pela LDB/96, na qual determina que os estabelecimentos de ensino têm a incumbência de administrar seus recursos materiais e financeiros e os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Além disso, os municípios devem exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. Por sua vez, o ente municipal deve realizar a distribuição de recursos financeiros às escolas. Os dois incisos dos arts. 11 e 12 e o art. 15 da Lei Federal dão embasamento ao presente estudo no intuito de investigar até que ponto o município cumpre estas atribuições definidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conforme segue:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (LDB/1996).

Neste sentido, o interesse em pesquisar sobre a política de financiamento da educação básica e ter a possibilidade de estudar e aprofundar o conhecimento sobre um assunto, que é um dos pilares na efetivação de políticas educacionais, surgiu no ano de 2013, uma vez que a pesquisadora é professora efetiva na educação municipal desde 1999, e, sobretudo, atuou na execução financeira dos recursos do Fundef e do Fundeb na Secretaria Municipal de Educação de Luziânia-Goiás entre 2005 e 2015. Em relação à relevância científica e social, percebeu-se na literatura que a pesquisa sobre o tema financiamento da educação ainda é pouco explorada por profissionais da educação, principalmente por professores da educação básica, por preferirem pesquisas em outras linhas de pesquisa, por considerarem o tema demasiado complexo.

Em decorrência de minha atuação profissional, o município escolhido nesta investigação é Luziânia recorte desta pesquisa, pertencente ao Estado de Goiás, que está localizada a 60 km de distância do Distrito Federal e a 200 km da capital de Goiás, Goiânia.

O presente estudo apresenta uma breve revisão de literatura de acordo com que tem sido publicada na literatura brasileira a partir do levantamento e análise de artigos, dissertações e teses no período de 2005 a 2015.

Utilizou-se a estratégia de busca dos seguintes descritores: financiamento da educação básica, descentralização de recursos, distribuição e redistribuição de recursos para as escolas, recursos financeiros para as escolas e gestão financeira da educação. A consulta a bases de dados e bibliotecas virtuais foi realizada nos sites: Scielo (Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros), Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e dissertações).

Foram selecionados ainda os Anais dos encontros nacionais Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação), da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e a Revista Retratos da Escola, que não está cadastrada no Scielo. No site da Anpae (Associação Nacional de Política e Administração da Educação) não foram encontrados artigos com os descritores selecionados.

O levantamento realizado permitiu a localização de trabalhos, tais como, teses, dissertações e artigos. Além das referências citadas no âmbito deste estudo, há dissertações, teses, livros, artigos científicos e anais de congressos que exploram direta ou indiretamente a temática do estudo. Todavia, os bancos de dados consultados não encontraram registros de pesquisas referentes ao financiamento da educação básica em Luziânia. A revisão de literatura realizada a partir dos descritores supracitados, na sua maior parte são análises relativas aos seguintes temas: Fundef/Fundeb, autonomia da gestão financeira da escola *versus* gestão democrática, descentralização de recursos como forma democrática e participativa e descentralização de recursos financeiros feita pelo governo federal.

Ademais, verificou-se que, todos os trabalhos encontrados envolvem pesquisas qualitativas e foram realizadas com foco na gestão escolar.

A partir de toda a leitura prévia dos trabalhos científicos e de pesquisas bibliográficas, chegou-se à conclusão de que não foram localizados estudos específicos sobre o financiamento da educação básica e gestão financeira no município de Luziânia, tampouco a respeito da distribuição e redistribuição de recursos financeiros, sob o olhar da gestão educacional. Esta revisão de literatura não encontrou trabalhos que abordem a temática distributiva e redistributiva de recursos dentro dos municípios às escolas. Sendo assim, justifica-se a elaboração desta dissertação, uma vez que o intuito é realizar uma análise quantitativa e no âmbito da gestão educacional, ou seja, na gestão do sistema municipal de Luziânia.

Sendo assim, surgiu a necessidade de compreender através desta investigação as seguintes questões problema: Existem critérios de distribuição e redistribuição de recursos financeiros públicos para as escolas regulamentadas pelo município de Luziânia, e se o Município tem exercido a ação distributiva e redistributiva de recursos em relação às suas escolas?

Este trabalho, por sua vez, tem como objetivo geral, analisar se existem critérios de distribuição e redistribuição de recursos financeiros públicos para as escolas regulamentadas pelo município de Luziânia e se o município faz a distribuição e redistribuição de recursos financeiros em relação às suas escolas.

Os objetivos específicos são: descrever o financiamento da educação municipal na federação brasileira; investigar no arcabouço legal do município de Luziânia se existem critérios de distribuição e redistribuição dos recursos públicos em relação às suas escolas; analisar de que forma os recursos financeiros destinados à educação, consideradas MDE são

usados no Município de Luziânia e se exercem a ação distributiva e redistributiva de recursos financeiros para as escolas.

Como forma de operacionalizar o processo de investigação e viabilizar as respostas das questões problema, a dissertação será subsidiada por pesquisa documental e bibliográfica. Sendo que a primeira, a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, e pode ser feita no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois. A segunda abrange a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde livros, teses etc., até revistas acadêmicas. (MARCONI & LAKATOS, 2010).

Somando-se a isso, a pesquisa será descritiva e analítica. A pesquisa descritivo-analítica segundo Prodanov & Freitas (2013), é quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena os dados, sem manipulá-los.

Nesse contexto e de acordo com a abordagem da pesquisa, tomará como fontes de informação os documentos oficiais produzidos no município de Luziânia, tais como: Lei Orgânica, os Planos Municipais de Educação, bem como o arcabouço legal do município específico sobre educação, informações obtidas junto à secretaria de educação e secretaria de finanças. A legislação federal que será abordada envolve a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a normatização que trata dos recursos financeiros provenientes dos programas federais transferidos para os municípios.

Para o levantamento sistemático dos dados da gestão financeira, será utilizado o banco de dados relativos aos relatórios produzidos pelo sistema Prodata do Município de Luziânia, tais como: o comparativo da receita prevista com a realizada, o comparativo da despesa prevista com a realizada, o rol de pagamentos e o relatório de aplicação na educação. Estas informações serão tratadas por meio de estatística descritiva.

Ademais, serão usados os bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para informar sobre os dados do Município, o Censo Escolar e IDEB para mensurar a quantidade de matrículas e a índice de desenvolvimento da educação básica, ambos divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como disponível no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para informações sobre os programas federais.

Assim, a pesquisa será quantitativa, de acordo com Prodanov & Freitas (2013), “considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las”. (p. 69). O método quantitativo emprega dados estatísticos como centro do processo de análise de um problema.

A delimitação do período da investigação, tendo o ano de 2005 como início, foi definida tendo em vista a constituição do sistema de ensino de Luziânia, a transição do Fundef para o Fundeb, a criação do programa de transporte escolar (Pnate) em 2004, e os avanços do programa de alimentação escolar (PNAE) que aconteceram em 2009 com a extensão do programa para toda a rede pública de educação básica, dentre outros programas que foram implantados após 2005. O ano de 2015 foi escolhido como limite temporal, uma vez que os dados financeiros relativos ao de 2016 do Município de Luziânia não foram consolidados até a presente data.

A abordagem hipotético-dedutiva foi escolhida para o desenvolvimento desta pesquisa, pois,

Quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar as dificuldades expressas no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas. (GIL, 2008 *apud* PRODANOV & FREITAS, 2013, p. 31).

Em razão disso, seguem abaixo as duas hipóteses que serão testadas nesta dissertação. A primeira hipótese é: não há repasse de recursos financeiros diretamente as escolas do município de Luziânia. Ou seja, não há descentralização dos recursos municipais da educação para suas escolas. O que há é uma gestão financeira feita pela Secretaria de Educação e/ou Secretaria de Finanças que recebem as demandas específicas das escolas e os mesmos fazem a contratação e o pagamento destas demandas.

A segunda hipótese: não há mecanismos no município de Luziânia para exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, ou seja, o inciso II do artigo 11 previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não é cumprido pelo município de Luziânia.

Assim sendo, caso as hipóteses sejam comprovadas por meio desta pesquisa, a ausência de distribuição de recursos financeiros para as escolas tem implicações na autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

A partir da legislação federal que rege todos os entes federados, pretende-se verificar se o Município de Luziânia cumpre as ações de distribuição e redistribuição de recursos financeiros às suas escolas.

A análise será realizada por meio de duas perspectivas. A primeira envolve investigar se há previsão na legislação municipal a respeito da distribuição e da redistribuição de recursos financeiros. A segunda tem por objetivo analisar por meio dos gastos em educação se a gestão educacional municipal realiza a ação distributiva e a redistributiva de recursos financeiros para as instituições escolares.

Para que a gestão escolar tenha autonomia financeira, compete à gestão educacional definir sobre as políticas de distribuição e redistribuição dos recursos financeiros da educação, consideradas MDE para as instituições escolares. Ou seja, a gestão educacional deve garantir a ação distributiva e redistributiva dos recursos às escolas, para a efetivação da autonomia da gestão financeira.

O estudo que será desenvolvido a seguir está estruturado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, procura-se abordar o arcabouço teórico, que dará embasamento para a presente pesquisa relativa ao município, e seu papel na política educacional, bem como abordará os elementos teóricos/legais do federalismo político, a organização da educação municipal no contexto do federalismo educacional e o federalismo fiscal, de modo a subsidiar a compreensão a respeito da estrutura do financiamento da educação brasileira.

O segundo capítulo tem como foco de análise o município de Luziânia. Em primeiro lugar, a intenção é contextualizar o referido município quanto ao perfil geográfico, econômico e populacional, bem como descrever a organização do ensino público municipal e a oferta educacional da rede municipal de ensino. Em seguida, pretende-se investigar a trajetória da receita disponível para a educação no município em tela, no período de 2005 a 2015.

O capítulo terceiro analisa-se a gestão financeira no município de Luziânia no que se refere às despesas em educação. Procura-se verificar, por meio do arcabouço legal e da gestão educacional deste município, a existência ou não de distribuição e de redistribuição de recursos financeiros públicos para as instituições escolares municipais, no período de 2005 a 2015.

Por fim, a título de conclusão, a fim de responder as questões problema e as duas hipóteses do trabalho, será realizada uma reflexão sobre a temática estudada com base nos resultados alcançados na pesquisa.

CAPÍTULO I - O ARCABOUÇO TEÓRICO E OS PRINCÍPIOS GERAIS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

I.1. Introdução

Neste primeiro capítulo pretende-se abordar o arcabouço teórico que dará embasamento para o presente estudo. O capítulo divide-se em quatro seções, além desta breve introdução e das considerações finais. Na segunda seção procura-se compreender o estudo relativo ao município e seu papel na política educacional por meio do conceito de instituições retirado da abordagem neoinstitucionalista histórica, ou seja, as regras formais que regem a gestão educacional e o financiamento municipal. Na seção seguinte, explicitam-se os elementos teóricos/legais do federalismo político, a forma que conduziu a organização do Estado federal brasileiro. Isto posto, a quarta seção tem o propósito de entender a organização da educação municipal no contexto do federalismo educacional. Por fim, na quinta seção o objetivo é delinear o federalismo fiscal de modo a evidenciar a estrutura do financiamento da educação brasileira, com o foco no ente municipal.

I.2. O Neoinstitucionalismo Histórico como abordagem para o estudo do Município

Para este trabalho apresenta-se o conceito de instituições retirado da abordagem neoinstitucionalista histórica. Sob esta perspectiva teórica pretende-se analisar o papel de uma instância da administração pública, qual seja, o município, que é responsável pelas regras formais de funcionamento das políticas educacionais, recorte da pesquisa.

Conforme Carvalho (2015), a corrente denominada neoinstitucionalista histórica teve seus primórdios nos anos de 1980,

inspirada no trabalho clássico de Polanyi (1980) sobre o surgimento e o desaparecimento da sociedade de mercado. O arcabouço teórico apareceu como reação às análises de grupos estrutural-funcionalistas – cujo foco concentrava-se nos indivíduos e na sociedade – para resgatar o papel do Estado nas políticas públicas (p. 54).

De acordo com Hall & Taylor¹ (2003) o neoinstitucionalismo consiste em um conjunto de abordagens de análise social que buscam compreender o papel desempenhado pelas

¹ Ainda conforme os autores há quatro características próprias ao institucionalismo histórico. Primeira característica, os teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em

instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Cabe ressaltar que o neoinstitucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada. Existem pelo menos três perspectivas de análise diferentes. Estas três versões do neoinstitucionalismo são designadas como sendo neoinstitucionalismo da escolha racional, neoinstitucionalismo sociológico e neoinstitucionalismo histórico. Com base na literatura, podem ser destacados os seguintes pontos que marcam as principais diferenças entre essas três correntes: as matrizes teóricas de origem, o conceito de instituição, as concepções do agente político paralelamente ao das relações de poder, da mesma maneira o papel do Estado, a influência das instituições sobre o processo político e o comportamento dos atores, e a dinâmica e evolução das instituições.

Neste sentido, surge à questão, como os institucionalistas históricos definem instituição?

Para Thelen e Steinmo *apud* Hall & Taylor (2003), de modo geral, definem instituições como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isto é, das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Esses teóricos tendem a associar as instituições às organizações, mas também às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Segundo Ouverney (2015), os neoinstitucionalistas históricos inclinam-se a definir as instituições como estruturas, regras, regulamentos, normas, protocolos e convenções de natureza formal que estabelecem e delimitam um conjunto de prerrogativas e responsabilidades dos diversos atores que são membros de uma comunidade política. Nesse sentido, as instituições atuam como contextos para a definição das estratégias políticas, estabelecendo variedade de opções com configurações singulares que informam quais cursos de ação terão maiores chances de sucesso.

Carvalho (2011) argumenta que o conceito de instituição se torna bastante fluido, pois abrange tanto organizações formais como regras informais (costumes e tradições) e procedimentos que estruturam a conduta. Exemplos do que se entendem como instituições,

termos muito gerais. Segunda, enfatizam as assimetrias de poder, associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Terceira, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. E quarta, buscam enfim, combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias.

são as regras de uma ordem constitucional e os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização².

Ainda de acordo com a autora, as instituições desempenham papel central no estudo das diretrizes de gestão, não apenas pela importância do Estado como administrador e criador de ações específicas, mas, acima de tudo pela capacidade de interferir na cultura política, na estratégia dos autores e na produção da própria agenda de questões que serão objetos de políticas. Assim, para esta dissertação será adotado o conceito de instituição retirado da teoria neoinstitucionalista histórica.

No mesmo sentido, o neoinstitucionalismo histórico não se desenvolveu como um arcabouço teórico unitário, mas tornou-se um ponto de encontro de estudiosos de diversas correntes nas Ciências Sociais, cujo princípio fundamental baseia-se na constatação de que as instituições importam e devem ser centrais para análises dos processos políticos e sociais (Carvalho, 2015).

Numa perspectiva diferente, North *apud* Ouverney (2015) define que as instituições consistem nas regras do jogo que orientam as ações da sociedade. São as construções sociais que conformam a interação humana, organizando as transações econômicas, políticas e sociais. Campell *apud* Ouverney (2015) argumenta que, as instituições são compreendidas em conjuntos reificados em regras, hábitos, rotinas, representações sociais e elementos simbólicos representados por uma comunidade. Em outras palavras, as instituições são tomadas pelos membros da comunidade, indivíduos que movem suas ações, articulando-as com os valores, normas e condutas que permitem com que eles se relacionem em sociedade e se construam como sujeitos.

Sendo assim, há vários conceitos de instituições do neoinstitucionalismo histórico, o conceito que será utilizado neste trabalho é aquele que define instituição de forma mais restrita como sendo normas, regulamentos e legislações, de acordo com Thelen e Steinmo *apud* Hall & Taylor (2003), Ouverney (2015) e Carvalho (2011). Um ponto importante é entender o município como uma instituição que delimita e implementa as políticas públicas e

² De acordo com Marques *apud* Carvalho (2011), como se dá a influência das instituições segundo a perspectiva neoinstitucionalista histórica? Primeiro, própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas é mediada pela formação histórica do Estado e de suas instituições políticas. Segundo, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes. Terceiro, as instituições políticas mediam a relação entre as estratégias dos atores e a implementação de determinadas políticas públicas. E por fim, o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições que definem, em grande parte, as chances de vitória e até mesmo as possibilidades de crescimento da mobilização.

a forma de atuação de sua instância. Ou seja, será considerada a estrutura municipal como uma instituição que tem regras estabelecidas, sendo que o regramento jurídico é essencial para compreender o financiamento municipal.

Para o presente estudo o conceito de instituição envolve as regras formais que regem a gestão educacional, tais como as legislações federal e municipal, que interferem nas políticas educacionais. Sob esta perspectiva teórica, o município será depreendido como uma instituição política, com normas e regulamentos que influenciam as decisões de um conjunto de ações que envolvem uma gestão educacional específica, levando-se em consideração o modelo do federalismo brasileiro, educacional e o federalismo fiscal.

I.3. O Federalismo Político

O federalismo ou sistema federal surgiu provisoriamente no Brasil em 1889 por meio do Decreto nº 1 de 15 de novembro³, que também instituiu a república federativa. Com a aprovação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, o federalismo brasileiro foi consolidado e desde este momento o Brasil adota-o como modelo político, ou seja, como forma de organização do Estado Brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 (CF)⁴ reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela União indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, constituindo em estado democrático de direito, na preservação da autonomia política, administrativa e financeira, da soberania da federação e como forma de organização do Estado Brasileiro, sob o princípio da cooperação recíproca entre os integrantes do sistema federativo. Assim sendo, a forma de governo do Brasil é a República, que significa que o governante é eleito pelo povo e a forma de Estado é a federação, ou seja, como o País se organiza internamente.

Há na literatura especializada inúmeras definições de sistema federal, federação e federalismo. Partindo do entendimento de Araújo (2016), não há um consenso sobre a melhor definição, dentre vários estudiosos sobre a temática. O sistema federal caracteriza-se por uma divisão de poder político entre o governo central e as subunidades territoriais. Para o autor:

³ O Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889: “Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta: Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa”.

⁴ De acordo com a Constituição Federal de 1988, (dos princípios fundamentais, art. 1º, organização político-administrativa, art. 18, e repartição de competências, arts. 21 a 25, 30 e 32).

Permanece a dificuldade de construir uma classificação consensual do que vem a ser um Estado federal e isto tem íntima ligação com o fato de que cada um deles é produto de dinâmicas históricas diferenciadas, mesmo que inscritos no conjunto de transformações ocorridas no processo de constituição dos estados nacionais e de afirmação do capitalismo como modo de produção dominante do mundo. Assim, esta organização federalista responde aos problemas envolvidos na formação de um dado Estado Nacional e em determinado contexto. Tal resposta pode estar relacionada a contexto de heterogeneidades territoriais ou mesmo promover uma acomodação dos interesses territoriais dentro de um Estado nacional já consolidado. (ARAÚJO, 2016, p. 34)

De maneira sintética, pode-se enumerar seis características deste sistema: divisão territorial do Estado em subunidades; representação das subunidades federadas, poderes executivo, legislativo e judiciário; existência de uma corte suprema de justiça; definição de competências e jurisdições das esferas federativas; e autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos (SOARES, *apud* ARAÚJO, 2016).

Conforme Cury (2007), o termo federação provém do latim: *foederatio*, que significa contrato, aliança, união e ato de unir-se por aliança. Uma federação é a união de membros federados (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de atribuições legalmente definidas. A Constituição Federal de 1988 (CF) optou-se por um federalismo cooperativo e o denominou de regime de colaboração, descentralizado, com divisão de responsabilidades entre as esferas. Ou seja, o equilíbrio de poderes entre a União, estados e municípios, estabelecendo a colaboração na distribuição das competências.

Cabe destacar Elazar, *apud* Abrúcio (2005, p. 93) que entende que a federação “é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo de cada um”.

Segundo Souza (2005), a federação brasileira é um sistema de três níveis (União, estados e municípios), triplo federalismo, porque incorporou os municípios juntamente com os estados, como partes integrantes da federação.

“Uma federação é a união de membros federados, que formam uma só entidade soberana: o Estado. Ou seja, no caso do Brasil, é o que denominamos de União. No regime federal, só há um estado soberano, com unidades federadas subnacionais (Estados)”. (CURY, 2007, p. 114)

Ainda de acordo com Cury (2007), o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si,

objetivando fins comuns. “Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição”. (p. 115)

Em relação à estrutura federativa, Abrúcio (2005, p. 41) analisa que:

A estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação vem passando por intensas modificações desde a redemocratização do país. É possível dizer, tendo como base a experiência comparada recente, que o federalismo brasileiro é atualmente um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes.

Conforme abordado por Abrucio (2005), Souza (2005), Cury (2007) e Araújo (2016) o federalismo brasileiro baseia-se na distribuição territorial de forma que os governos federal, estadual e municipal são autônomos e independentes entre si nas suas ações. Assim, o sistema federal deriva das relações de poder entre as três esferas de governo, configurando a organização do estado federado.

A organização político-administrativa do Estado compreende a União, estados, Distrito Federal e municípios. A relação entre os entes federados está alicerçada numa definição constitucional das competências visando assegurar a autonomia de cada um. Uma novidade pós-1988 foi o estabelecimento do município como ente federado e o espaço municipal como local de gestão das políticas públicas. Dessa forma, o município deveria ser capaz de gerir e executar as ações de acordo suas especificidades e demandas locais.

A autonomia estabelecida na Carta Magna a todos os entes federados consiste em uma descentralização política, administrativa e financeira. A autonomia política caracteriza-se na eleição de seus representantes, na elaboração da própria constituição estadual ou lei orgânica municipal e em legislar sobre os assuntos de interesse local. A autonomia administrativa, se traduz em gerir e executar as funções administrativas, isto é, organizar a administração pública local. E por fim, a autonomia financeira configura-se no sistema de arrecadação de seus tributos e na autonomia em gerir os recursos financeiros transferidos constitucionalmente.

Assim, na busca da melhor compreensão do tema, faz-se necessário às análises desenvolvidas por Melo (2005), Carvalho (2016) e Sousa (2005). Melo (2005) afirma que a Constituição Federal de 1988 incorporou as exigências em torno de uma formulação de políticas mais descentralizada, democrática e de interesse público. A Carta Magna garantiu autonomia administrativa aos governos subnacionais e determinou uma nova redistribuição de

responsabilidades. Além disso, ela instituiu um novo regime de atribuições tributárias, no qual os estados e municípios receberam não apenas novos poderes de tributar, mas conseguiram, também, assegurar uma parcela maior das receitas tributárias federais. A Constituição concedeu um novo *status* aos municípios, o único país do mundo a fazer isto, que, juntamente com os estados, tornaram-se unidades constituintes autônomas da federação. Houve previsão de novas receitas para os estados e municípios, provenientes de transferências constitucionais de recursos federais.

Partindo do entendimento de Carvalho (2016), o texto constitucional determinou o sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas entre os entes federados dentro de limites expressos. A novidade foi atribuir a cada município brasileiro o papel de ente federado. Ou seja, foram conferidas aos municípios a autonomia administrativa (competência de auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis) e política (competência para eleger os integrantes dos poderes Executivo e Legislativo).

Neste contexto, Sousa (2005) sustenta que os municípios assumiram um papel político estratégico, principalmente na definição de agendas, implementação e concretização de políticas públicas locais. Neste diapasão, pelo modelo federativo que passou a vigorar, reconheceu a importância do ente municipal no ordenamento constitucional brasileiro dotado de competências políticas, administrativas e financeiras, atuando paralelamente à União e aos estados em assuntos de competência privativa, comum e concorrentemente.

O processo de reorganização que o Brasil passou com a aprovação do texto Constitucional ganhou destaque pela sua possível capacidade de reverter o quadro de pobreza e desigualdades no país. Desse modo o município brasileiro teve um papel relevante frente às atribuições transferidas pela CF/88, no sentido de prover e assegurar as políticas públicas no nível local.

O reconhecimento do município como ente federado trouxe desafios para o cumprimento da finalidade de promover o bem estar da sociedade nas áreas sociais. Neste aspecto, segundo Araújo (2016) “a federação brasileira já surge desigual e, muito mais do que isso, privilegiando o uso do fundo público para aprofundar um dado modelo de desenvolvimento que concentrou renda e riqueza em poucas unidades subnacionais” (p. 59).

O autor afirma que após a promulgação da Constituição de 1988 a questão da desigualdade territorial tornou-se um tema candente e, ao mesmo tempo, sem solução satisfatória. As assimetrias da federação não estão sendo devidamente enfrentadas e isso tem

propiciado uma desigual garantia dos direitos fundamentais para milhões de brasileiros das regiões mais pobres do país, dentre eles a educação.

Ainda conforme Araújo (2016) é necessário inserir no debate federativo dois componentes essenciais para compreender em profundidade as características vivenciadas pelo Brasil:

- 1º) as desigualdades territoriais;
- 2º) as relações entre a União e os governos subnacionais.

Para o autor, em que pese inexistirem clivagens religiosas ou étnicas, o país é historicamente dividido entre jurisdições ricas e pobres. Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras.

Do ponto de vista de Resende (2010), na ausência de um modelo de federalismo fiscal que leve em conta a interdependência de seus componentes, o financiamento das políticas prioritárias para o desenvolvimento nacional reduz a eficácia dessas políticas no que concerne à redução das desigualdades regionais e sociais. O autor ainda afirma que tão importante quanto a existência de garantias financeiras é a existência de outras condições que concorram para que elas produzam o resultado esperado. Entre estas condições, estão correspondência entre a localização dos recursos e das demandas a serem atendidas, a cooperação na gestão das políticas por elas beneficiadas e a associação das garantias de recursos a compromissos com resultados.

Arretche (2010) reconhece que o Brasil é historicamente marcado por fortes desigualdades regionais, inclusive em comparação com outros países. A disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente expressivo de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. A autora atribui maior relevância a algumas variáveis no processo de descentralização das políticas sociais. De acordo com a autora, atributos estruturais das unidades locais de governo (capacidade econômica, fiscal e administrativa), atributos institucionais das políticas (regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias) e fatores ligados à ação política (relações entre estado e sociedade e relações intergovernamentais) seriam as variáveis determinantes, portanto, municípios com déficits desses atributos seriam aqueles mais propensos a não promoverem de forma satisfatória as políticas públicas para sua população.

Conforme Cruz (2011), o problema central do federalismo brasileiro são as desigualdades sociais e regionais, que resultam em diferenças fundamentais nas condições de

vida e de acesso a serviços públicos entre regiões e redes de ensino do país, resultando em disparidades que impedem que cidadãos formalmente iguais, vivendo em diferentes locais do país, tenham, de fato, acesso a estes serviços em qualidade e quantidade similar, como previsto constitucionalmente. No âmbito do pacto federativo, é importante destacar que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também influencia o setor educacional. Tais questões envolvem o direito à educação e as responsabilidades dos entes federados na oferta educacional. (2009)

Diante disso, em caminho semelhante Arretche (2010) e Araújo (2016) argumentam que em países federativos uma diminuição da desigualdade depende da capacidade do governo central de destinar mais recursos federais para os municípios localizados nas regiões mais pobres. O tamanho deste aporte financeiro definirá o percentual de redução das desigualdades entre unidades subnacionais ricas e pobres. A desigualdade territorial pode ser minimizada por intermédio da distribuição dos recursos tributários no território. Tal procedimento garantirá que o cidadão, independentemente do local de sua residência, tenha acesso a serviços públicos.

Assim, Abrúcio (2005), Cury (2007) e Oliveira *apud* Carvalho (2016) abordaram problemas que a descentralização e autonomia causaram nessas desigualdades. Abrúcio (2005) afirma que a redemocratização do país marcou um novo modelo do federalismo, o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, democracia e a participação da sociedade no plano local, entretanto, a descentralização não resolveu os problemas dos governos locais brasileiros. O principal problema foi a conformação de um federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas.

Para Cury (2007), o regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismos, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, 5570 municípios e o Distrito Federal. Por isso a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e decisão. Segundo o autor, surgem dificuldades e limites no aspecto da colaboração recíproca. O primeiro limite advém da omissão dos parlamentares em não terem ainda elaborado as leis complementares, exigidas pela Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23, que regulamente o regime de colaboração. O segundo limite se insere dentro dessa omissão. Essa lacuna vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os estados, e isso acaba gerando um federalismo competitivo.

As políticas descentralizadas, segundo Oliveira apud Carvalho (2016), promovem a eliminação da burocracia, de forma a redistribuir os recursos aos municípios, transpor obstáculos e possíveis desvios, “porém não se traduz em autonomia, pois não houve redefinição de foco, mas reconcentração de poder baseada nos localismos, o que amplifica as desigualdades regionais”. (p. 106)

Ademais, para os autores supracitados, os conflitos que perduram dentro do federalismo político brasileiro, tem origem na desigualdade territorial, econômica, nas relações entre a União e os governos subnacionais, e ainda na inércia do governo federal quanto a regulamentação do regime de colaboração. Estas são questões que ainda não tem uma solução satisfatória, e isso vem afetando a garantia dos direitos sociais, dentre eles a educação, que é o objeto desta pesquisa.

É possível perceber nesta breve revisão da literatura, que a descentralização de competências aconteceu sem alocação e repasse de recursos financeiros suficientes para o cumprimento das responsabilidades nas áreas sociais. Ainda que o município tenha capacidade político-administrativa, a ausência de capacidade financeira compromete o atendimento para a provisão de serviços públicos. Mesmo que o assunto das desigualdades territoriais, não seja o tema central desta pesquisa, porém é de suma importância a compreensão do contexto institucional da federação brasileira para a análise dos limites de autonomia do ente federado municipal.

Dessa maneira, como exposto nesta seção, o federalismo político é uma forma que conduziu a organização do Estado federal brasileiro (dotado de soberania), este é composto pela União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, cada qual conservando sua autonomia na repartição de competências para a organização do Estado. Com base nos elementos teóricos/legais abordados, pretende-se, a seguir, compreender a organização da educação municipal no contexto do federalismo educacional.

I.4. O Federalismo Educacional

Na CF/88 consta a organização da educação brasileira sob a forma federativa. Esta organização, segundo Rocha (2016) não é nova, remonta ao império, que delegou às províncias a responsabilidade pela criação das escolas de primeiras letras nas cidades. O Estado unitário descentralizou o ensino brasileiro em termos legais ao longo dos séculos e, quando não existia previsão legal dessa descentralização, a organização da educação mantinha-se na prática.

A organização da área educacional está definida conforme os preceitos da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394 de 1996), marcos legais vigentes da educação brasileira. Em outras palavras, o federalismo educacional brasileiro é a forma como o Estado promove a organização da educação em níveis federal, estadual, distrital e municipal.

Dentre os direitos sociais expressos pelo art. 6º da Carta Magna, está o direito à educação, previsto no art. 205, como um direito de todos e um dever do estado e da família. A efetivação do direito à educação como política pública comum e concorrencial implica na competência educacional de todos os entes federados em ofertar educação⁵.

Assim, o dever do Estado com a educação concretiza-se de acordo com o art. 208 da CF e art. 4º ao 6º da LDB⁶, mediante a garantia de:

1) educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, sem prejuízo da sua oferta gratuita a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

2) a progressiva universalização do ensino médio gratuito;

3) o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

4) a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; em relação a creche (alunos de 0 a 3 anos) o poder público não tem obrigatoriedade de atender toda a demanda social e sim ofertar vagas para esta faixa etária.

5) o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

6) a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

7) o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; por meio da função supletiva da União.

⁵ No art. 23 da CF/88, foi estabelecida a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dentre elas o inciso V: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Da mesma forma, o art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. É importante destacar que não foi determinada competência legislativa em matéria educacional.

⁶ O art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece que a educação escolar compreende a educação básica e a educação superior. A educação básica está estruturada nas etapas de educação infantil, do ensino fundamental e ensino médio, e nas modalidades de educação especial, educação de jovens e adultos (EJA), educação do campo, indígenas e educação profissional.

8) compete ao poder público recensear os alunos do ensino fundamental, zelar pela frequência na escola e a obrigação dos pais em matricular as crianças a partir de 4 anos de idade;

9) o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Isto é, a oferta irregular ou inexistente da educação básica importa responsabilidade da autoridade competente.

No federalismo educacional, a descentralização e a autonomia estão presentes na CF/88 e na LDB/96 por intermédio da divisão de responsabilidades com a educação, entre a União, estados, Distrito Federal e municípios e na organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Neste compasso, a organização dos sistemas educacionais se dá da seguinte forma: conforme expresso no art. 211 da CF e os arts. 9º e 16 da LDB, a União é responsável por criar e organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios. O sistema federal compreende as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

Ainda é atribuição da União, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, bem como a coordenação da política nacional da educação.

Neste sentido, Araújo (2012) explica o papel da União para com os estados e municípios.

O federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais. (p. 51)

Diante disso, a função redistributiva pode ser exemplificada pela complementação do Fundeb realizada pela União aos estados e municípios que não conseguem cumprir o valor mínimo gasto com o aluno, ou seja, a União deve redistribuir os recursos adicionais ao fundo a fim de reduzir as desigualdades territoriais, de acordo com a legislação do Fundef/Fundeb. A função supletiva é suplementar os recursos ou bens aos estados, Distrito Federal e municípios para que estes cumpram com suas responsabilidades educacionais. São exemplos

as cotas estaduais, municipais e distritais do salário-educação e os programas federais, tais como: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Transporte Escolar (Pnate), dentre outros. Estes programas serão abordados com mais detalhes no segundo capítulo.

Na mesma direção, o art. 211 da CF/88 e os arts. 10 e 17 da LDB/96 estabelecem que os 27 estados atuem prioritariamente no ensino médio e assegurem o ensino fundamental. E estarão incumbidos de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

O sistema estadual de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual de nível médio e fundamental, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada, os órgãos estaduais de educação.

Ao Distrito Federal estão conferidas as mesmas competências referentes aos estados e aos municípios⁷.

No que tange ao sistema municipal de ensino, delimitação desta pesquisa, conforme o art. 211 da CF/88 e os arts. 11 e 18 da LDB/96, os 5.570 municípios tem como prioridade a oferta do ensino fundamental e da educação infantil. São responsáveis por:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

⁷ Conforme previsto no art. 211, § 3º da CF/88 e o Parágrafo único do art. 10 da LDB/96.

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

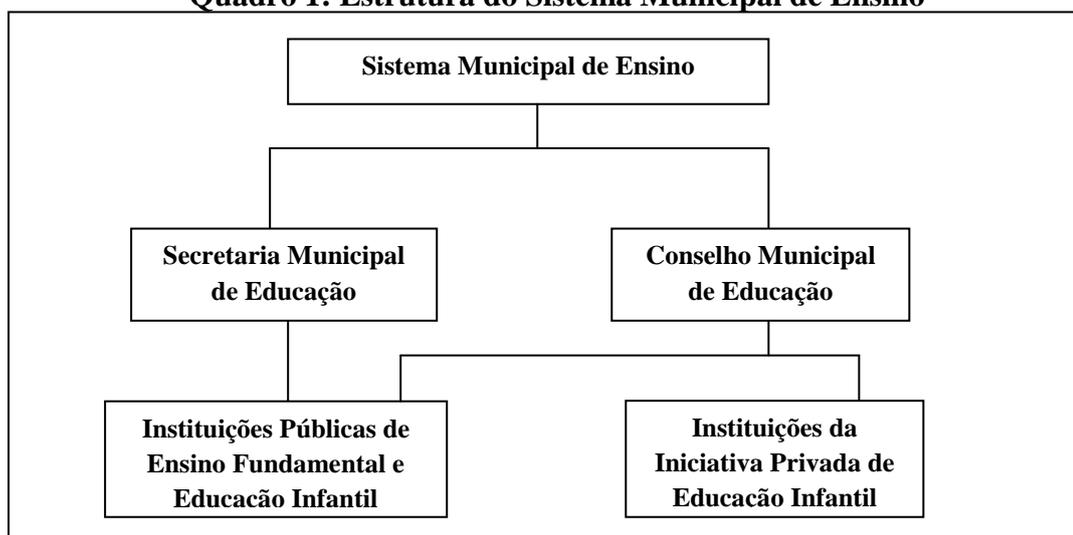
V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição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

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal;

VII - os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

O quadro 1 sistematiza a estrutura do sistema municipal de ensino:

Quadro 1: Estrutura do Sistema Municipal de Ensino



Fontes: art. 211 da CF/88 e os arts. 11 e 18 da LDB/96. Elaboração própria.

Desta forma, o sistema municipal compreende os seguintes componentes: as instituições de ensino mantidas pelo poder público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação. O sistema municipal de ensino é a concretização da autonomia do município na área educacional em relação à normatização local e é responsável pelo credenciamento dos estabelecimentos de ensino.

Dentre os órgãos municipais de educação, destacam-se as secretarias de educação e os conselhos de educação. A secretaria municipal de educação organiza administrativamente a educação pública do município nos aspectos administrativo, pedagógico e financeiro, nos

termos da legislação federal e municipal. O conselho municipal de educação é um órgão do sistema de ensino responsável pela normatização das atividades educacionais, pelo credenciamento e fiscalização das instituições escolares públicas municipal e das instituições da iniciativa privada de educação infantil, dentre outras atribuições que cada legislação municipal estabelece.

Segundo a interpretação de Rocha (2016), a LDB/96 atribuiu seis responsabilidades e uma possibilidade aos municípios. São elas:

1ª) Organizar a rede municipal de ensino, de acordo com as políticas e os planos educacionais desenvolvidos pelos estados-membros e União.

2ª) Garantir a educação infantil e o ensino fundamental a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no município, isto é, assegurar a educação básica.

3ª) Redistribuir recursos materiais, tecnológicos e financeiros para as suas escolas. Isto significa que o município deve repassar às escolas públicas municipais parte dos recursos financeiros arrecadados, assim como parte dos recursos que os estados-membros e a União lhe repassam, para à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e educação infantil;

4ª) Normatizar as atividades educacionais em sua circunscrição. Significa que o legislativo local, executivo e/ou conselho municipal de educação, devem promulgar e/ou editar quaisquer tipos de atos normativos que regulamentem o ensino público e privado no município. Também é mister enfatizar que as normatizações municipais somente têm validade na jurisdição do município que as elaboraram.

5ª) Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino da iniciativa pública (ensino fundamental e educação infantil) e iniciativa privada (educação infantil).

6ª) Assumir o transporte escolar rural dos alunos da rede municipal. O transporte gratuito de alunos matriculados na rede pública de educação infantil e do ensino fundamental é de responsabilidade do Poder Executivo municipal.

Tendo em vista as seis responsabilidades para a educação municipal, ainda conforme a autora, a LDB/96 permite que o município opte por construir seu sistema municipal de educação autonomamente, por meio de Lei municipal e por criar o conselho municipal de educação, ou que faça parte do sistema estadual, sendo que nesta possibilidade, a rede municipal estará integrada as regras do seu estado.

É possível perceber que há estreita relação entre o federalismo educacional e o federalismo político, à medida em que há as mesmas características presentes em ambos: repartição de poder e das competências educacionais entre os entes federados, organização

dos próprios sistemas de ensino e a autonomia em normatizar, administrar e financiar a educação.

Assim, com amparo no conceito de instituições retirado da teoria do neoinstitucionalismo histórico, utilizado como referência para o presente estudo, verifica-se que a forma federativa da educação brasileira define competências e limites dados pelo regramento jurídico que delimita a estrutura organizacional da educação municipal.

Nesta direção, a garantia da educação como um direito social está atrelada ao financiamento público. Neste sentido, pretende-se descrever, a seguir, o federalismo fiscal fornecendo base para a discussão do financiamento da educação pública brasileira, em especial no nível município.

I.5. O Federalismo Fiscal e a Estrutura do Financiamento da Educação Brasileira

Nesta seção, o federalismo fiscal será abordado a partir do arcabouço jurídico presente na Constituição Federal de 1988, no Código Tributário Nacional de 1966⁸ e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Antes de se adentrar no federalismo fiscal faz-se necessário abordar o significado de financiamento, especificamente para área educacional. Assim, recorrendo à definição apresentada por Carvalho (2016),

Financiamento é uma operação financeira em que a parte financiadora fornece recursos para outra parte, que está sendo financiada. No caso do financiamento público da educação, os entes federados (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) fornecem recursos financeiros para manutenção de suas escolas, pagamento de pessoal e investimentos na infraestrutura escolar. (p. 101)

O federalismo fiscal compreende o conjunto de receitas tributárias atribuídas a cada ente federado, cujo objetivo é a prestação dos serviços públicos.

Oliveira (2000) argumenta que no federalismo fiscal, como são chamadas as relações de distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas. Desta maneira se “caracteriza a necessidade da existência de uma estrutura capaz de

⁸ A Lei 5.172 de 25/10/66 dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios, denominado de Código Tributário Nacional.

gerar um efeito distributivo entre os grupos que fazem parte da federação, além de um agente intermediador capaz de evitar possíveis atritos entre os membros federados” (p. 28).

O sistema tributário nacional estabelece como o Estado brasileiro se organiza financeiramente para atender as necessidades públicas, conforme o disposto no Código Tributário Nacional (CTN) e nos arts. 145 a 162 da CF/88⁹. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tributos: impostos, taxas, contribuição de melhoria e outras contribuições¹⁰.

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

As taxas têm como fato gerador do exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, ou seja, esta é vinculada a serviços específicos¹¹. Em outras palavras, é o valor cobrado pelo Estado brasileiro para o fornecimento de serviços público, tais como: taxa de iluminação pública, taxa de recolhimento de lixo urbano e etc.

A contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado¹². Ou seja, é o tributo com destino próprio cobrado pelo Estado em decorrência de um serviço que proporciona benefícios ao indivíduo. Exemplos: Obra pública que proporciona valorização do imóvel do indivíduo.

Conforme o artigo 194 da CF/88¹³, as contribuições para a Previdência Social são para o financiamento da Seguridade Social e abrangem a Previdência Social, a Saúde e a

⁹ Conforme a CF/88: Sistema Tributário Nacional: Dos Princípios Gerais (arts. 145 a 149); Das Limitações do Poder de Tributar (arts. 150 a 152); Dos Impostos da União (arts. 153 a 154); Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal (art.155); Dos Impostos dos Municípios (art.156); Da Repartição das Receitas Tributárias (arts. 157 a 162).

¹⁰ O § 5º do art. 212 da CF estabelece que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

¹¹ Conforme o Art. 77 do Código Tributário Nacional.

¹² Conforme o Art. 81 do Código Tributário Nacional.

¹³ O art. 195 da CF/88 define que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Assistência Social. As taxas, contribuições de melhoria e outras contribuições (prevista no art. 149 da CF) não serão objeto desta análise, uma vez que não podem ser destinadas à educação, com exceção da contribuição social do salário-educação, que será abordado posteriormente.

O imposto tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte e não é vinculada a nenhum serviço¹⁴. Ou seja, é um montante que pessoas físicas e jurídicas devem pagar ao Estado brasileiro com o objetivo de custear as despesas públicas. Em outras palavras, o imposto não corresponde a qualquer contraprestação específica de serviços, diferente das taxas e contribuições.

De acordo com o art. 153 da CF/88, constituem impostos de competência da União: Imposto de Importação de produtos estrangeiros (**II**), Imposto sobre a Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (**IE**), Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza (**IR na fonte, IRPJ/IRPF**), Imposto sobre Produtos Industrializados (**IPI**), Imposto sobre Operações de crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (**IOF**), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (**ITR**) e sobre **Grandes fortunas** (aguardando lei complementar).

Após todos os repasses realizados aos estados e municípios, os impostos que ficam na União são os seguintes: 100% do Imposto sobre Importação e Exportação; 56% do IPI, diminuindo ainda, 10% do IPI sobre exportações, que é repassado aos estados e Distrito Federal; 50% do ITR e 56% do valor do IR, após subtrair o IR descontado na fonte dos servidores estaduais, do Distrito Federal e dos municípios (AMARAL, 2012).

Conforme disposto no art. 155 da Carta Magna, os impostos de competência dos 26 estados e do Distrito Federal encontram-se estabelecidos desta maneira: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (**ICMS**), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (**ITCD**) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**).

Os estados e o Distrito Federal ainda recebem recursos da União provenientes do Fundo de Participação dos Estados¹⁵ (FPE) que é composto por 21,5% do IPI e IR.

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro.

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

¹⁴ Conforme o Art. 16 do Código Tributário Nacional.

¹⁵ O FPE é composto por 21,5% de dois impostos da União: IPI e IR. São três critérios de distribuição: regional, populacional e da renda *per capita*. O primeiro determina que 85% dos recursos devem ser destinados às

Assim, além do FPE, parte da arrecadação realizada pela União é transferida aos estados-membros: 10% do IPI de produtos exportados pelos estados, 100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos estaduais, 30% do IOF-ouro para os estados produtores de ouro, compensação financeira a desoneração do ICMS – Lei Kandir¹⁶.

Ressalta-se que o ente estadual transfere aos municípios parte da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Desta maneira, 75% do ICMS pertencem ao estado e 25% são repassados aos seus municípios. Da arrecadação do IPVA, 50% são repassados aos seus municípios nos quais os veículos tenham sido licenciados.

O art. 156 da CF/88 explicita os três impostos que os 5.570 municípios arrecadam da sociedade: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (**IPTU**), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (**ITBI**) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (**ISS**).

Os municípios recebem da União as seguintes transferências: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹⁷ que é composto por 24,5% de IPI e do IR. E ainda, 100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos municipais, 70% do IOF-ouro para os municípios que extraem ouro, compensação financeira desoneração do ICMS-Lei Kandir, 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)¹⁸.

unidades da Federação brasileira das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% às unidades da Federação das regiões Sul e Sudeste. Nas duas últimas regiões, os recursos são distribuídos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda *per capita* estadual (CARVALHO, 2016). Essas regras valeram até 2015, conforme cartilha do FPE: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63d0b3ab-75d9-42e9-a0b4-c892872ec3f1. A partir de 2016, houve modificação expressiva na distribuição do FPE, mas não será abordada porque o escopo desta dissertação restringe-se a 2015. Ver a respeito: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf

¹⁶ De acordo com Carvalho (2016), a Lei Kandir nº 87/96 foi criada para que a União compense a perda financeira dos estados com a renúncia fiscal do ICMS com o intuito de reduzir os preços finais das mercadorias exportadas e favorecer a balança comercial. Sobre a lei Kandir, consultar: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm

¹⁷ O FPM é composto por 24,5% (houve acréscimo de 1% de forma parcelada e entrou em vigor nos anos de 2015 e 2016) do IPI e do IR; os critérios de distribuição são: 10% dos recursos para os municípios das capitais, 86,4% para os municípios do interior e 3,6% para os municípios com mais de 142.633 habitantes, além dos critérios populacional e de renda *per capita*. Ver a respeito: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf

¹⁸ O município tem direito a 100% do ITR, desde que assuma a responsabilidade por fiscalização e cobrança e que isso não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (CARVALHO, 2016, p. 111)

O Distrito Federal arrecada como estado e como município. Assim, é responsável pela arrecadação dos três impostos estaduais e três municipais e recebe as transferências da União destinadas aos estados e municípios.

Com base em Amaral (2012), os impostos arrecadados pelos municípios ficam exclusivamente no âmbito municipal, pois estes constituem a menor célula da estrutura da federação não havendo possibilidade de transferências. Carvalho (2016) chama a atenção para o ente municipal, afirmando que são os que menos arrecadam, e ao mesmo tempo, por meio da descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988, são responsáveis por grande parte das políticas públicas. Diante disso, Arretche (2004), enfatiza que a arrecadação de tributos no Brasil é muito desigual entre os governos subnacionais. Nos estados e municípios de mesmo tamanho há grande diversidade de arrecadação tributária.

De acordo com o relatório “Carga tributária no Brasil (2016)” publicado pela Receita Federal, a União é o ente federado que mais arrecada, e com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais por meio da equalização da capacidade de arrecadação em face às responsabilidades na prestação de serviços, cabe ao governo federal transferir parte de sua arrecadação aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os dois principais fundos são as transferências constitucionais: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Conforme demonstra a série histórica da tabela 1, a União tem arrecadado, em média, 70%, enquanto os estados com uma média de 25% e os municípios, com uma arrecadação bem inferior dos tributos, pouco acima de 5%.

Tabela 1: Série histórica dos entes federativos na arrecadação total (2006 a 2015)

Ente federativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Governo Federal	69,21%	70,00%	69,38%	68,81%	69,94%	69,99%	68,06%	68,92%	68,39%	68,26%
Governo Estadual	25,68%	24,85%	25,46%	25,71%	25,53%	24,47%	25,15%	25,27%	25,40%	25,37%
Governo Municipal	5,11%	5,16%	5,16%	5,48%	5,53%	5,54%	5,79%	5,81%	6,21%	6,37%
Receita tributária total	100%	100%	100%	100,00%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Carga Tributária do Brasil, Receita Federal (2016, p. 5).

Ao analisar a organização do sistema tributário nacional, é possível perceber a complexidade do federalismo fiscal, uma vez que mais da metade da arrecadação de tributos permanece com a União e quem menos arrecada são os municípios onde são implementadas a maioria das políticas públicas.

Segundo Araújo (2016),

O sistema tributário nacional não favorece uma aceleração da diminuição das desigualdades territoriais. Isto acontece por que o desenho das transferências entre esferas de governo, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade (p. 56).

Ainda de acordo com o autor, a desigualdade territorial pode ser minimizada por intermédio da distribuição dos recursos tributários entre os entes federativos, em um sistema de transferências em favor das unidades economicamente mais frágeis. Esta é uma das formas que garantirá que o cidadão, independentemente do local de sua residência, tenha acesso a serviços públicos, como a educação, com um padrão mínimo de qualidade.

No que tange ao financiamento educacional, o art. 68 da LDB/96 estabeleceu as fontes de recursos públicos que são destinadas à educação. São elas: as receitas de impostos próprios dos entes federados, receitas de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário educação e de outras contribuições sociais (art. 212, §5º da CF), receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. Serão tratados no presente estudo os recursos públicos oriundos dos impostos próprios, receitas de transferências constitucionais e a contribuição social do salário-educação.

Nessa linha de interpretação, Carvalho (2016) reforça que os recursos públicos para o financiamento da educação básica não correspondem ao total da arrecadação própria e das transferências da União e de estados aos municípios, pois, se fosse assim, não haveria recursos financeiros disponíveis para as demais políticas públicas.

Em relação às receitas de impostos próprios dos entes federados (primeira fonte de recursos financeiros), há uma vinculação específica para a educação, desde a Constituição de 1934. Dos anos 1930 até a vigente CF/88 houve alguns momentos que esta foi suprimida¹⁹.

Assim, a CF/88 em seu art. 212 e o art. 69 da LDB/96 asseguram que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

No que tange especificamente ao município, a vinculação das receitas de impostos próprios, mais as transferências de recursos da União para os municípios e dos estados para os seus municípios devem ser aplicadas na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme consta do quadro 2.

¹⁹ Para melhor compreender a descontinuidade na vinculação de recursos à educação, consultar: Carvalho (2016).

Quadro 2: Recursos a serem aplicados em MDE pelos municípios

Recursos arrecadados pelos municípios + Recursos recebidos da União + Recursos recebidos dos estados = Recursos disponíveis aos municípios
<hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> (recursos mínimos a serem aplicados em educação pelos municípios) = 25% dos recursos resultantes nos municípios

Fonte: Amaral (2012, p. 20).

Desta forma, o município deve aplicar pelo menos 25% dos impostos, por ele arrecadado, adicionando-se as transferências da União e do estado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A segunda fonte de recursos financeiros para o ente municipal é aquela decorrente das transferências constitucionais e outras transferências. As transferências de recursos são realizadas de um ente federado para outro e tem como objetivo equalizar a capacidade arrecadatória na prestação dos serviços educacionais. Conforme abordado anteriormente exemplos de transferências constitucionais são FPM e FPE.

Além da vinculação de impostos para a educação, existe a subvinculação dos impostos, que funcionou por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) até 2006 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente entre 2007 a 2020.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentado pela Lei 9.424/1996, em caráter temporário, com vigência de 10 anos.

O Fundef foi implantado, nacionalmente em 1998, quando a nova sistemática de redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental passou a vigorar. Foi estabelecido que a redistribuição dos recursos do fundo seria feita segundo o tamanho da rede em termos de número de matrículas e com base em um valor mínimo por aluno definido nacionalmente; a destinação de uma parte dos recursos (mínimo de 60%) ao salário dos profissionais do magistério, e o restante do percentual para despesas com a manutenção e

desenvolvimento do ensino; e a destinação, por parte da União, de uma verba suplementar aos estados que não conseguissem atingir um valor mínimo aluno/ano.

A lei nº 9424/96 determinou uma subvinculação de 15% dos 25%, da receita de impostos e transferências que os estados e municípios recebiam da União, ou seja, do FPM, FPE, IPI exp., Desoneração da Lei Kandir e ICMS deveriam ser destinados ao fundo.

Segundo Araújo (2014), a criação dos 27 fundos contábeis, o bloqueio de parte dos recursos oriundos de impostos e transferências constitucionais e a redistribuição dos recursos por meio de valor mínimo por aluno constituíram uma nova dinâmica de repartição dos recursos educacionais. No mesmo sentido, Carvalho (2016) explica que o Fundef modificou a estrutura e a dinâmica do financiamento da educação básica baseada nos princípios do federalismo educacional. O fundo apresentou como diagnóstico a grave desigualdade na arrecadação de recursos próprios pelos estados e municípios e, portanto, a assimetria dos valores anuais por aluno entre os membros da federação.

A autora enfatiza ainda que a redistribuição de recursos promovida dentro de cada estado a partir do número de matrículas no ensino fundamental originou a existência de dois tipos de municípios: os perdedores e ganhadores. De acordo com Carvalho (2016),

A redistribuição de recursos promovida dentro de cada estado a partir da oferta de matrículas originou a existência de dois tipos de municípios: os “perdedores”, aqueles com poucas matrículas no ensino fundamental, que foram obrigados a contribuir com o fundo, mas não receberam o repasse ou receberam um montante inferior a sua contribuição; e os “ganhadores”, que foram aqueles que tinham muitas matrículas na rede municipal no ensino fundamental e recebiam recursos adicionais do fundo. Da mesma forma, os estados foram “perdedores” de recursos, transferindo aos municípios 8% da sua contribuição para o Fundef em 1998 e, em 2006, 35%. (p.114)

Em perspectiva mais crítica, Araújo (2016) afirma que este novo modelo de financiamento educacional obrigou os entes federados (estados e municípios), com exceção da União, a focalizarem a aplicação dos seus recursos no ensino fundamental. Além disso, o fundo estabeleceu uma redistribuição dos recursos bloqueados pelo Fundef tendo por base as matrículas declaradas por cada esfera no âmbito de cada unidade da federação, criando instrumento indutor de elevação da oferta de vagas públicas. O papel da União, que teoricamente deveria ser de ajudar financeiramente os demais entes para garantir a “equalização das oportunidades” e o “padrão mínimo de qualidade”, passou a ser o de socorrer fundos estaduais onde o valor por aluno encontrado não alcançava o mínimo definido nacionalmente.

Há que se atentar para opinião de Sena (2009) sobre o Fundef. Segundo ao autor, o fundo foi um instrumento de consolidação de uma política de financiamento da educação pública cujo intuito era assegurar o direito à educação, na garantia da universalização do ensino fundamental. Entretanto, o direito à educação foi limitado ao ensino fundamental, sem resolver o problema do financiamento das demais etapas e modalidades. O critério da distribuição de recursos segundo a matrícula, além de reduzir o clientelismo e aumentar a transparência, teve o mérito de orientar o financiamento para o aluno. A subvinculação para o magistério revelou-se condição necessária, mas não suficiente, para dar uma base na valorização do magistério e na organização da carreira. A criação dos conselhos nos níveis estaduais e municipais do Fundef estabeleceu o controle social em matéria educacional.

Ressalta-se que o Fundef foi essencial na redistribuição dos recursos por meio de valor mínimo por aluno e assegurou a subvinculação do percentual mínimo de 60% dos recursos para pagamento dos profissionais do magistério. Entretanto, resultou em dificuldades para a expansão da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. A prioridade para o ensino fundamental reduziu o volume de recursos para os outros níveis.

Com o fim de sua vigência, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494 de 2007, com prazo de vigência de 14 anos, ou seja, até o ano de 2020.

O Fundeb amplia o atendimento para toda a educação básica, isto é, para efeito de cálculo e aplicação dos recursos, foram acrescentadas as etapas da educação infantil, do ensino médio e a modalidade da educação de jovens e adultos (EJA). O percentual subvinculado foi aumentado para 20% a partir de 2009, sendo que sua composição incluiu aqueles presentes no Fundef (ICMS, FPM, FPE, IPI-Exportação, Lei Kandir), acrescidos da receita de outros dois impostos estaduais antes não computados no Fundef: IPVA, ITCMD e a transferência do ITR aos municípios. Além destes recursos, também integram a composição do fundo os recursos federais a título de complementação financeira com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano para todos os fundos.

Em análise desenvolvida por Carvalho (2016),

Os governos estaduais têm sido “perdedores” de recursos e os municípios “ganhadores” em relação ao fundeb, contudo, a redistribuição de recursos depende da trajetória da expansão da educação infantil, atribuição exclusiva dos municípios, e do ensino médio, atribuição exclusiva dos estados-membros. Ambas as etapas da educação básica têm custos superiores ao do ensino fundamental, em virtude da necessidade de se ter menor quantidade de alunos por turma e adequação da

infraestrutura e do material didático, no primeiro caso, e existência de quadro docente maior e mais especializado no segundo caso (p. 118).

Na mesma direção, Vazquez (2011) afirma que o Fundeb mobiliza um volume de recursos superior ao fundo anterior, a fim de fazer frente à nova demanda nas demais etapas da educação básica. Essa expansão deve-se, principalmente, ao aumento do percentual vinculado das receitas estaduais e municipais. Portanto, o aumento de recursos para o novo fundo veio, principalmente, do aumento da vinculação daqueles recursos já destinados ao MDE. Ainda de acordo com o autor, o fundo promove a especialização de cada ente federado em sua área de competência, uma vez que a atuação em outras áreas acarreta custos sem repasses adicionais do Fundeb.

Quais as principais diferenças e semelhanças entre o Fundef e o Fundeb? Segue abaixo quadro esquemático elaborado por Carvalho (2016) a respeito da composição de recursos destinados aos dois fundos.

Quadro 3: Composição do Fundef e Fundeb

Fundef	Fundeb
União a estados	União a estados
FPE 21,5% do IPI e o IR	FPE 21,5% do IPI e o IR
10% do IPI de produtos exportados pelos estados	10% do IPI de produtos exportados pelos estados
Compensação financeira pela desoneração do ICMS - Lei Kandir	Compensação financeira pela desoneração do ICMS - Lei Kandir
Estados	Estados
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
União a municípios	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
FPM 23,5% do IPI e o IR	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)
Compensação financeira pela desoneração do ICMS - Lei Kandir	União a municípios
	FPM 24,5% do IPI e o IR
	Compensação financeira pela desoneração do ICMS - Lei Kandir
	50% do imposto sobre a Propriedade territorial Rural (ITR)

Fonte: Carvalho (2016, p.114).

O Fundef atendia somente ao ensino fundamental e com vigência de 10 anos, o Fundeb foi ampliado o atendimento para todas as etapas e modalidades da educação básica e vigente por 14 anos; em relação à complementação da União, não houve definição de parâmetro que assegurasse o montante de recursos da esfera para o Fundef. Já com o Fundeb há previsão de valores visando assegurar o montante de recursos complementares da União para o fundo. Por fim, a definição do valor mínimo por aluno do Fundef era de acordo com a divisão da soma dos recursos retidos em cada fundo estadual pela soma de todas as matrículas de ensino fundamental em cada estado. Com o Fundeb, o valor mínimo por aluno é fixado somando-se os recursos dos fundos estaduais mais a complementação financeira da União²⁰ e dividindo o resultado pela quantidade de matrículas da educação básica. Os valores por alunos são alterados de acordo com a etapa e modalidade de ensino.

Na percepção de Araújo (2016), a Emenda Constitucional nº 53/2006 não promoveu mudanças significativas nas responsabilidades dos entes federados, sendo suas principais alterações foram no formato da política de fundos. Além disso, a redistribuição tornou-se mais complexa do que a realizada anteriormente, pois foram criados dezessete fatores de ponderação e um intervalo de variação de 30% para mais ou para menos em torno do valor por aluno encontrado nas séries iniciais do ensino fundamental.

Para Sena (2009) os processos de concepção e aprovação do Fundef e Fundeb revelam que o segundo representa, em relação ao primeiro, uma continuidade com aprimoramentos, que somente foram possíveis a partir do aprendizado que a experiência proporcionou.

Neste sentido, a origem do Fundef em 1996, tinha uma política focalizada no ensino fundamental com o objetivo de centralizar recursos para o atendimento e valorização do magistério nesta etapa. Em 2007, o Fundeb teve uma abrangência maior, incluindo não apenas a educação infantil e o ensino médio, mas também a valorização dos profissionais da educação²¹.

²⁰ A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT. (art. 4º da Lei 11.494/2007).

²¹ De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/2007, são considerados profissionais do magistério aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas aquelas relativas à direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Conforme o art. 61 da LDB/96: “Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

A terceira fonte de recursos indispensável ao financiamento do ensino é a receita proveniente do Salário-Educação (SE). Está previsto no art. 212, § 5º da CF/88 e no art. 68, inciso III da LDB. Dessa forma, o salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas, destinada, exclusivamente, ao financiamento de ações voltadas ao desenvolvimento da educação básica pública. Segundo Oliveira & Adrião (2007 p. 87), “o salário educação é a operacionalização prática da responsabilização das empresas para com a educação”.

Assim, esta contribuição foi garantida como fonte adicional de financiamento da educação, e regulamentado pelas leis nº. 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, foi determinado que a contribuição social do salário-educação atendesse a partir de 2007, toda a educação básica pública.

O salário-educação é uma contribuição social, e seus contribuintes são as empresas vinculadas à Previdência Social, ou seja, toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas. A contribuição do salário-educação é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor das remunerações pagas pelas empresas, aos segurados empregados. A isenção de recolhimento está prevista para: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e suas respectivas autarquias e fundações, as instituições públicas de ensino de qualquer etapa, as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, as organizações sem fins lucrativos e as organizações hospitalares e de assistência social.

A contribuição social é arrecadada e fiscalizada, exclusivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Fazenda, que deduz 1% do montante a

I - professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II - trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36; (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação”.

título de taxa de administração e transfere os recursos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)²². Este faz a gestão das verbas do salário-educação.

Com o advento da Lei nº 10.832/2003, foi alterada a repartição do montante da arrecadação do salário-educação, aumentando os recursos alocados no orçamento do FNDE e assegurou-se a participação dos municípios, ficando assim distribuídos: desconta-se 10% da arrecadação líquida para o FNDE e distribui-se 90% da arrecadação líquida da seguinte forma: 1/3 dos recursos fazem parte da quota federal, destinado para financiamento de programas e projetos da educação, e 2/3 dos recursos são distribuídos²³ automaticamente em quotas estaduais e municipais em favor das secretarias de educação para a utilização na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Da cota federal do salário-educação, o FNDE²⁴ realiza assistência financeira, de forma suplementar, à educação básica, em três formas diferentes: direta, automática e voluntária²⁵.

De acordo com Cruz (2011), a assistência financeira direta da União compreende os programas: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), entre outros programas do livro (Biblioteca na Escola), Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) ou os equipamentos para a educação especial. A assistência financeira direta tem critérios objetivamente definidos e representa políticas de caráter conjuntural, porque não oferecem atendimento universal, com exceção do PNLD.

No caso da assistência financeira voluntária, é a transferência de recursos financeiros sem necessidade de convênio ou contrato, tal como o Proinfância, que envolve a transferência de recursos a municípios para construção e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas públicas. Existe um grau de discricionariedade na administração desses recursos voluntários, assim como dificuldades para o atendimento das necessidades de cada ente federado (CRUZ, 2011; FARENZENA, 2011).

Ainda conforme as autoras Cruz (2011) e Farenzena (2011), a assistência financeira automática envolve a transferência de recursos em ações legalmente previstas. Os critérios de

²² Em 2011, o orçamento da autarquia foi de R\$36,2 milhões de reais e a arrecadação bruta da contribuição do salário-educação foi de R\$13,9 milhões o que representa 38% do montante disponível para exercer sua função supletiva e redistributiva, ou seja, assistência financeira direta, automática e voluntária dos programas federais, com exceção do PNAE (MEC, 2013 apud CARVALHO, 2016).

²³ A distribuição de recursos é feita na proporção de matrículas na educação básica das respectivas redes públicas de ensino, utilizando-se os dados apurados no Censo da Educação Básica do exercício anterior.

²⁴ O FNDE é uma autarquia federal criada em 1968, ligada ao Ministério da Educação, que é responsável pela formulação de políticas educacionais e por efetuar transferências financeiras e de outros recursos aos estados, DF e municípios.

²⁵ A assistência financeira realizada pelo FNDE é feita, em boa parte por meio de recursos do salário-educação.

distribuição de recursos permitem maior transparência para os entes federados e para a sociedade civil. A principal característica da assistência financeira automática é a inexistência da figura do convênio. São consideradas transferências automáticas, seguidas de outras políticas de repasse amparadas por leis, os seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)²⁶, o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), o Programa de Apoio à Educação Especial (PAED), Fazendo Escola/Recomeço e as ações do Programa Brasil Alfabetizado de distribuição de bolsas e de formação de alfabetizadores.

Das políticas de assistência financeira, serão objeto desta pesquisa o Pnate e o PNAE²⁷. Estes são programas que os municípios brasileiros recebem recursos financeiros do governo federal e são geridos pela secretaria de educação ou prefeitura municipal. Não serão objeto de análise os outros programas federais citados anteriormente, pois o repasse realizado é feito em bens materiais (PNLD e Proinfo), transferências de recursos diretos às escolas (PDDE)²⁸ e ações educacionais pré-definidas para construção de escolas (Proinfância). É importante destacar que estes programas não permitem a análise sobre o papel distributivo e redistributivo do município, por isso, não serão objetos de análise desta dissertação, uma vez que o repasse é realizado por bens materiais ou transferências diretas para as escolas ou ações pré-definidas.

Segundo Pinto (2000), “tão importante quanto definir de forma clara quais são e como se estruturam as fontes de recursos para a educação, é estabelecer que tipo de despesa pode ser efetivamente computada como gastos em ensino”(p.66). Neste sentido, com o intuito de enfatizar e esclarecer que os recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino venham a ser utilizados para financiar ações que se caracterizam como educacionais, a LDB define, no art. 70, o que pode ser considerado MDE, e no art. 71, o que não pode ser considerado despesa, para efeito da MDE²⁹.

²⁶ O PDDE é um programa de assistência financeira, em caráter suplementar enviada direto às escolas públicas e às escolas de educação especial de entidades filantrópicas. Este visa contribuir para a melhoria física e pedagógica das escolas, o reforço da autogestão escolar e a elevação de desempenho da educação básica.

²⁷ Os programas mencionados serão abordados no segundo capítulo.

²⁸ O PDDE será utilizado no terceiro capítulo apenas na análise comparativa na proporção de recursos financeiros recebidos por escola entre o PDDE e o Proafem no Município de Luziânia

²⁹ De acordo com o Art. 70. “Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

Neste contexto, Carvalho (2016) elucida de que forma os recursos vinculados podem ser usados na MDE:

Em linhas gerais, refere-se às despesas relativas aos objetivos básicos das instituições educacionais. Estão incluídos os gastos com quadro de pessoal ativo (docentes e técnicos), a título de remuneração e de aperfeiçoamento; gastos com custeio da máquina pública, tais como uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino e realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, e de investimento, tais como aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e aquisição de material didático-escolar. (p. 112)

O art. 70 da LDB também norteia com quais políticas educacionais que os estados e municípios poderão utilizar os recursos financeiros das cotas do salário-educação. Em síntese, essas ações são as seguintes: transporte escolar, construção de escolas, reforma e adequação de prédios escolares, aquisição de material didático-pedagógico, equipamentos para escola e capacitação de professores.

Conforme orientação que consta no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é vedada a destinação dos recursos do salário-educação para o pagamento de pessoal do quadro de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em relação ao Fundeb, as orientações para a utilização dos recursos estão previstas nos arts. 21, 22 e 23 da Lei n. 11.494/2007³⁰, em ações consideradas manutenção e

-
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
 - IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
 - V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
 - VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
 - VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
 - VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”.

Art. 71. “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 - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, 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”.

³⁰ Conforme o art. 21 “Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

desenvolvimento do ensino (MDE). Os recursos devem ser aplicados na melhoria das instituições escolares, nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, no ensino-aprendizagem do aluno e na valorização dos profissionais da educação. A parcela mínima de 60% da receita do fundo deve ser destinada ao pagamento exclusivo dos profissionais do magistério que atuam na educação básica, nos termos da Lei do piso salarial profissional nacional³¹. O restante dos recursos deve ser usado para as demais despesas consideradas como MDE³². Ademais, é importante salientar que os recursos poderão ser aplicados pelos estados e municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária.

I.6. Considerações Finais

Art. 22. “Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente”.

Art. 23. “É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica”. (Lei 11.494/2007)

³¹ A Lei nº 11.738 de 2008 regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, com formação em nível médio. O piso salarial profissional é o valor mínimo que os professores em início de carreira devem receber. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar abaixo o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. A partir do ano de 2009 é atualizado anualmente no mês de janeiro. Os professores devem passar no máximo dois terços (2/3) da carga horária em sala de aula, e no mínimo um terço (1/3) da jornada de trabalho deve ser destinado às chamadas atividades extraclasse, como planejamento de aulas, reuniões pedagógicas e correção de atividades.

³² Cabe salientar que, os demais profissionais que atuam na educação podem ser remunerados com recursos dos 40% máximos restantes do FUNDEB: aqueles que exercem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação, como por exemplo, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, bibliotecário, nutricionista, vigilante, merendeira, porteiro, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública. http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cartilha_alteracoes.pdf

Este capítulo teve a intenção de abordar o arcabouço teórico que norteia esta dissertação. A partir da perspectiva teórica neoinstitucionalista histórica, o texto embasou-se no conceito de instituições, sendo aquele que define instituição como as normas, regulamentos e legislações. O intuito foi analisar o papel do município, que é responsável pelas regras formais de funcionamento das políticas educacionais. Isto é, envolve as regras formais que regem a gestão educacional, tais como as legislações federal e municipal, que interferem nas políticas educacionais. Assim foi possível compreender o município como uma instituição política que delimita e implementa as políticas públicas, a forma de atuação de sua instância e a sua influência no planejamento e nos conjuntos de ações que envolvem uma gestão específica.

Em seguida, levando-se em consideração o modelo do federalismo brasileiro, foi possível entender o federalismo político na organização do Estado federal brasileiro, este é composto pela União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, cada qual conservando sua autonomia na repartição de competências para a organização do Estado.

Posteriormente, o texto abordou o federalismo educacional, ou seja, tratou das competências de cada instância da federação na oferta dos diferentes níveis da educação e na organização da educação brasileira. Percebeu-se há estreita relação entre o federalismo educacional e o federalismo político, à medida que há as mesmas características presentes em ambos: repartição de poder e das competências educacionais entre os entes federados, organização dos próprios sistemas de ensino e a autonomia em normatizar, administrar e financiar a educação. Com amparo no conceito de instituições e baseado no federalismo político utilizado como referência para o presente estudo, depreendeu-se que a forma federativa da educação brasileira define competências e limites dados pelo regramento jurídico que delimita a estrutura organizacional da educação municipal.

Por fim, o federalismo fiscal foi apresentado, por meio da abordagem das principais fontes de recursos que financiam o ensino público no país, a vinculação constitucional dos recursos para a educação, às transferências constitucionais e o salário-educação. O texto procurou delimitar as principais fontes de recursos destinadas ao financiamento da educação básica municipal.

CAPÍTULO II - O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE LUZIÂNIA E AS RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO PÚBLICA

II.1. Introdução

O segundo capítulo tem por objetivo investigar a gestão financeira no Município de Luziânia, localizado no Estado de Goiás, por meio da análise dos recursos destinados à educação pública municipal. Este capítulo divide-se em três seções, além desta breve introdução e das considerações finais. Na segunda seção, o texto procura descrever o município foco desta dissertação, quanto ao perfil geográfico, econômico e populacional. Na seção seguinte, a intenção é fazer a descrição a respeito da forma de organização do ensino público municipal e a oferta educacional, no que tange às etapas e às modalidades educacionais da rede municipal de ensino de Luziânia. Na última seção, feito o mapeamento do município pesquisado, apresenta-se a análise sobre os recursos financeiros disponíveis para a educação municipal de Luziânia no período de 2005 a 2015.

II.2. Município Pesquisado

O município escolhido nesta investigação é Luziânia, pertencente ao estado de Goiás, que está localizada a 60 km de distância do Distrito Federal e a 200 km da capital de Goiás, Goiânia. Faz parte da região denominada RIDE/DF³³ – Região Integrada do Entorno do Distrito Federal.

³³ A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000. A RIDE tem como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional.

Mapa 1: Localização do Município de Luziânia-Goiás



Mapa de Luziânia-GO.
Fonte: IBGE.

A história de Luziânia começou em 1746³⁴. A cidade tem uma área territorial de 3.961,099 Km² e uma densidade populacional de 48,99 hab/km². Em 2010, contabilizou 174.531 habitantes, com estimativa do IBGE de 194.039, para 2015, considerada uma cidade de médio porte. Entre os residentes, a população na zona urbana é de 93% e de 7% na zona rural.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 foi de 0,701 (IBGE, 2016). De acordo com o site Atlasbrasil³⁵, o IDHM de Luziânia, situa o município na

³⁴ Antônio Bueno de Azevedo, acompanhado de amigos e inúmeros escravos, partiu de Paracatu-MG, Três meses mais tarde, isto é, em 13 de dezembro daquele ano, seguiu viagem, rumo oeste, fixando residência no local a que denominou Santa Luzia. A fundação do povoado se prende à mineração de ouro, metal existente na região. O arraial foi elevado à vila em 1833, tendo sido instalado solenemente no ano seguinte. Em 1867 a vila passou à categoria de cidade. Por força do Decreto-lei estadual n.º 8.305, de 31 de dezembro de 1943, Santa Luzia passou a denominar-se Luziânia.

³⁵ O Atlasbrasil é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). Este traz informações relevantes, além do IDHM, mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

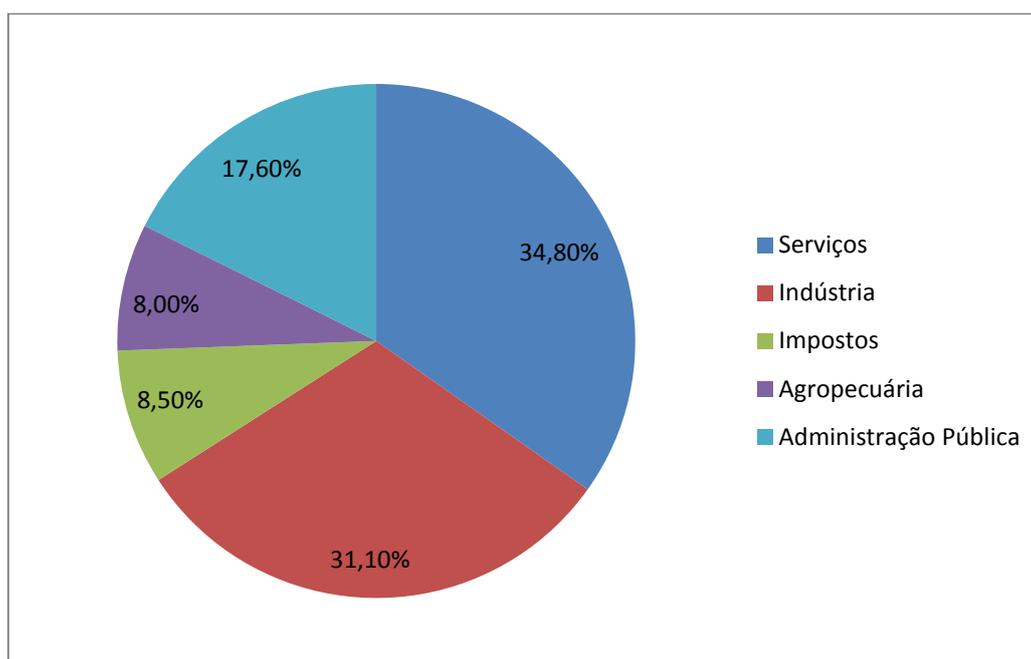
O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa e município. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). O IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto. As faixas de Desenvolvimento Humano Municipal:

0 a 0,499 muito baixo
0,500 a 0,599 baixo

faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do município foi a longevidade, com índice de 0,831, seguida de renda, com índice de 0,689, e de educação, com índice de 0,602.

Sua economia é bastante diversificada, de acordo com o Instituto Mauro Borges – IMB (2015), órgão ligado à Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás, Luziânia³⁶ se destacou entre os dez municípios do estado de Goiás em 2015, em relação à participação do Produto Interno Bruto (PIB) municipal.

Gráfico 1: Produto Interno Bruto do Município de Luziânia (PIB)



Fonte: IBGE/2015. Elaboração própria.

Luziânia teve o PIB³⁷ em 2015 de R\$ 3.353.547,00 bilhões, de acordo com os dados do IMB. Os dados do gráfico mostram que das atividades do município, os serviços e a indústria correspondem a mais de 60% (sessenta por cento) de sua economia.

0,600 a 0,699 médio
0,700 a 0,799 alto
0,800 a 1 muito alto

³⁶ Luziânia obteve a participação de 1,9% do PIB. Fonte: IBGE/ órgãos estaduais de estatística. Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2017. Ver a respeito: <http://www.imb.go.gov.br/pub/pib/pibmun2015/pibmun2015.pdf>

³⁷ O PIB (Produto Interno Bruto) é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia e tem como principal objetivo mensurar a atividade econômica de uma determinada região. Representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região (país, estado ou município), durante um

Segundo o IMB existiam na cidade de Luziânia 113.679 eleitores em 2015, equivalente a 58,2% da população. O Poder Legislativo municipal representado pelos vereadores discute e vota projetos que serão transformados em leis. Cabe a eles fiscalizar a forma como a prefeitura administra os recursos públicos. O Poder Executivo, representado pelo prefeito municipal tem a atribuição de cumprir as atribuições previstas na CF/88 e na lei maior do município, a Lei Orgânica.

A Lei Orgânica do Município de Luziânia foi aprovada em 05 de abril de 1990 e sofreu alterações nos últimos anos. Nela estabelece a organização geral do município³⁸. A análise desta legislação será realizada no terceiro capítulo.

II.3. A Oferta Educacional no Município de Luziânia

Após a explanação do contexto aonde será desenvolvida a pesquisa, faz-se necessário realizar um breve relato da educação do município escolhido, em tela. A Lei Orgânica do Município³⁹ em consonância a CF/88 estabeleceu a competência na área educacional, prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A rede municipal de ensino de Luziânia, recorte da pesquisa, atende a educação infantil e o ensino fundamental do 1º ao 5º ano (anos iniciais)⁴⁰ e nas modalidades de Educação Especial (EE) e Educação de Jovens e Adultos (EJA) no ensino fundamental dos anos iniciais.

período específico de tempo (ano, semestre, trimestre ou mês). Ver a respeito: <https://br.advfn.com/indicadores/pib>

³⁸ A Lei Orgânica do Município de Luziânia-GO prevê: a organização geral do município, a organização política administrativa, as competências do município, os poderes municipais, administração tributária e financeira e a ordem econômica e social, estabelecidos em 202 artigos.

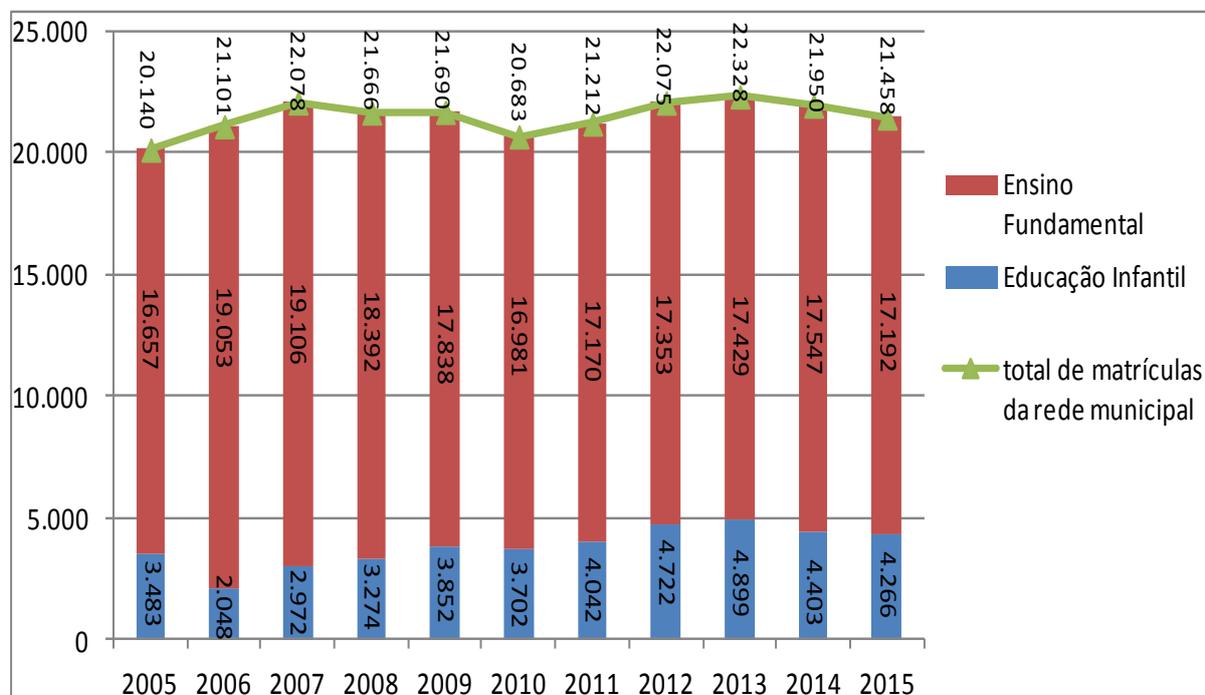
³⁹ De acordo com o Art. 21: Ao Município de Luziânia-GO compete prover tudo quanto diz respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições: VI – Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

Art. 75: Compete ao Prefeito entre outras atribuições constitucionalmente conferidas: XXVIII – Providenciar e executar os programas de incremento a educação.

⁴⁰ A rede municipal de ensino de Luziânia não oferta o ensino fundamental dos anos finais (do 6º ao 9º ano), ensino médio e educação superior. Vale salientar no que concerne ao ensino fundamental dos anos finais (6º ao 9º ano), a rede estadual representou 89% e a rede privada 11% das matrículas, no ano de 2015. Em relação ao ensino médio, a rede estadual representou 95% e a rede privada em 5% das matrículas, no ano de 2015.

Conforme o Censo Escolar⁴¹, publicado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), segue abaixo a evolução do número de alunos da rede municipal de ensino, para o período de 2005 a 2015:

Gráfico 2: Trajetória das Matrículas Municipais de Luziânia (2005 a 2015)



Fonte: Censo Escolar/INEP. Elaboração Própria.

Verifica-se no gráfico 2, o crescimento de matrículas no período analisado de 6,5% na rede municipal. Na educação infantil⁴² houve um acréscimo de matrículas de 22,5%, enquanto no ensino fundamental⁴³ ocorreu uma variação positiva bem menor de 3,2%. Em relação à etapa da educação infantil percebe-se que, no ano de 2006, houve uma queda significativa de matrículas e um aumento de matrículas no ensino fundamental em relação a 2005,

⁴¹ O Censo Escolar é um levantamento de dados e informações da Educação Básica que são utilizados como referência para a formulação de políticas públicas e para a execução de programas na área da Educação, incluindo os de transferência de recursos públicos, como merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A coleta de dados das escolas tem caráter declaratório. Ver, a este respeito: <http://inep.gov.br/censo-escolar>

⁴² Em relação ao atendimento da educação infantil, no ano de 2015, a rede pública municipal representou 71% e a rede privada em 28% das matrículas.

⁴³ Quanto ao ensino fundamental dos anos iniciais (1º ao 5º ano), a rede pública municipal representou 91% e a rede privada 9% das matrículas, no ano de 2015.

provavelmente ocorreu em virtude dos efeitos da Lei nº 11.114/2005⁴⁴ que alterou a redação do art. 32 da LDB, tornando o ensino fundamental obrigatório e gratuito na escola pública, a partir dos seis anos de idade.⁴⁵ Em consequência disso, as famílias passaram a matricular as crianças de 6 anos no 1º ano do ensino fundamental.

Por sua vez, houve um crescimento significativo de matrículas na educação infantil, entre 2009 e 2013, com acréscimo de 1.000 matrículas. Isto pode ser explicado em virtude da Emenda Constitucional nº 59 de 2009,⁴⁶ que tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos.

Em 2015, o número de escolas públicas da rede municipal era de 57 instituições. Sendo 14 escolas exclusivamente de educação infantil, 12 escolas com educação infantil e ensino fundamental, 22 escolas de ensino fundamental⁴⁷, 1 escola de educação especial de ensino fundamental, 1 escola de educação de jovens e adultos e 7 escolas de ensino fundamental na zona rural. O município tinha convênio firmado com 4 instituições filantrópicas e/ou confessionais⁴⁸.

Em relação aos profissionais do magistério, no ano de 2015, contabilizou-se um total de 1.109 professores, destes 97% possuíam formação em pedagogia e *lato sensu* na área educacional e 3% formação em nível médio (magistério). As funções do magistério no município de Luziânia são classificadas da seguinte forma: diretor escolar, supervisor escolar, professores em regência de classe e coordenadores pedagógicos que atuam na secretaria municipal de educação.

No ano de 2005, a gestão educacional municipal de Luziânia aprovou o estatuto dos servidores do magistério público e criou o plano de carreira, com o objetivo de garantir

⁴⁴ A referida Lei “Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade”.

⁴⁵ Nova redação dada ao mesmo artigo pela Lei nº 11.274/2006 (Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade) e caracteriza o Ensino Fundamental obrigatório, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade.

⁴⁶ Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI”.

⁴⁷ Das 22 escolas de ensino fundamental, 1 escola é de tempo integral.

⁴⁸ Estas instituições tinham um total de 421 matrículas distribuídas na educação infantil e ensino fundamental do 1º ano 5º ano.

oportunidade aos docentes de estudarem, bem como que valorizar a escolarização mediante progressão e promoção na carreira, e, respectiva melhoria salarial⁴⁹.

No mesmo ano foi criado o seu Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação por meio da Lei Municipal nº 2.846 de 03 de junho de 2005, observado o disposto na CF/88 e LDB/96. O dispositivo legal estabeleceu que o Conselho Municipal de Educação de Luziânia, é órgão superior de consulta e de deliberação coletiva, com autonomia política, administrativa e financeira incumbido de normatizar, propor, orientar, consultar, inspecionar, fiscalizar, mobilizar e acompanhar o Sistema Municipal de Ensino.

Outra importante lei municipal foi aprovada em 2006 sob nº 2944 de 16 de maio, que instituiu o Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais (Proafem), com a finalidade de repassar mensalmente recursos financeiros. Os recursos provenientes do presente programa têm como objetivo a manutenção e a execução de serviços relativos ao funcionamento da unidade escolar. O conteúdo desta Lei será objeto de análise no terceiro capítulo.

Em 2008 foi aprovado o primeiro Plano Municipal de Educação (PME) do Município de Luziânia, sob a Lei nº 3150 de 15 de abril de 2008, com duração de 10 anos para o período de 2008-2018. O PME continha à proposta educacional do Município com suas respectivas diretrizes, metas e objetivos. Esta Lei vigorou até a aprovação de um novo PME em 2015. No ano de 2015, por meio da Lei nº 3.789 de 23 de junho foi aprovado o Plano Municipal de Educação de Luziânia-GO (PME), em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE)⁵⁰, contendo 20 metas com suas respectivas estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de 10 anos. Os documentos legais municipais serão analisados no terceiro capítulo.

A gestão dos recursos financeiros da educação municipal de Luziânia é feita pela Secretaria Municipal de Educação e pela Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal. A gestão dos recursos do Fundef/Fundeb fica a cargo da Secretaria de Educação e a gestão de todos os outros recursos provenientes de impostos próprios, transferências constitucionais e de assistência financeira é de responsabilidade da Secretaria de Finanças.

A título de informação, destaca-se a boa avaliação dos índices do IDEB⁵¹ do município de Luziânia. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) são fatores

⁴⁹ A Lei nº 3.635 de 12 de dezembro de 2013. “Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Luziânia-GO”. Ver: <http://www.educacaoluziania.go.gov.br/index.php/listar-artigos/1608-leis>

⁵⁰ O Plano Nacional de Educação (PNE), sob a Lei nº 13.005/2014, determina diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira no período de 2014 a 2024. Ver a este respeito: <http://pne.mec.gov.br/>

⁵¹ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas

mensurados para analisar as condições do ensino oferecidas pela rede municipal, conforme pode ser observado na tabela 2.

Tabela 2: IDEB observado em 2005 a 2015 e metas projetadas para a rede municipal de Luziânia-GO.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)									
Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Projeções		3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
IDEB observado	3,6	4,0	4,1	5,0	5,5	5,5			

Fonte: IDEB/INEP. Elaboração própria.

A rede municipal de ensino de Luziânia apresentou, nos anos de 2007 a 2015, índices superiores no IDEB em relação às metas projetadas nacionalmente. De acordo com o IBGE (2015), na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava a cidade na posição 136 de 246, e, na posição 3641 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Em resumo, a rede municipal de ensino de Luziânia é responsável pela organização da educação municipal, e inúmeras são suas responsabilidades: constituição do seu próprio sistema de ensino, contratação e remuneração dos profissionais da educação, provimento de vagas nas escolas, políticas de distribuição e redistribuição de recursos para as suas escolas, são alguns exemplos.

Na próxima seção, serão abordados os recursos financeiros disponíveis para a educação no município em estudo.

II.4. Os Recursos Financeiros para a Educação em Luziânia

Conforme já abordado na terceira seção do primeiro capítulo, os recursos financeiros do ente municipal à educação são provenientes da receita de impostos arrecadados pelo município, de transferências constitucionais da União e do estado, da cota municipal do Salário-Educação, do Fundef/Fundeb e da assistência financeira por meio dos programas federais. Assim sendo, a intenção é mensurar as receitas da educação municipal, ou seja, os recursos financeiros disponíveis para educação de Luziânia no período de 2005 a 2015.

avaliações. É uma ferramenta de acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica, e tem estabelecido como meta em 2022 que, o Ideb do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos. Ver a este respeito: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>

Nesta seção, serão tratadas a receita de impostos próprios municipais de Luziânia, as transferências constitucionais da União e do Estado de Goiás, o Fundef/Fundeb, a cota municipal do Salário-Educação.

O município de Luziânia recebeu, no período de 2005 a 2015, vários recursos financeiros provenientes de programas federais. Neste sentido, é importante destacar quais programas federais que o município de Luziânia foi contemplado neste período⁵². Do período analisado, a rede municipal de ensino de Luziânia foi contemplada com os seguintes programas federais: Projeto do Ensino Fundamental, Programa de apoio à Educação de Jovens e Adultos, Programa Saúde Escolar, Ações Educativas Complementares, Programa Brasil Alfabetizado, Proinfância, Programa de Construção de Quadras Poliesportivas, Projovem, Programa de Apoio a Creches, Programa Brasil Carinhoso, Programa de Infraestrutura Escolar – Mobiliário e Ônibus Escolar, Ônibus procampo, Programa de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Transporte Escolar (Pnate).

Verifica-se que a rede municipal de ensino foi contemplada, regularmente, apenas com recursos provenientes dos programas PNAE e Pnate, portanto, os dois programas federais foram incluídos nas receitas municipais para a educação.

As informações foram retiradas do documento “comparativo da receita prevista com arrecadada⁵³” da Prefeitura Municipal de Luziânia para o período de 2005 a 2015. Os valores dos recursos financeiros do período em estudo foram corrigidos a preços de 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

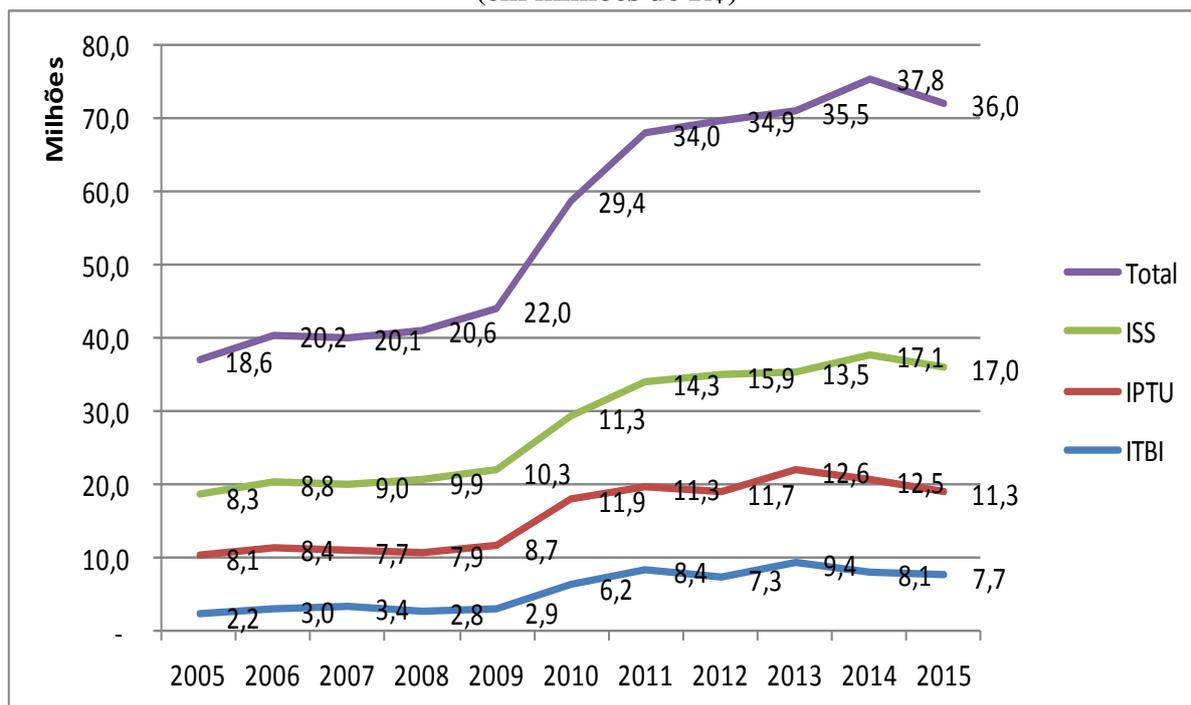
Os impostos próprios arrecadados pelo município de Luziânia-GO são aqueles já elucidados no primeiro capítulo: IPTU, ITBI e ISS⁵⁴.

⁵² Não será objeto de investigação o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), tendo em vista que são recursos financeiros enviados diretamente para as unidades escolares.

⁵³ O banco de dados foi retirado do Sistema Prodata (software para Gestão Pública) que o município de Luziânia utiliza para realizar os procedimentos de lançamento de receita, despesa, orçamento, empenho, liquidação, pagamento e prestação de contas ao Tribunal de Contas do Município e FNDE.

⁵⁴ Foram lançados além da arrecadação do exercício, multas, juros e encargos de mora por atraso e a dívida ativa tributária dos impostos. Os códigos utilizados para o lançamento das receitas de impostos próprios são: 11120200 (IPTU), 11120800 (ITBI) e 11130500 (ISS) 19311100 (dívida ativa tributária), 191119900 (multas e juros de mora dos tributos).

Gráfico 3: Receita de Impostos do Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em milhões de R\$)



Fonte: Comparativo da receita prevista com arrecadada - Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015).
Elaboração Própria.

No gráfico 3 observa-se um aumento da arrecadação dos impostos municipal de 94%, em termos reais, no período de 2005 a 2015. Quanto ao IPTU, significa em torno de 31%, o ISS de 47% e o ITBI representou 21% dos recursos, no ano de 2015. O tributo que o município mais arrecadou é o ISS (44%), seguido pelo IPTU (36%) e por último o ITBI (20%). Conforme já mencionado anteriormente, a economia municipal destaca-se pela participação dos serviços no PIB municipal.

É importante lembrar que, de acordo com o art. 212 da CF/88, o ente municipal deverá aplicar anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção de desenvolvimento do ensino.

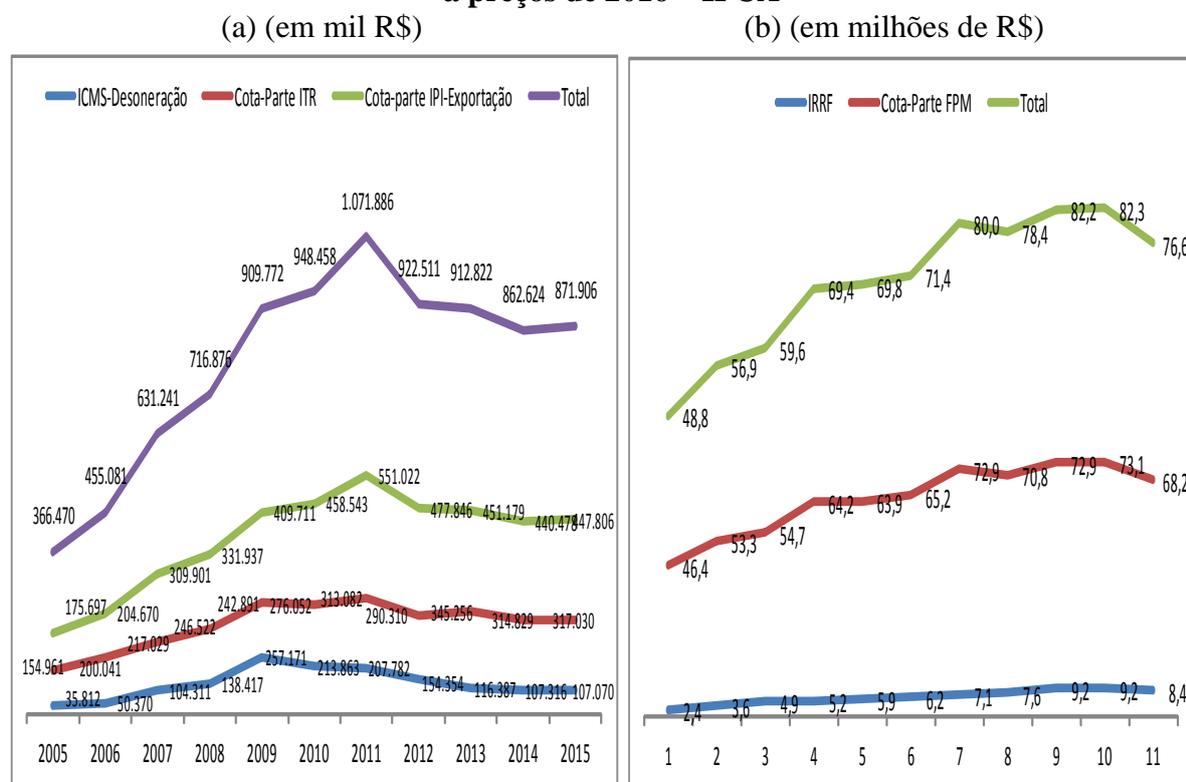
A maioria dos municípios brasileiros depende das transferências constitucionais e legais da União e dos estados para o financiamento das políticas públicas locais. Este é o caso do município em tela. Os gráficos 4 e 5 apresentam a evolução da receita de transferências constitucionais da União⁵⁵ e do Estado⁵⁶ de Goiás que o Município de Luziânia recebeu no período de 2005 a 2015.

⁵⁵ Os códigos utilizados para o lançamento das receitas das transferências constitucionais da União são: 17220104 (IPI-exportação), 17210105 (ITR), 17213600 (ICMS-desoneração), 17210102 (FPM) e 11120431 (IRRF).

Conforme já abordado no capítulo 1, as transferências da União compreendem parte do imposto sobre IPI-exportação, ITR, ICMS-Desoneração, FPM e IRRF.

A trajetória das transferências da União ao município de Luziânia foi realizada em dois gráficos agrupados, a fim de facilitar a compreensão, tendo em vista que os valores relativos às transferências da cota-parte do FPM e IRRF são da ordem de milhões de reais, enquanto que os valores relativos às transferências ICMS-Desoneração, ITR e IPI-exportação são da ordem de mil reais.

Gráfico 4: Transferências Constitucionais da União ao Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA



Fonte: Comparativo da receita prevista com arrecadada – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015).
Elaboração própria.

Verifica-se, no gráfico 4.a que, as transferências da União apresentaram um crescimento de 198% referente à desoneração do ICMS, a cota-parte do ITR equivalente a 104% e o IPI-exportação com 154%. No gráfico 4.b, o FPM teve um aumento de 47% e o IRRF de 254%.

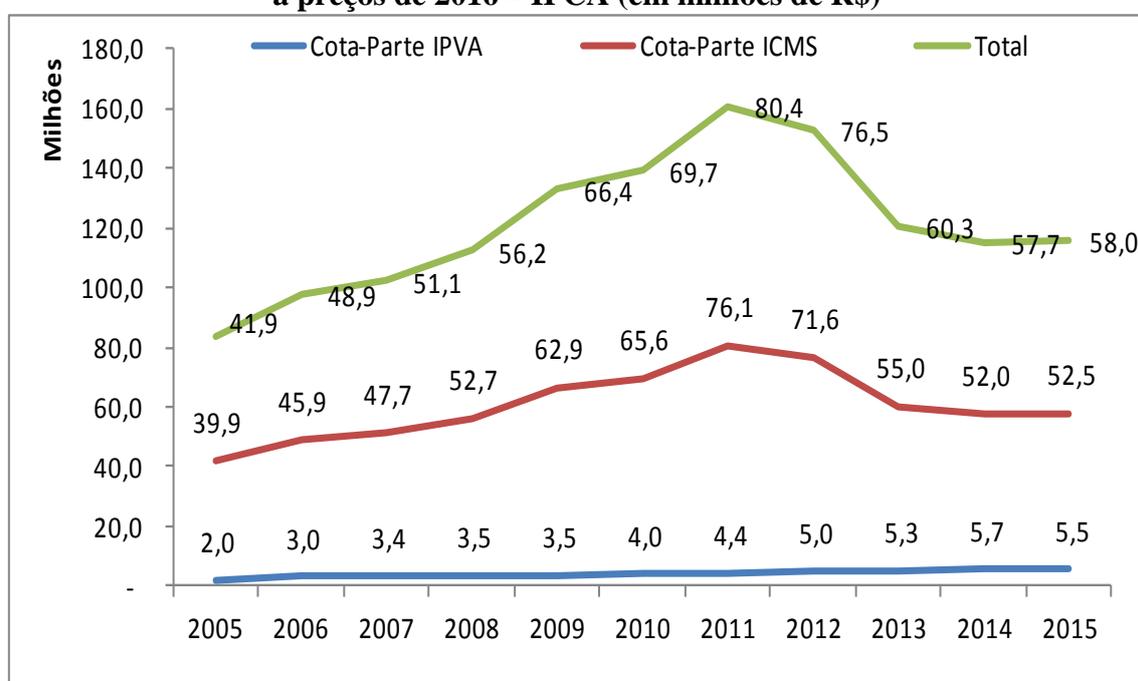
⁵⁶ Os códigos utilizados para o lançamento das receitas das transferências constitucionais do Estado são: 17220101 (ICMS) e 17220102 (IPVA).

Quando são somadas todas as transferências constantes dos gráficos 4 (a) e (b) é possível perceber o acréscimo considerável de 58%, em termos reais, das transferências da União para o município de Luziânia no período analisado.

Nos gráficos 4 (a) e (b), percebe-se que a transferência mais significativa foi a cota-parte do FPM, representando, no ano de 2015, 88% das transferências constitucionais da União, o IRRF foi responsável por 10% e o IPI-exportação, ITR e ICMS-Desoneração somados correspondiam acerca de 2%.

Conforme já abordado, os estados arrecadam impostos próprios e transferem aos seus municípios: 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA.

Gráfico 5: Transferências Constitucionais do Estado de Goiás ao Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em milhões de R\$)



Fonte: Comparativo da receita prevista com arrecadada – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015).
Elaboração Própria.

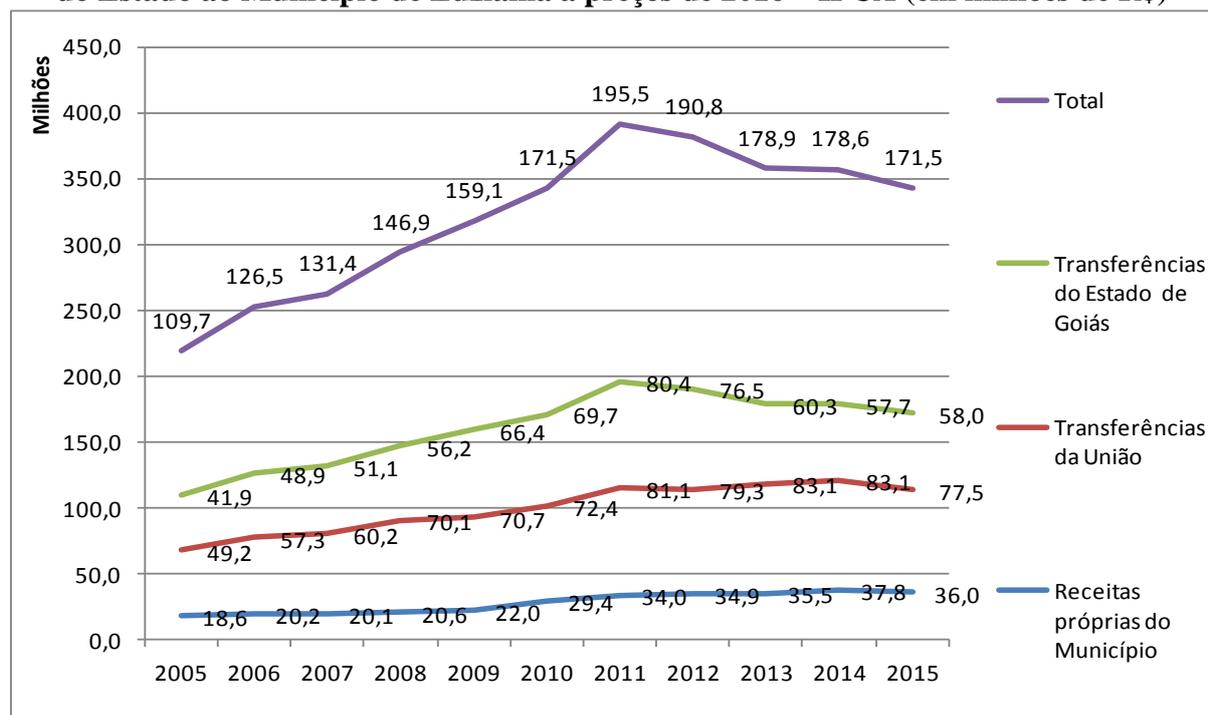
Constata-se um crescimento de 31,4% do ICMS e de 174,48% da cota-parte do IPVA no período em tela. A transferência constitucional do Estado com maior expressividade do período analisado é a cota-parte do ICMS, representando do período em tela cerca de 90% dos recursos e os percentuais da cota-parte do IPVA, não se mantiveram regulares, chegaram a representar de 2005 a 2015 de 4% a 10% da receita de transferências.

Quando são comparadas as transferências da União e do Estado ao Município de Luziânia, no ano de 2015, verifica-se que o ICMS representava 39%, o FPM equivalia a 50%,

o IPVA, ITR, IPI, ICMS-Desoneração e IRRF somados representavam em torno de 11% das receitas de transferências constitucionais.

Do total da receita de transferências constitucionais e legais, o município deve aplicar no mínimo a porcentagem de 25% em MDE, ou seja, assegurar a vinculação de impostos, conforme previsto no art. 212 da CF/88.

Gráfico 6: Distribuição das receitas próprias e transferências constitucionais da União e do Estado ao Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em milhões de R\$)



Fonte: Comparativo da receita prevista com arrecadada – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015).
Elaboração Própria.

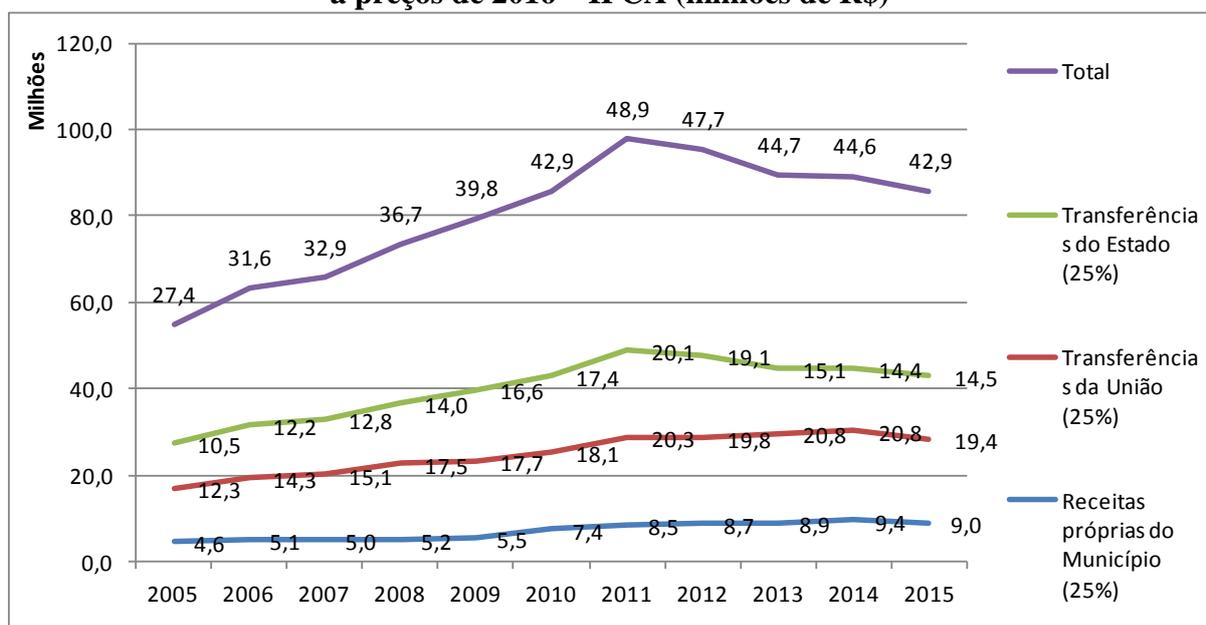
No período analisado, a receita própria de impostos do Município de Luziânia representou entre 13% a 21% da receita arrecadada. Os repasses da União significaram em torno de 40% dos recursos financeiros. As transferências do Estado de Goiás corresponderam de 30% a 40% de 2005 a 2015. Os dados revelam que o município de Luziânia depende economicamente das transferências dos demais entes federados para o financiamento das políticas públicas locais.

A receita própria de impostos teve um aumento de 94%, as transferências da União tiveram um crescimento de 58%, enquanto das transferências do Estado de Goiás apresentaram um acréscimo de 38%, referente ao período estudado. Apesar, da dependência de recursos, o esforço arrecadatório municipal foi superior às transferências recebidas. É possível deduzir que, o crescimento percentual das receitas próprias aconteceu em decorrência

da queda das transferências do Estado. Cabe salientar que as transferências constitucionais tiveram uma queda devido à crise econômica que assolou o Brasil em meados de 2014.

Vale lembrar que há uma vinculação constitucional dos recursos financeiros provenientes de impostos e transferências constitucionais à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme elucidado no capítulo 1, ou seja, do total dos recursos financeiros provenientes dos impostos municipais e transferências recebidas da União e dos estados, os municípios devem aplicar, pelo menos 25% à manutenção e desenvolvimento na educação infantil e ensino fundamental. É importante salientar que a Lei Orgânica Municipal de Luziânia definiu o mesmo percentual mínimo vinculado à MDE, que havia sido determinado pela Carta Magna de 1988. Portanto, conforme pode ser observado no gráfico 7, foi elaborada uma estimativa de quanto destes recursos financeiros disponíveis deveriam ser destinados à MDE em Luziânia entre 2005 e 2015.

Gráfico 7: Estimativa de recursos financeiros disponíveis destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (milhões de R\$)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do gráfico 6.

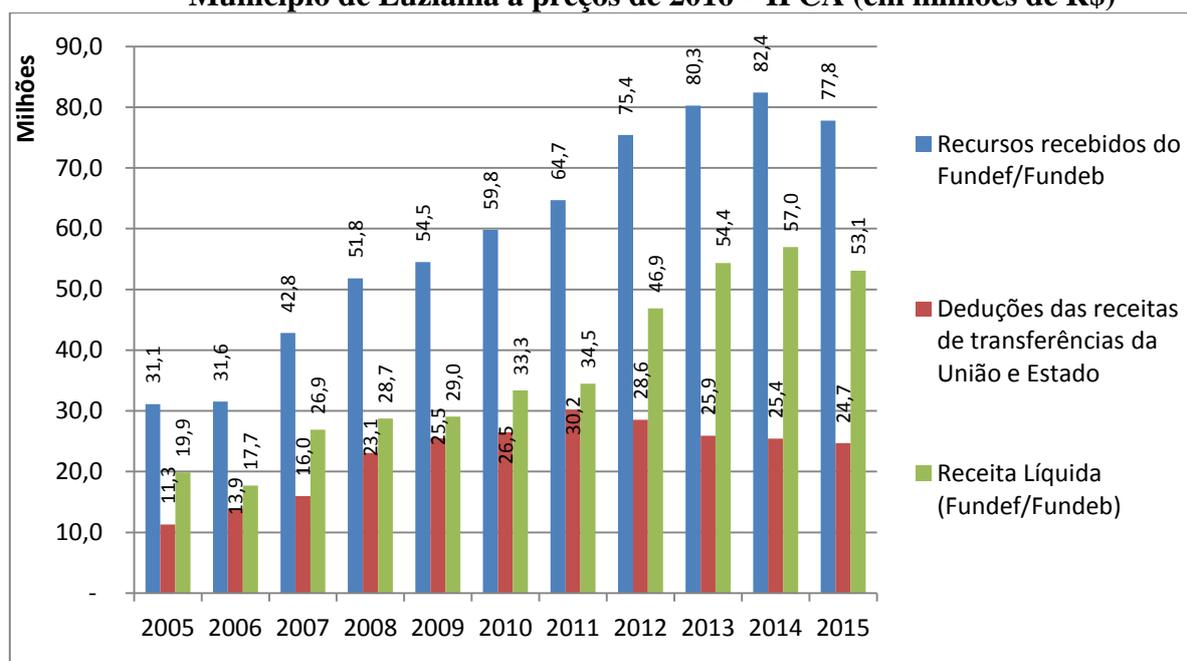
No ano de 2015, Luziânia deveria aplicar, no mínimo, o valor de R\$ 9 milhões das receitas próprias, R\$ 19,4 milhões dos recursos da União e de R\$ 14,5 milhões do Estado de

Goiás, totalizando R\$ 42,9⁵⁷ milhões despesas em MDE, ou seja, aquelas realizadas para atender aos objetivos educacionais, conforme já abordado no capítulo 1. As despesas com MDE realizadas pelo Município de Luziânia serão elucidadas no próximo capítulo.

A seguir, constam os recursos recebidos pelo município de Luziânia provenientes do Fundef (2005 e 2006) e do Fundeb⁵⁸ (2007 a 2015). Cabe salientar que o município em tela foi receptor líquido de recursos durante o período analisado, ou seja, considerado “ganhador” de recursos adicionais de acordo com o número de matrículas municipais de ensino fundamental no Fundef, educação infantil, ensino fundamental e a educação de jovens e adultos (EJA) no Fundeb, conforme abordado no capítulo 1.

As fontes de recursos do Fundef/Fundeb são: ICMS, FPM, FPE, IPI-Exportação, Lei Kandir, acrescidos da receita de outros dois impostos estaduais antes não computados no Fundef: IPVA, ITCMD e a transferência do ITR aos municípios.

Gráfico 8: Trajetória da receita bruta, líquida e das deduções do Fundef/Fundeb Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em milhões de R\$)



Fonte: Comparativo da receita prevista com arrecadada – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015).
Elaboração Própria.

⁵⁷ Importante lembrar que dos gastos com MDE, deverão ser deduzidos 20% da receita do FPM, ITR, IPI-exportação, ICMS-desoneração, ICMS e IPVA, relativos à subvinculação do Fundeb, conforme visto no primeiro capítulo.

⁵⁸ Os códigos utilizados para o lançamento das receitas e deduções do Fundef/Fundeb são: Receita: 17240100 (Fundef/Fundeb), e 917000000 (Deduções das receitas de transferências da União e Estado): dedução de receita formação do Fundeb – FPM (917210102), ITR (917210105), IPI (91723600), ICMS (917220101) e IPVA (917220102).

A análise do gráfico 8 revela um aumento da receita bruta do Fundef/Fundeb equivalente a 150% e um aumento nas deduções de 120% referente ao período de 2005 a 2015.

De acordo com o período analisado e após as deduções das transferências da União e do Estado na receita bruta do Fundef/Fundeb, o município de Luziânia pode ser considerado um “ganhador” de recursos adicionais do Fundo, conforme demonstra o gráfico 8. Observa-se um crescimento na receita líquida de recursos de 167% no período de 2005/2015.

A terceira fonte de recursos destinada à educação municipal é a cota do Salário-Educação⁵⁹ e por meio da assistência financeira, o Pnate e o PNAE⁶⁰, dois programas federais de transferência automática de recursos provenientes do FNDE, que são destinados mensalmente ao município de Luziânia, conforme abordado no primeiro capítulo.

A cota municipal do Salário-Educação são recursos que o município recebe na proporção do número de matrículas para o financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)⁶¹ consiste na transferência de recursos a estados, Distrito Federal e municípios, objetivando garantir o acesso e a permanência na educação básica pública de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar. Os valores transferidos são feitos com base nas matrículas em escolas rurais informadas no censo escolar do ano anterior multiplicadas por um valor per capita definido e disponibilizado na página do FNDE anualmente.

É importante salientar que o Pnate, tem caráter suplementar, uma vez que a responsabilidade pelo transporte escolar é dos municípios, conforme a LDB/96⁶². No município de Luziânia, não há legislação específica que regulamente o transporte escolar rural.

A gestão dos recursos do Pnate é realizada de forma centralizada, isto é, a execução é feita pela Secretaria de Finanças do município em tela, que realiza a terceirização do transporte escolar rural.

⁵⁹ O código utilizado no comparativo da receita prevista com a realizada para o lançamento da receita do Salário-Educação: 17213501

⁶⁰ O código utilizado no comparativo da receita prevista com realizada para o lançamento da receita do Programa de Alimentação Escolar (PNAE): 17213503 e da receita do Programa de Transporte Escolar (Pnate): 17213504.

⁶¹ Lei nº 10.880 de 9 de junho de 2004 que institui o Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate.

⁶² A Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.

Os recursos são liberados no período de fevereiro a novembro (no total de 10 parcelas) do ano em curso, e devem ser utilizados exclusivamente no custeio de despesas com o transporte escolar dos alunos, tais como: manutenção, seguros, licenciamento, impostos, taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica, funilaria, recuperação de assentos, combustível, lubrificantes do veículo, pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar ou, no que couber, para o transporte de estudantes matriculados na educação básica pública residentes em área rural.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido popularmente como merenda escolar, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar para alunos da educação básica pública e filantrópica para alunos da educação especial.

Segundo Martins (2017, p. 13), “a alimentação escolar foi consolidada como um direito que ganha efetividade com programa governamental financiado por recursos do Tesouro, concursos de prognósticos e contribuições sociais – não por impostos vinculados⁶³”. Portanto, a alimentação escolar não é considerada como gastos em MDE, conforme determinado no art. 71 da LDB/96.

O PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa valores financeiros em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento e de acordo com a etapa e modalidade de ensino⁶⁴.

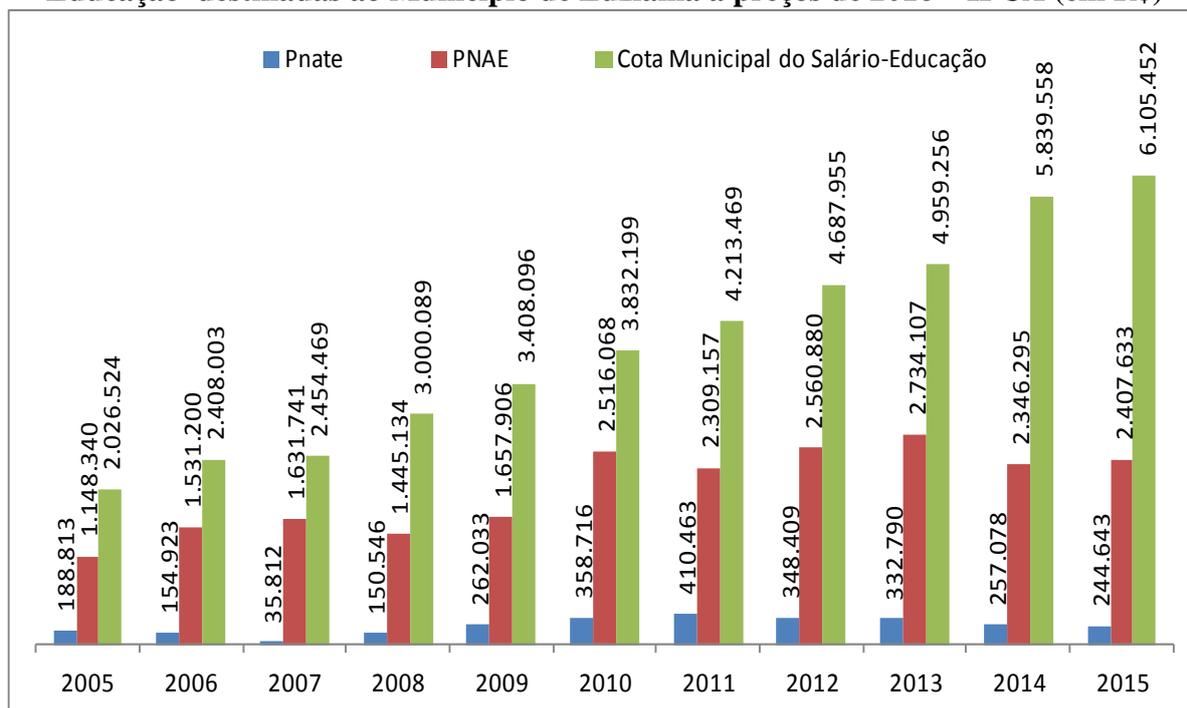
A gestão dos recursos do PNAE é feita de forma centralizada, ou seja, a Secretaria de finanças (instância executora) recebe os recursos financeiros do FNDE e realiza os procedimentos licitatórios, ficando sob a responsabilidade da Secretaria de Educação, a elaboração de cardápios e distribuição para as escolas dos gêneros alimentícios para o preparo das refeições⁶⁵.

⁶³ De acordo com os arts. 208 e 212 da Constituição Federal de 1988.

⁶⁴ Ver a este respeito Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar.

⁶⁵ A gestão descentralizada dos recursos do PNAE é a transferência dos recursos financeiros as escolas, assim as mesmas executam a gestão administrativa e financeira dos recursos.

Gráfico 9: Trajetória das receitas do Pnate, do PNAE e da cota municipal do Salário-Educação destinadas ao Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em R\$)



Fonte: Comparativo da receita prevista com arrecadada – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015).
Elaboração Própria.

Diante dos dados discriminados no gráfico 9, percebe-se um aumento de 201,28% entre 2005 a 2015 no repasse da cota municipal do Salário-Educação. Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, foi determinado que a contribuição social do salário-educação atendesse, a partir de 2007, toda a educação básica e não mais apenas o ensino fundamental como acontecia até 2006. Assim, o aumento dos recursos recebidos pelo município de Luziânia no ano de 2005 a 2015, ocorreu provavelmente em virtude da contabilização de matrículas na educação infantil.

Por sua vez, os dados revelam que no período de 2005 a 2015 houve um aumento dos repasses do PNAE em torno de 110% em termos reais. Destaca-se que em 2010, ocorreu um acréscimo de 59% em relação a 2009, devido à inclusão das matrículas da educação infantil no programa, conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009⁶⁶.

Quanto ao Pnate, houve uma variação de quase 30%, no repasse entre 2005 a 2015. Importante destacar que, no período de 2005 a 2008, o repasse dos recursos baseava-se exclusivamente nas matrículas do ensino fundamental, a partir de 2009, conforme ocorreu com o PNAE, o repasse federal foi ampliado para toda a educação básica.

⁶⁶ A EC nº 59/2009 ampliou o direito público subjetivo para a educação básica de 4 a 17 anos.

II.5. Considerações Finais

Este capítulo teve por objetivo em primeiro lugar, mapear o município de Luziânia, descrevendo suas principais características geográficas, populacionais e econômicas. Em segundo lugar, foi feita a descrição da organização da educação municipal no município em tela. Em seguida, foram mensuradas as receitas da educação municipal, ou seja, os recursos financeiros disponíveis para educação de Luziânia no período de 2005 a 2015⁶⁷, tais como: a receita de impostos próprios municipais de Luziânia, as transferências constitucionais da União e do Estado de Goiás, os recursos provenientes do Fundef/Fundeb, a cota municipal do Salário-Educação, os recursos dos programas federais PNAE e Pnate.

De acordo com os dados levantados, percebeu-se que o referido município depende das transferências constitucionais e legais da União e do Estado para o financiamento das políticas públicas locais.

Em relação aos recursos do Fundef/Fundeb, verificou-se que o município em tela foi receptor líquido de recursos durante o período analisado, ou seja, considerado “ganhador” de recursos adicionais de acordo à receita disponível em relação ao número de matrículas municipais de ensino fundamental, nos anos de 2005 a 2006, durante a vigência do Fundef; e ao número de matrículas municipais de educação infantil, ensino fundamental, a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação especial de 2007 a 2015, ao longo da vigência do Fundeb.

Quanto à receita do Salário-Educação percebeu-se um aumento dos recursos recebidos da cota-parte municipal. O acréscimo desta transferência federal ocorreu em virtude de que o FNDE passou a contabilizar todas as matrículas na educação básica no repasse da contribuição a partir de 2007.

No que tange aos programas federais, os dados do PNAE e do Pnate revelaram que no período analisado houve um aumento dos repasses ao Município, sobretudo, a partir de 2010, devido à inclusão das matrículas da educação infantil no fornecimento de alimentação escolar e no atendimento dos alunos no transporte escolar.

⁶⁷ Ver a respeito das receitas disponíveis para a educação da rede municipal de ensino do Município de Luziânia durante o período de 2005 a 2015, detalhadamente no anexo 3.

CAPÍTULO III - A OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA NO MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA

III.1. Introdução

Este capítulo será dedicado à análise a respeito da gestão financeira no município de Luziânia quanto às despesas em educação, isto é, o texto tem o objetivo de responder as questões problema e investigar as duas hipóteses da dissertação. O capítulo divide-se em três seções, além desta breve introdução e das considerações finais.

Conforme já abordado na introdução desta dissertação, esta dissertação faz uma abordagem quantitativa da distribuição e redistribuição de recursos financeiros para as escolas. A análise será realizada por meio de duas perspectivas. A primeira envolve investigar se há previsão na legislação municipal a respeito da distribuição e da redistribuição de recursos. A segunda tem por objetivo analisar por meio dos gastos em educação se a gestão educacional municipal realiza a ação distributiva e redistributiva de recursos.

Dessa forma, dois conceitos serão trabalhados nesta dissertação quanto ao repasse de recursos financeiros para as escolas: o critério de distribuição de recursos, um critério que é usado para a maioria dos programas federais geridos pelo FNDE que são destinados à educação em caráter suplementar. Este é baseado, no tratamento igualitário e tem como indicador mais utilizado o número de matrículas; por sua vez, o critério de redistribuição⁶⁸ de recursos tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais ou educacionais. Em outras palavras, este se baseia na desigualdade de tratamento e tem como indicadores possíveis critérios de vulnerabilidade social, localização de escolas (rural ou urbana) ou baixa avaliação no IDEB.

Na sua primeira seção, procura-se verificar, por meio do arcabouço legal deste município, a existência ou não de mecanismos de distribuição e de redistribuição de recursos financeiros públicos para as instituições escolares municipais. Na segunda seção, pretende-se analisar a execução financeira do período de 2005 a 2015, ou seja, as despesas com educação consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino. Outrossim, pretende-se compreender se existem ou não repasses de recursos financeiros para as escolas municipais, ou seja, se ocorre a descentralização de recursos na gestão educacional municipal. Na terceira seção, a

⁶⁸ A redistribuição de recursos intraestaduais já ocorre no âmbito dos fundos contábeis (Fundef/Fundeb), conforme abordado no primeiro capítulo. Os fundos surgiram com o intuito de reduzir as desigualdades sociais entre estado e seus municípios. Isto é, privilegia uns em detrimento de outros para que todos os entes possam cumprir o valor mínimo por aluno. (Carvalho, 2016).

intenção é investigar a respeito da abrangência e da distribuição de recursos do programa Proafem e realizar uma análise comparativa quanto aos recursos recebidos do governo federal do PDDE em 2015.

A título de considerações finais, serão validadas ou refutadas as duas hipóteses deste estudo. Conforme abordado na introdução desta dissertação, a primeira hipótese é: *não há repasse de recursos financeiros feito diretamente às escolas do município de Luziânia*. Ou seja, não há descentralização dos recursos municipais da educação para suas escolas. O que há é uma gestão financeira feita pela Secretaria de Educação e/ou Secretaria de Finanças que recebem as demandas específicas das escolas e os mesmos fazem a contratação e o pagamento destas demandas. A segunda hipótese é: *não há mecanismos no município de Luziânia para exercer ação redistributiva em relação às suas escolas*, ou seja, o inciso II do artigo 11 previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não é cumprido pelo município de Luziânia.

III.2. Legislação Municipal de Luziânia: Mecanismos de Distribuição e de Redistribuição de Recursos Financeiros para as Escolas

Esta seção pretende analisar o arcabouço jurídico do município de Luziânia, no que tange a existência ou não de previsão legal em relação aos mecanismos de distribuição e redistribuição de recursos financeiros às suas escolas.

Foi realizada uma pesquisa documental em relação às normas jurídicas sobre o tema pesquisado (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções e Instruções Normativas) e feito uma solicitação por demanda em relação ao arcabouço jurídico encontrado. A pesquisa foi feita in loco nos arquivos físicos da Prefeitura Municipal de Luziânia e da Secretaria Municipal de Educação, após a leitura da Lei Orgânica do Município de 1990, que é a Lei mais importante do Município, e nos demais documentos específicos à educação municipal.

A Lei Orgânica pode ser encontrada no site da Câmara Municipal de Luziânia e no site do MEC para o Plano Municipal de Educação – PME⁶⁹.

O quadro 4 procura sistematizar de forma comparativa a Legislação Federal versus Legislação Municipal. Foram selecionados os seguintes documentos legais:

⁶⁹Para acesso a Lei Orgânica Municipal, ver: <http://www.luziania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal> e Plano Municipal de Educação vigente: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Para conhecer outros planos estaduais e municipais de educação sancionados, consultar o site do MEC supracitado.

- A LDB/96, porque é a legislação que regulamenta o sistema educacional do Brasil e é aquela que dá o embasamento à pesquisa;
- A Lei Orgânica do Município de Luziânia, em virtude de ser a Lei maior no âmbito municipal;
- O Plano Municipal de Educação (PME) refere-se às diretrizes, metas e estratégias, como instrumento de planejamento da política educacional, com duração decenal. Foram selecionadas: Lei nº 3150/2008 e Lei nº 3789/2015 (atualmente vigente).
- A Lei nº 2944/2006, Lei nº 3062/2007 e a Instrução Normativa (IN) nº 005/2011, pois, após a pesquisa realizada, foram encontradas somente três normatizações que tratam do tema pesquisado.

Quadro 4: Normas Jurídicas quanto à distribuição e redistribuição de recursos financeiros às escolas

Legislação	Distribuição	Redistribuição
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9394/1996	Art. 12, II - Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros .	Art. 11, II - Os Municípios incumbir-se-ão de exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.
	Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira , observadas as normas gerais de direito financeiro público.	
Lei Orgânica do Município de Luziânia-GO (Promulgação: 05/04/1990)		
Plano Municipal de Educação (PME) Lei nº 3150/2008 (Revogado em 2015)	Objetivo 11.15 - Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos	Objetivo 11.8 - A educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à MDE .
		Objetivo 11.10 - Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o Fundeb.
Plano Municipal de Educação (PME) Lei nº 3789/2015 (vigente)	Estratégia 7.16 da meta 7: Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar.	Estratégia 7.6 da meta 7 - Associar a prestação de assistência técnica e financeira, a fixação de metas, priorizando unidades escolares de ensino com o IDEB abaixo da média nacional .
	Estratégia 20.11 da meta 20: Assegurar a ampliação e autonomia na utilização de recursos financeiros repassados para as escolas . No cálculo dos repasses de recursos serão considerados: número de estudantes .	Estratégia 20.11 da meta 20: Assegurar a ampliação e autonomia na utilização de recursos financeiros repassados para as escolas. No cálculo dos repasses de recursos serão considerados: número de estudantes com necessidades educacionais especiais, tempo de permanência dos estudantes e tipo de unidade escolar e índice de vulnerabilidade social da região, aferido por pesquisas realizadas pelo município .
Proafem Lei nº 2944/2006	Art. 1º - Institui o Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais . §1º Os recursos provenientes do Proafem serão gastos exclusivamente com a manutenção e serviços ligados ao funcionamento da Unidade	
Lei nº 3062/2007 "Acrescenta o §3º do art. 1º da Lei nº 2944/2006 (Proafem)"	§3º Fica autorizada a Secretaria de Educação a efetuar repasses eventuais as Unidades Escolares de acordo com a disponibilidade	
Instrução Normativa nº 005/2011	Art. 5º - O repasse do Proafem terá por base o número de alunos informados no Censo Escolar e o montante de recursos será definido em conformidade ao porte da escola.	

Fonte: LDB/96 e normas jurídicas municipais de Luziânia. Elaboração Própria.

A LDB/96 é a legislação educacional que rege todos os entes federados, por sua vez, a análise do quadro 4 permitirá a verificação da normatização no município de Luziânia referente aos mecanismos de distribuição e redistribuição de recursos financeiros às suas escolas, em consonância com os arts. 12, inciso II e 15 que versam sobre a distribuição e o art. 11, inciso II sobre a redistribuição de recursos.

A Lei Orgânica do Município de Luziânia, promulgada em 1990, sofreu sua última alteração em 14 de maio de 2013, por meio da Emenda nº 042/2013, do período em tela. Estabelece a responsabilidade na educação, no atendimento do ensino fundamental e educação infantil. O art. 21 da referida Lei, dispõe que, ao Município de Luziânia compete prover tudo quanto diz respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população. No caso específico da área educacional, o conjunto de arts. 158 a 165 designam sobre a educação, cujos principais temas são: direito à educação, ao desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania, a qualificação para o trabalho, o ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Conforme consta do quadro 4, não há previsão legal referente à distribuição e redistribuição de recursos financeiros para suas escolas no principal documento legal municipal.

Quanto a Lei nº 3150/2008, primeiro Plano Municipal de Educação (PME) do Município de Luziânia, foi aprovado após 7 anos de vigência do Plano Nacional de Educação - PNE (2001 a 2011), sua vigência era de 2008 a 2018. De acordo com o quadro 4, a aludida Lei assegura a autonomia financeira das escolas por meio de repasses de recursos, assim caracterizando a distribuição de recursos. Em relação à redistribuição de recursos, o PME (2008 – 2018) estabeleceu como critério de prioridade uma porcentagem de aplicação de recursos na etapa de educação infantil e na modalidade de EJA pelo Município.

Em substituição a norma anterior, a Lei Municipal nº 3789 de 23 de junho de 2015 instituiu o Plano Municipal de Educação do Município de Luziânia⁷⁰ (PME). Esta Lei estabeleceu as diretrizes, metas e estratégias para a educação do Município. Após análise detalhada da Lei, é possível verificar a existência de previsão legal em relação à distribuição e redistribuição de recursos financeiros para as escolas. De forma resumida, o critério distributivo relaciona ao número de estudantes por escola e o critério redistributivo diz respeito à prioridade de escolas com o IDEB abaixo da média nacional e ao número de

⁷⁰ Vale salientar a competência do Conselho Municipal de Educação no acompanhamento da execução do cumprimento das metas do PME, conforme previsto no art. 6º da referida Lei.

estudantes por escola com: necessidades especiais, tempo de permanência dos estudantes, tipo de unidade escolar e índice de vulnerabilidade social.

Dentre a legislação ordinária, destaca-se a Lei nº 2944, publicada em 16 de maio de 2006, que instituiu o Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais (Proafem). O programa municipal tem como finalidade repassar recursos financeiros às escolas públicas do município⁷¹. Para que a unidade escolar passe a receber recursos do Proafem, é requisito fundamental a existência de alguma forma de conselho ou colegiado, desde que legalmente constituído.

A Lei nº 2916 de 01/11/2005, instituiu no âmbito das escolas públicas municipais, o conselho escolar, entidade civil de direito privado, formado pela direção da unidade escolar e representantes da comunidade escolar⁷². Tem, dentre outras, a função de controle social na gestão financeira da gestão escolar.

A Lei do Proafem é bastante genérica, não apresenta detalhes sobre os critérios a serem utilizados para o repasse de recursos às escolas, por seu lado, assegurou o apoio financeiro por meio da distribuição, ou seja, a descentralização de recursos às instituições escolares.

Vale salientar que, a Lei nº 3062/2007, acrescentou o § 3º da Lei do Proafem, autorizando a Secretaria de Educação a efetuar repasses eventuais às Unidades escolares.

Neste sentido, após 5 anos, por meio da Instrução Normativa nº 005/2011, foi regulamentada a aplicação da verba oriunda do Proafem. Conforme o art. 1º, o programa constitui um mecanismo de suprimento de recursos financeiros às escolas da rede pública municipal de Luziânia. O suprimento de recursos financeiros às escolas no âmbito do Proafem será de forma automática, sem necessidade de convênio ou instrumento congênere, e destina-se a cobertura de despesas de custeio e manutenção, de forma a contribuir para a melhoria física e pedagógica das unidades de ensino.⁷³

⁷¹ De acordo com a lei nº 2944/2006, para o repasse dos recursos às escolas, deverá ser prevista a dotação específica no orçamento anual. Os recursos provenientes do Proafem devem ser utilizados exclusivamente com manutenção e serviços ligados diretamente ao funcionamento da unidade escolar.

⁷² Entende-se por comunidade escolar, o conjunto de alunos, pais ou responsáveis por alunos, servidores públicos em efetivo exercício na Unidade Executora. Os recursos serão creditados, mantidos e geridos em conta bancária do Conselho Escolar (CNPJ próprio) da unidade de ensino, em nome do presidente eleito.

⁷³ A Instrução Normativa nº 005/2011 considera despesas de custeio e manutenção: no suprimento das necessidades básicas das unidades escolares, na avaliação de aprendizagem, na implementação do Projeto Político Pedagógico e no desenvolvimento de atividades com finalidades precipuamente educacionais.

O repasse de recursos financeiros é em conformidade com o porte da escola, estabelecido pelo número de alunos por escola, informado no Censo Escolar, definido de acordo com o quadro 5.

Quadro 5: Referencial de cálculo de valores⁷⁴ do Proafem

Número de alunos	Porte	Valor mensal (R\$)
Até 300 alunos	A	Até o limite de 100,00
301 a 600 alunos	B	Até o limite de 200,00
601 a 900 alunos	C	Até o limite de 300,00
Igual ou acima de 901 alunos	D	Até o limite de 400,00

Fonte: Instrução Normativa 005 de 25/01/2011, p. 2 (Secretaria Municipal de Educação de Luziânia-GO).

Fazendo uma análise dos dados nominais do quadro 5, é possível constatar que, a escola municipal de porte “A” receberá por ano R\$ 1.200,00; a de porte “B” R\$ 2.400,00, a de porte “C” R\$ 3.600,00 e a de porte “D” o valor anual de R\$ 4.800,00. Estes valores fixos são acrescidos de repasses eventuais estabelecidos a *posteriori* Lei do Proafem.

Diante do exposto acima, é possível concluir que tanto os PMEs quanto a Lei do Proafem e sua Instrução Normativa nº 005 versam sobre os mecanismos de distribuição de recursos financeiros do município de Luziânia em relação às suas escolas, sendo que a primeira e a última definiram os critérios de número de estudantes e matrículas por escola, respectivamente.

Quanto aos critérios de redistribuição de recursos financeiros às escolas municipais, pode-se verificar que está previsto apenas nos PMEs, Os critérios definidos são a aplicação de 10% dos recursos vinculados à MDE na educação infantil, a aplicação de 15% dos recursos cujas fontes não compõem o Fundeb, na EJA, no primeiro e o número de estudantes com necessidades especiais, tempo de permanência dos estudantes, tipo de unidade escolar, bem como por critérios que priorizam a unidade escolar com o IDEB abaixo da média nacional e de acordo com o índice de vulnerabilidade social da região onde está situada a escola.

Portanto, a primeira hipótese foi refutada por meio da análise do arcabouço jurídico. Com relação à legislação, os mecanismos distributivos estão previstos nos PMEs, na Lei do Proafem e na Instrução Normativa nº 005.

⁷⁴ Importante destacar que estes valores não foram atualizados até o ano de 2015.

Em relação à segunda hipótese, esta foi também refutada. É possível inferir que há mecanismos legais para o exercício da ação redistributiva em relação às escolas, assegurados nos PMEs.

III.3. A Gestão Educacional: Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Nesta seção a ênfase será na perspectiva da gestão educacional, ou seja, analisar a gestão financeira por meio dos gastos em educação, se a gestão educacional municipal cumpre a ação de distribuição e redistribuição de recursos financeiros para as instituições escolares.

Neste sentido, a fim de explicar o que é a gestão educacional, será utilizada a definição de Vieira (2009), “a gestão educacional são as intenções do Poder Público traduzidas em políticas, ao serem transformadas em práticas, se materializam na gestão”. (p. 24).

De acordo com Vieira (2009),

A gestão educacional situa-se na esfera macro, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera micro. Ambas articulam-se mutuamente, dado que a primeira justifica-se a partir da segunda. Noutras palavras, a razão de existir a gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar, por outro lado, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e Lei de Diretrizes e Bases (p. 24).

Conforme já citado no capítulo 1, as despesas com educação consideradas manutenção desenvolvimento do ensino (MDE) estão previstas no art. 70 da LDB/96.

As informações sobre a execução financeira foram retiradas do “Comparativo de despesa prevista com a realizada”⁷⁵, da Prefeitura Municipal de Luziânia para o período de 2005 a 2015. Os valores das despesas realizadas do período em estudo foram corrigidos a preços de 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É importante destacar que, de acordo com a Lei Municipal nº 2895/2005, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação, dentre as diversas finalidades, está a de promover e supervisionar a execução de serviços relativos ao Fundef/Fundeb. Neste sentido a gestão financeira dos recursos dos fundos contábeis do período em estudo é de competência da Secretaria de Educação. A gestão financeira dos

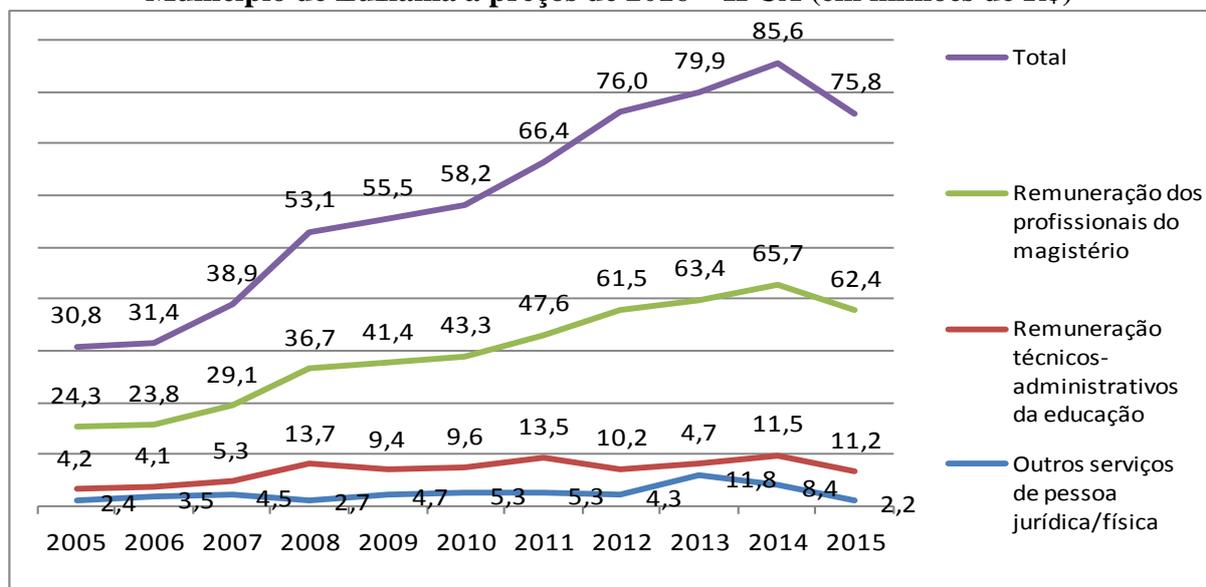
⁷⁵O banco de dados foi retirado do “Sistema Prodata” que o município de Luziânia utiliza para realizar os procedimentos de lançamento das despesas (orçamento, empenho, liquidação e pagamento).

recursos oriundos da receita de Impostos Próprios, Transferências Constitucionais, cota municipal do Salário-Educação, Pnate e PNAE é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças⁷⁶, no período analisado.

Sendo assim, em primeiro lugar, serão analisadas as despesas realizadas com os recursos provenientes da receita do Fundef/Fundeb, que são geridos pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Luziânia.

O gráfico 10 apresenta as despesas discriminadas do Fundef/Fundeb⁷⁷, por grupo de natureza de despesa (GND)⁷⁸. De acordo com a legislação relativa aos fundos, 60% é o percentual mínimo a ser gasto com a remuneração dos profissionais da educação, e no máximo 40% em outras despesas com MDE na educação básica pública, conforme foi abordado no primeiro capítulo.

Gráfico 10: Trajetória das despesas do Fundef/Fundeb Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em milhões de R\$)



Fonte: Comparativo de Despesa Autorizada com a Realizada do Fundef/Fundeb (2005 a 2015) – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO. Elaboração própria⁷⁹.

⁷⁶ Não há determinação legal para que a Secretaria de Finanças seja responsável por gerir os recursos da educação, o que há é uma cultura arraigada.

⁷⁷ No “Comparativo de despesa autorizada com a realizada” o código 118, Unidade 0401 (Fundef/Fundeb) significa que as despesas realizadas são para pagamento de pessoal do magistério da educação e o código 119 para outras despesas de MDE. As rubricas orçamentárias das despesas, ou seja, para a execução financeira das despesas, foram utilizadas as seguintes dotações: pagamento de pessoal (20150654, 20150659, 20150660, 20150665) e outras despesas de pessoa jurídica/física - material de consumo (20150666 a 20150678). Importante salientar que foram utilizados os códigos das dotações referentes ao ano de 2015, para demonstrar como é o lançamento de cada despesa no relatório.

⁷⁸ À análise por grupo de natureza de despesa envolve o pagamento de pessoal, investimento e custeio.

⁷⁹ As receitas e despesas do Fundef/Fundeb, referentes aos respectivos gráficos 8 e 10, não apresentam valores exatamente iguais, em virtude da existência de restos a pagar e de saldos disponíveis em 31 de dezembro, que serão pagos ou gastos no primeiro trimestre do ano subsequente.

Verifica-se no gráfico 10, o crescimento das despesas do Fundef/Fundeb em 146%, no período de 2005 a 2015. Quanto às despesas realizadas com o fundo contábil, observa-se no período analisado, o Município de Luziânia cumpriu o determinado na legislação em pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. Em 2015, 81% das despesas foram destinadas ao pagamento dos profissionais da educação, 14% com pagamento de pessoal técnico-administrativo e 3% para outras despesas consideradas MDE (manutenção das escolas da rede municipal de ensino, implantação e manutenção da informática educacional, produção de material pedagógico, oficinas pedagógicas, locação de veículos, reforma das escolas e aquisição de material didático para as escolas). Os 2% restantes foram reprogramados no ano seguinte. Isto é possível, pois a Lei do Fundeb no art. 21 dispõe que até 5% dos recursos recebidos, podem ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente. Cabe salientar que, no período em tela, não houve gastos com investimento provenientes dos recursos dos fundos.

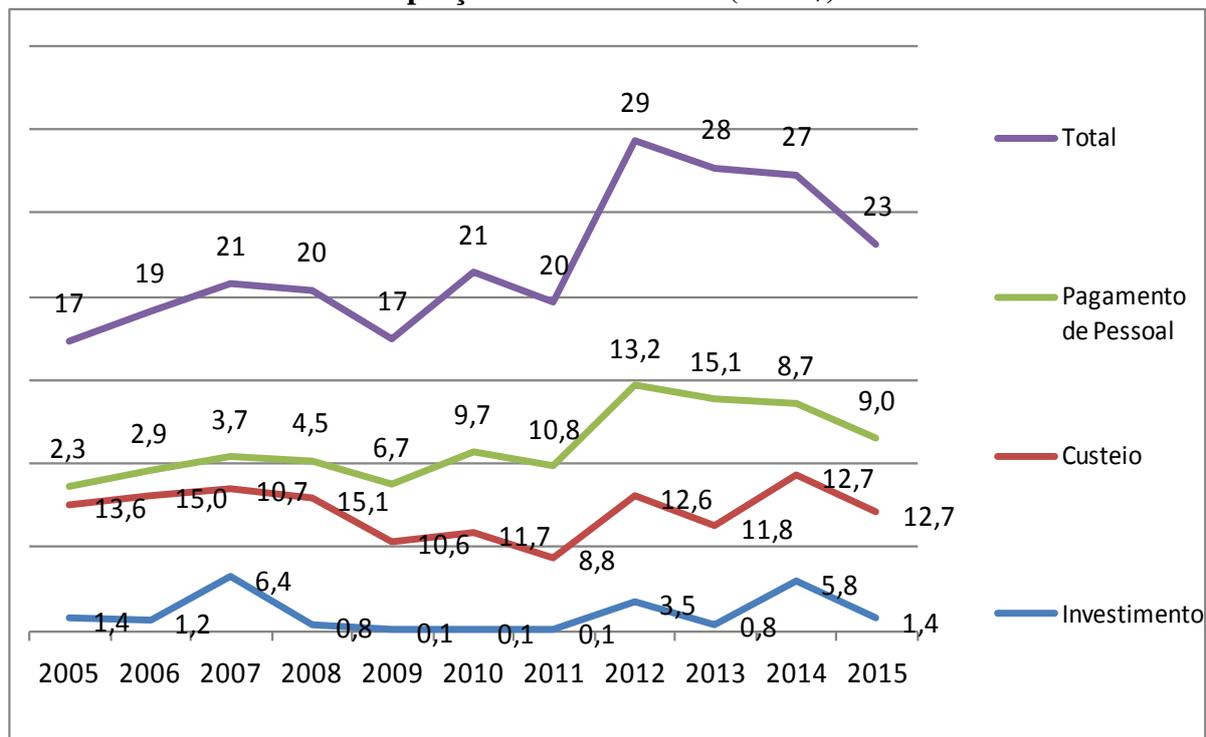
Em relação às despesas referentes a outros serviços de pessoas jurídicas/físicas, é possível inferir que não houve repasse de recursos financeiros para as escolas municipais do período em tela, tendo em vista que tais gastos referem-se a contratação de empresas para realizar a manutenção das escolas da rede municipal de ensino. Observa-se que, a gestão financeira dos recursos oriundos do Fundef/Fundeb é realizada pela Secretaria de Educação, sendo que a mesma recebe as demandas específicas das escolas em relação à MDE e faz a contratação e o pagamento destas demandas.

Em suma, do período de 2005 a 2015, o Município utilizou-se, de 2,95% a 11,58% do total do montante, em outras despesas com MDE, confirmando assim, o comprometimento da maioria dos recursos advindos do Fundef/Fundeb com o pagamento de pessoal.

A seguir, serão apresentadas as despesas⁸⁰ por grupo de natureza de despesa (GND) com os recursos provenientes dos Impostos Próprios e das Transferências Constitucionais⁸¹, que são geridos pela Secretaria Municipal de Finanças.

⁸⁰ No “comparativo de despesa autorizada com a realizada” o código 101, Unidade 0205 (Secretaria Municipal de Educação) significa que as despesas realizadas são provenientes da receita de impostos próprios e de transferências constitucionais. As rubricas orçamentárias das despesas foram utilizadas as seguintes dotações: alimentação para os educadores (20150092), realização de eventos (20150093 a 20150095), locação de veículos (20150096 a 20150097), gêneros alimentícios (20150102), aquisição de mobiliário (20150104), ampliação e reforma de escolas (20150105 a 20150108), manutenção de centro de educação e reabilitação (20150110 a 20150112), energia elétrica (20150113), abastecimento de água (20150130), telefonia (20150131), manutenção das escolas (20150132 a 20150134), Proafem (20150135), manutenção dos Conselhos de Educação (20150150), construção e ampliação das escolas (20150160 a 20150163), manutenção da Secretaria Municipal de Educação

Gráfico 11: Distribuição das despesas (exceto fundos) com a Educação da rede municipal de ensino de Luziânia (2005 a 2015) a preços de 2016 – IPCA (em R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do anexo 2.

O gráfico 11 apresenta as despesas por GND, conforme detalhadas no anexo 1 e 2⁸². Os dados revelam no período analisado uma queda de -2,5% das despesas em investimento⁸³ e de -6,5% em custeio. Verifica-se ainda, um aumento de quase 300% nas despesas com pagamento de pessoal entre 2005 a 2015.

O que pode explicar as oscilações de valores do gráfico 11, como a queda pela metade nos gastos de pessoal em 2014 e 2015 em relação a 2013, é o crescimento com os gastos com pessoal do Fundef/Fundeb no mesmo período, conforme verificado no quadro 10. O que pode ser observado foi a transferência de uma considerável parcela do pagamento de pessoal que

(20150115 a 20150129). Importante salientar que foram utilizados os códigos das dotações referentes ao ano de 2015 para ilustrar como são distribuídas as despesas no relatório.

⁸¹ As despesas do gráfico 11 são resultantes da receita dos 25% de impostos próprios, 5% das transferências constitucionais que compõem os fundos Fundef/Fundeb) e 25% do IR retido na fonte, conforme abordado no capítulo 2.

⁸² Constam nos anexos 1 e 2, as despesas detalhadas que o município em tela gasta com a sua rede municipal de ensino, possibilitando uma melhor visualização da situação estudada, tanto pelo tipo da despesa, quanto pelo total gasto por ano.

era realizado com recursos oriundos das receitas próprias para os recursos provenientes do Fundeb.

Conforme já abordado acima, constata-se um crescimento considerável nas despesas com pagamento de pessoal no período em tela.

Diante dos dados discriminados no anexo 1 e 2, em relação as despesas com custeio percebe-se um aumento das despesas em manutenção da Secretaria de Educação equivalente a 148%, a aquisição de gêneros alimentícios de 190%, realização de eventos em torno de 171% e um crescimento de 124% do Proafem. Dentre as despesas de custeio, identificou-se a distribuição de recursos financeiros às escolas por meio do programa de apoio financeiro as escolas via Proafem, conforme especificação no anexo 1.

As despesas com investimento foram realizadas de forma esporádica, com exceção da despesa em “construção e ampliação das escolas” que ocorreu de forma regular, tendo uma queda de -56% nestas despesas.

No que concerne à distribuição, no ano de 2015, a despesa com investimento representou 6%, o pagamento de pessoal foi responsável por 39% e o custeio correspondeu a 55% das despesas em educação com os recursos provenientes dos impostos próprios e transferências.

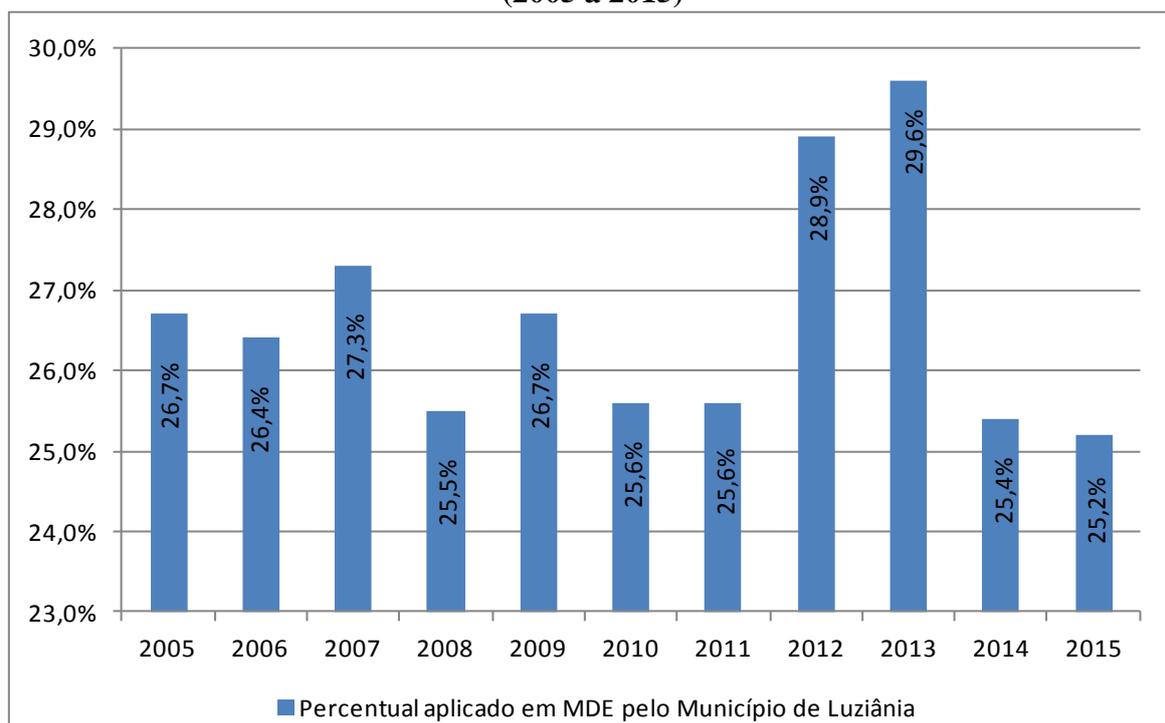
Quanto às ações para o funcionamento da educação municipal nas escolas, cabe a Secretaria de Educação realizar o levantamento das demandas nas escolas e repassar tais solicitações à Secretaria de Finanças para que a mesma tome as providências necessárias no que se refere à contratação e pagamentos destas demandas.

Conforme visto no capítulo 1, o município deve aplicar pelo menos 25% da arrecadação de impostos próprios, acrescentando as transferências constitucionais realizadas pela União e pelo Estado.

Neste sentido, cabe elucidar a porcentagem que o Município de Luziânia aplicou em MDE no período de 2005 a 2015, de acordo com os dados retirados do “Relatório de Aplicação na Educação”⁸⁴.

⁸⁴ O banco de dados foi retirado do “relatório de aplicação na educação” do sistema Prodata utilizado pelo Município de Luziânia.

Gráfico 12: Trajetória do percentual aplicado em MDE pelo Município de Luziânia (2005 a 2015)



Fonte: Relatório de Aplicação na Educação (2005 a 2015) – Prefeitura Municipal de Luziânia. Elaboração própria.

Verifica-se no gráfico 12 que, o Município de Luziânia cumpriu o percentual vinculado de aplicação das receitas de impostos próprios e transferências constitucionais em despesas com a MDE, durante o período estudado. Os dados referentes ao ano de 2015 revelam que o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM) considerou as despesas com MDE em 25,2%, o percentual mais baixo no período. Cabe salientar que, algumas despesas do anexo 1, tais como: alimentação dos educadores, aquisição de gêneros alimentícios e manutenção do centro de equoterapia, possivelmente não foram contabilizadas como MDE, embora sejam consideradas despesas em educação.

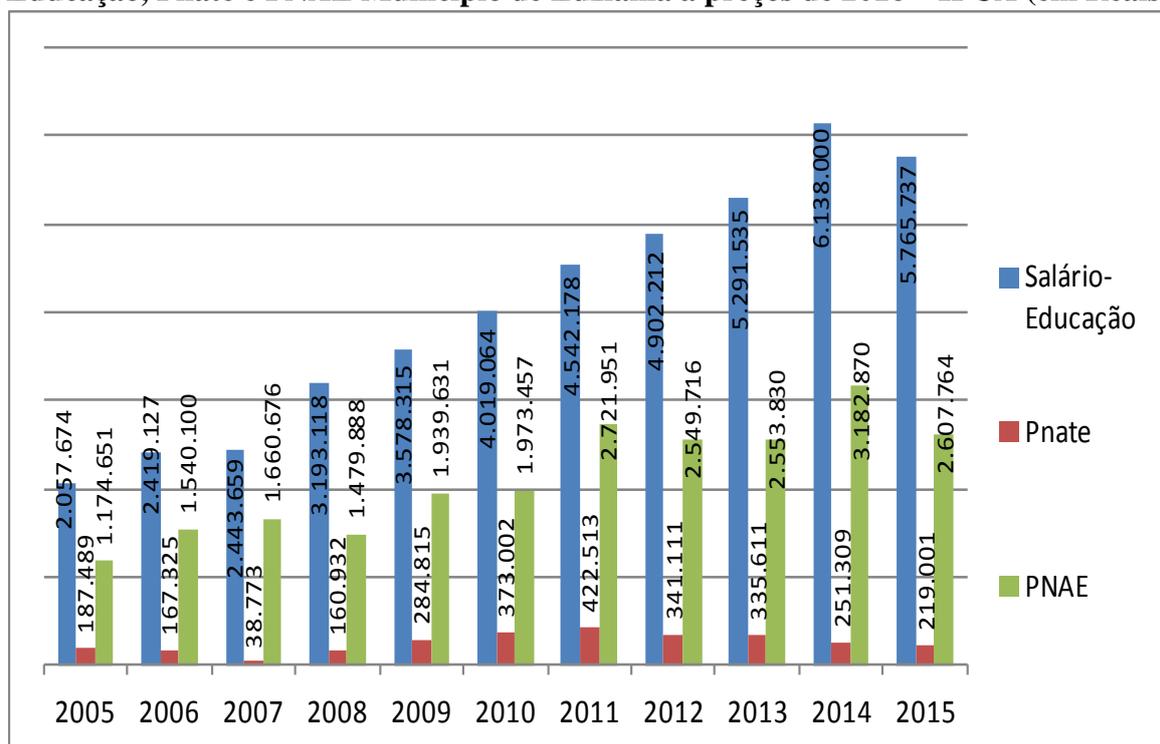
Constata-se que as despesas com MDE dos anos de 2012 e 2013 foram em torno de 30%, é possível inferir que o crescimento das despesas ocorreu em razão da implantação da jornada ampliada⁸⁵ a partir do ano de 2012, conseqüentemente, houve reflexo no aumento das despesas com pagamento de pessoal e nas demais despesas com custeio e investimento, conforme verificado no anexo 1.

⁸⁵ A jornada ampliada significou o aumento na carga horária em sala de aula de 4 para 5 horas e o cumprimento da Lei nº 11.738/2008, Lei do Piso, em assegurar 1/3 da jornada de trabalho dedicada às atividades extraclasses aos docentes. Neste sentido, foi necessário ampliar o quadro docente municipal para fazer frente a ambas modificações legais.

É importante notar, como já visto, exceto a gestão financeira do Fundef/Fundef, a Secretaria Municipal de Finanças é responsável pela gestão dos demais recursos disponíveis à educação, incluídos aqueles provenientes do FNDE: a cota municipal do Salário-Educação, o Pnate e o PNAE.

O gráfico 13 corresponde às despesas em educação com recursos provenientes do Salário-Educação, do Pnate e do PNAE⁸⁶.

Gráfico 13: Trajetória das despesas com recursos da cota municipal do Salário-Educação, Pnate e PNAE Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em Reais)



Fonte: Comparativo de despesa autorizada com a realizada (2005 a 2015). Elaboração própria⁸⁷.

Entre 2005 a 2015, houve um aumento de 180% relativo às despesas da cota municipal do Salário-Educação, o Pnate teve uma pequena variação de 17%. Além dos recursos do

⁸⁶ No “comparativo de despesa autorizada com a realizada” o código 115, Unidade 0205 (Secretaria Municipal de Educação) significa que as despesas realizadas são provenientes de recursos transferidos pelo do FNDE ao Município. As rubricas orçamentárias das despesas foram utilizadas as seguintes dotações: Salário-Educação (20150098), PNAE (20150103) e Pnate (20150990).

⁸⁷ As receitas e despesas do PNAE, Pnate e da cota municipal do Salário-Educação referentes aos respectivos gráficos 9 e 13, não apresentam valores exatamente iguais, em virtude da existência de restos a pagar e de saldos disponíveis em 31 de dezembro, que serão pagos ou gastos no ano subsequente.

Pnate que são obrigatoriamente destinados ao pagamento de transporte escolar⁸⁸, é importante destacar que as despesas da cota municipal do Salário-Educação foram utilizadas exclusivamente com o transporte escolar da rede municipal de ensino⁸⁹. Por sua vez, observa-se um aumento do PNAE de 122%, das despesas que são obrigatoriamente destinadas a gêneros alimentícios.

Conforme já mencionado no segundo capítulo, a gestão financeira dos recursos oriundos do Salário-Educação, do Pnate e do PNAE é realizada de forma centralizada. Por sua vez, não há transferências de recursos financeiros para as escolas municipais com estes recursos.

Sob tal perspectiva, verificou-se que, a gestão financeira de quase a totalidade dos recursos destinados à educação⁹⁰ é feita pela Secretaria de Educação e pela Secretaria de Finanças.

A exceção fica por conta do Proafem que descentraliza recursos, mesmo que de forma insuficiente, cujo repasse de recursos financeiros tem sido feito diretamente às unidades escolares. Nesta linha de raciocínio, a primeira hipótese foi refutada em termos da gestão educacional.

Ao longo desta seção, não foi identificada na gestão financeira a ação redistributiva de recursos às suas escolas, realizada pela gestão educacional, neste sentido o Município de Luziânia não exerce a ação redistributiva. Portanto, pode-se afirmar que a segunda hipótese foi confirmada a respeito da gestão educacional.

III. 4. O Proafem e os recursos financeiros transferidos para as Escolas Municipais

O Proafem é um programa de repasse de recursos financeiros às escolas municipais, implantado no ano de 2006. Dessa forma, as escolas municipais, por meio da existência do

⁸⁸ O transporte escolar é realizado por meio da contratação de empresa terceirizada. Verificou-se no “comparativo de despesa autorizada com a realizada” que, o Município de Luziânia recebeu no período analisado, recursos financeiros provenientes de convênio firmado com o Estado de Goiás para o transporte de estudantes da rede estadual, porém este tipo de receita não é objeto de estudo desta dissertação.

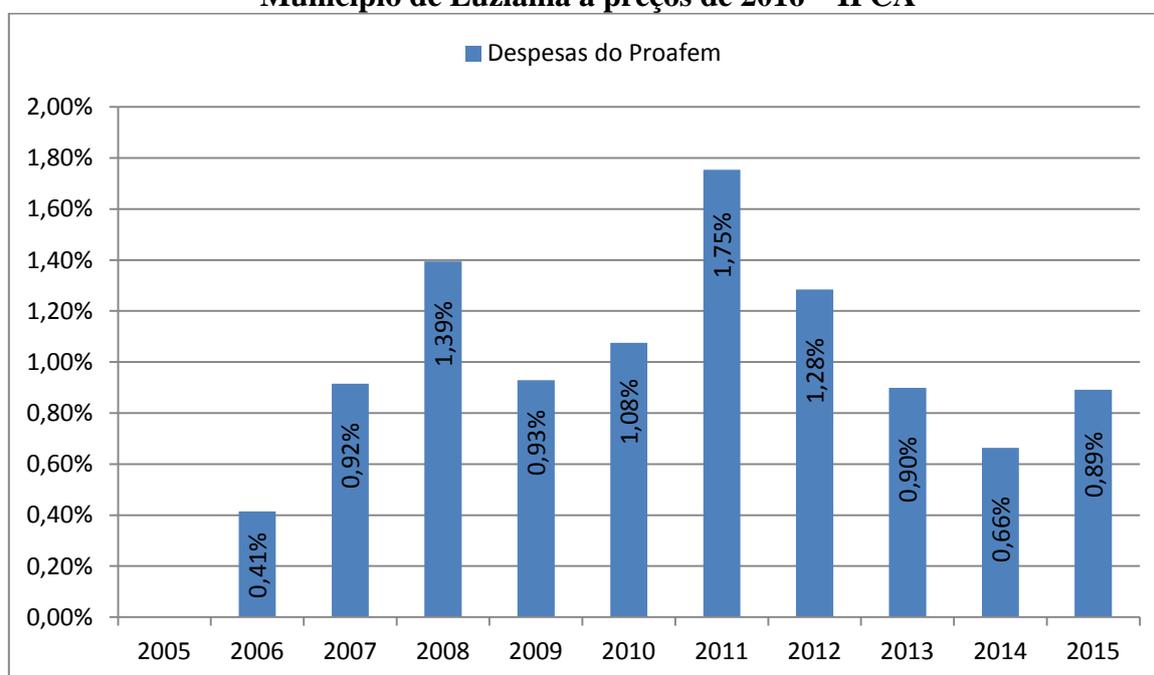
⁸⁹ É provável que os recursos recebidos por meio do Pnate sejam insuficientes na suplementação de recursos para o transporte escolar, haja vista que o município de Luziânia destinou, durante o período analisado, toda a cota municipal do salário-educação ao transporte escolar. Esta situação impossibilitou que a gestão educacional utilizasse esta transferência federal para reforçar o repasse de recursos financeiros as suas escolas.

⁹⁰ Vale salientar que, as despesas com pagamento de pessoal da educação municipal representou 77%, custeio 21% e investimento em 2%, no ano de 2015. O transporte escolar representou 40% das despesas com o custeio no ano de 2015, conforme o anexo 3.

Conselho Escolar⁹¹, passaram a receber recursos financeiros da gestão educacional do município de Luziânia destinando-se estritamente a cobertura de despesas de custeio. A gestão deste repasse é feita pela Secretaria Municipal de Finanças.

Os dados constantes do gráfico 14 somaram-se as despesas com custeio e investimento de todos os recursos mensurados para a educação municipal, excluídas as despesas com pagamento de pessoal, pois estas não podem ser descentralizadas para as unidades escolares. O objetivo foi calcular a representatividade do programa em relação às despesas de custeio e de investimento.

Gráfico 14: Trajetória das despesas do Proafem em relação ao total de despesas com custeio e investimento em Educação Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA



Fonte: Comparativo de despesa autorizada com a realizada (2005 a 2015). Elaboração própria.

De acordo com a execução financeira das despesas realizadas com custeio e investimento, somente uma pequena porcentagem é transferida dos cofres municipais às suas escolas por meio do “Proafem” ao longo do período analisado. É possível perceber que o município fez o repasse de recursos inferior a 2% do total das despesas às suas escolas durante todo o período analisado. Verifica-se ainda uma redução do percentual transferido nos anos de 2012 a 2015.

⁹¹ Os recursos serão creditados em conta bancária específica aberta pelo presidente do Conselho Escolar. O respectivo presidente do conselho escolar será o ordenador de despesa juntamente com o Diretor escolar (membro nato da entidade).

Observa-se ainda que, no ano de 2005 não houve repasse de recursos financeiros às escolas, em virtude da Lei do Proafem ter sido aprovada somente no ano seguinte. Assim, é possível deduzir, que nos anos anteriores não ocorria repasses de recursos financeiros às escolas municipais de Luziânia.

Após mensurar o percentual de despesas com o programa de apoio financeiro às escolas, torna-se relevante abordar o montante de recursos que foi destinado para cada escola no período de 2006 a 2015. Os dados foram retirados do relatório “Rol de Pagamento” para cada escola, representada pelo respectivo conselho escolar.

Tabela 3: Montante recebido por escola do Proafem no Município de Luziânia a preços de 2016 – IPCA (em R\$)

Conselho Escolar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aglaia Lima	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Alda Vieira	0,00	0,00	0,00	1.899,15	4.662,24	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Amador	1.506,89	3.146,95	2.971,56	1.899,15	4.662,24	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Americanos	1.506,89	3.146,95	2.971,56	1.899,15	4.662,24	5.472,11	5.435,38	3.880,33	3.529,03	1.275,48
Ana Reis Meireles	0,00	0,00	0,00	0,00	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
André Rochais	2.260,33	3.146,95	5.943,11	5.697,44	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	2.823,22	4.889,34
Carlinda Rosa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.435,38	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Cláudia Rosa	1.506,89	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	4.889,34
Cora Coralina	0,00	0,00	0,00	3.798,29	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	3.529,03	3.613,86
Cruzeiro do Sul	0,00	0,00	0,00	1.899,15	3.287,48	5.472,11	5.435,38	3.880,33	3.529,03	2.338,38
Dalva IV	2.260,33	4.195,93	5.943,11	7.596,58	8.965,85	9.400,81	9.147,35	6.634,11	6.352,26	6.164,82
Dalva IX	3.013,77	4.195,93	5.943,11	7.596,58	8.965,85	9.400,81	9.147,35	6.634,11	6.352,26	6.164,82
Dalva VII	2.260,33	3.146,95	2.971,56	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	4.940,64	6.164,82
Darcy Ribeiro	2.260,33	3.146,95	2.971,56	1.899,15	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	1.275,48
Débora Gomes	0,00	0,00	0,00	1.899,15	1.793,17	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	3.613,86
Dilma Roriz	0,00	0,00	0,00	1.899,15	1.793,17	5.472,11	5.435,38	3.880,33	4.940,64	3.613,86
Dom Bosco	3.013,77	4.195,93	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	4.940,64	4.889,34
Dona Nenzica	1.506,89	4.195,93	2.971,56	3.798,29	1.793,17	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Eleuza Paiva	2.260,33	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	4.889,34
Eugênia Campos	0,00	0,00	0,00	1.899,15	1.793,17	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	3.613,86
Eva Marra Rocha	3.013,77	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	6.352,26	4.889,34
Futuro Certo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.823,22	3.613,86
Getúlio José	2.260,33	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	4.940,64	4.889,34
Gislene Valéria	0,00	0,00	0,00	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Gonçalves Dias	3.013,77	4.195,93	5.943,11	5.697,44	7.172,68	9.400,81	9.147,35	6.634,11	4.940,64	4.889,34
Hortência Felácio	1.506,89	3.146,95	2.971,56	3.798,29	1.793,17	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	3.613,86
Ismar Gonçalves	3.013,77	4.195,93	2.971,56	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	4.940,64	3.613,86
Ivo Júlio	0,00	0,00	0,00	0,00	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.823,22	3.613,86
Jardim do Éden	0,00	0,00	0,00	0,00	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	3.613,86
Jardim Flamboyant	0,00	0,00	0,00	1.899,15	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	3.529,03	3.613,86
Jardim Planalto	1.506,89	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	4.889,34
Joaquim Gilberto	3.013,77	4.195,93	2.971,56	7.596,58	8.965,85	9.400,81	9.147,35	6.634,11	6.352,26	6.164,82
José Rodrigues	1.506,89	3.146,95	2.971,56	1.899,15	1.793,17	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.823,22	2.550,96
Kelly Susan	2.260,33	4.195,93	2.971,56	5.697,44	5.379,51	5.472,11	5.435,38	6.634,11	4.940,64	4.889,34
Laudimiro Roriz	1.506,89	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Lídia Heninger	0,00	0,00	0,00	0,00	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	3.613,86
Lourdes Salomão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Manoel Fernandes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.880,33	3.529,03	3.613,86
Marcílio Dias	3.013,77	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	6.634,11	4.940,64	3.613,86
Maria Lucinda	0,00	0,00	0,00	1.899,15	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Maurício Moura	0,00	0,00	0,00	1.899,15	6.873,82	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Míngone II	3.013,77	3.146,95	5.943,11	7.596,58	8.965,85	6.700,00	9.147,35	6.634,11	6.352,26	6.164,82
Nair Tiecher	1.506,89	3.146,95	2.971,56	1.899,15	1.793,17	5.472,11	5.435,38	3.880,33	3.529,03	1.275,48
Nova Esperança	0,00	0,00	0,00	1.899,15	3.586,34	5.472,11	5.435,38	3.880,33	2.117,42	2.338,38
Novo Tempo	2.260,33	3.146,95	5.943,11	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Osfaya	1.506,89	3.146,95	2.971,56	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Palhoça	2.260,33	4.195,93	2.971,56	5.697,44	5.379,51	5.472,11	5.435,38	3.880,33	4.940,64	4.889,34
Patrícia Prado	0,00	0,00	0,00	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Progresso	1.506,89	4.195,93	2.971,56	7.596,58	7.172,68	9.400,81	9.147,35	6.634,11	6.352,26	6.164,82
Ramiro Aguiar	2.260,33	3.146,95	2.971,56	3.798,29	8.965,85	5.472,11	5.435,38	3.880,33	3.529,03	3.613,86
Santa Fé	2.260,33	3.146,95	2.971,56	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
São Caetano	2.260,33	3.146,95	2.971,56	3.798,29	3.586,34	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Sebastião Machado	2.260,33	3.146,95	5.943,11	5.697,44	5.379,51	5.472,11	5.435,38	3.880,33	4.940,64	4.889,34
Setor Fumal	3.013,77	4.195,93	5.943,11	5.697,44	5.379,51	9.400,81	9.147,35	6.634,11	4.940,64	4.889,34
Silas Santos	2.260,33	3.146,95	2.971,56	3.798,29	4.781,78	6.734,91	6.628,52	5.382,39	4.940,64	3.613,86
Sol Nascente	2.260,33	4.195,93	2.971,56	5.697,44	5.379,51	9.400,81	9.147,35	6.634,11	4.940,64	4.889,34
Solidariedade	1.506,89	3.146,95	5.943,11	3.798,29	1.793,17	6.734,91	6.628,52	5.382,39	3.529,03	3.613,86
Total de repasses	79.111,51	125.877,86	157.492,46	188.015,41	222.592,08	346.532,24	349.455,42	280.259,73	215.270,88	218.319,66

Fonte: Rol de pagamentos– Prefeitura Municipal de Luziânia (2005 a 2015). Elaboração própria.

A tabela acima apresenta os valores recebidos por escola, via distribuição de recursos financeiros repassados para a gestão escolar. As informações dos relatórios “rol de pagamentos” revelam que, os repasses são feitos trimestralmente e não mensalmente conforme foi estabelecido pela legislação do programa.

Conforme mencionado na seção anterior, em 2007 a Lei do Proafem sofreu alterações, acrescentando o §3º, na qual autoriza a gestão educacional a efetuar repasses eventuais às unidades escolares e somente em 2011 por meio da Instrução Normativa nº 005 foram regulamentados os critérios de repasse dos recursos, conforme demonstrado no quadro 5. Neste sentido, verifica-se que não havia critérios estabelecidos para descentralização de recursos financeiros para as escolas, via Proafem, até o ano de 2011.

Observa-se que, entre 2006 e 2011, a respeito da inexistência de critérios legais, a descentralização de recursos provavelmente ocorreu de acordo com o número de alunos por escola, acrescentado dos repasses eventuais recebidos por algumas escolas. A partir do ano de 2012, com critérios já estabelecidos, as escolas possivelmente receberam o repasse, conforme o porte da escola e os repasses eventuais.

A autonomia escolar tão difundida pela LDB/96, no sentido de que a unidade escolar tivesse recursos suficientes para fazer a gestão escolar é bastante restrita no Município de Luziânia, na medida em que, os recursos descentralizados via Proafem, são escassos. Assim sendo, a pequena porcentagem de distribuição de recursos para as escolas tem implicações na autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

Se o intuito do Proafem é contribuir para a melhoria física e pedagógica das unidades de ensino, conforme expresso no art. 3º da Instrução Normativa nº 005/2011, este deixou a desejar pela insignificância de recursos financeiros repassados, no período em estudo.

Com uma proposta semelhante, o PDDE é um programa federal que descentraliza recursos financeiros do governo federal para as escolas públicas da educação básica desde 1995. O programa destina recursos financeiros, em caráter suplementar, para uso em despesas de manutenção do prédio escolar, suas instalações, de material didático e pedagógico e também para realização de pequenos investimentos, de modo a assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, além de reforçar a participação social e a autogestão escolar. Os repasses são feitos anualmente.

Conforme a Resolução do FNDE nº 10/2013, foram instituídas novas regras ao programa, dentre estas: o valor do repasse será calculado pela soma de uma parcela fixa e outra variável, em função do número de alunos. Para incentivar a inclusão, as escolas públicas regulares receberão R\$ 20,00 adicionais por aluno com necessidades educacionais especiais

(NEE) que as instituições especiais privadas. Sendo assim, verifica-se a existência de mecanismos de distribuição e redistribuição nos repasses dos recursos financeiros federais por meio do PDDE.

Quadro 6: Valores referenciais de cálculo para repasses do PDDE

1. Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00
a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a
b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a
2. Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
d. Alunos público alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a
f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

Fonte: Resolução nº 010/2013 (FNDE).

Neste caso, será feita uma comparação entre os valores repassados para as mesmas escolas por meio dos dois programas no ano de 2015. Foram utilizados os dados nominais do Proafem e do PDDE. O banco de dados do Proafem refere-se ao “Rol de Pagamento” da Prefeitura Municipal de Luziânia e as informações do PDDE foram retiradas no site do FNDE, no link liberação de recursos⁹².

O repasse de recursos tanto do Proafem quanto do PDDE tem por base os critérios de números de alunos por escola, informado no censo escolar, com algumas especificidades do segundo programa, conforme exposto no quadro 6. Em relação aos recursos provenientes do PDDE, a escola tem autonomia de escolher qual porcentagem com custeio e investimento quer receber. Os recursos de ambos são depositadas em contas distintas.

Verifica-se na tabela 5 que, o PDDE repassou as escolas municipais, mais de 155% dos recursos em comparação ao Proafem. A respeito da proporção geral dos dois programas, o Proafem representou 28% e o PDDE 72% de recursos recebidos diretamente pelas escolas municipais de Luziânia no ano de 2015.

⁹² Ver a este respeito: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>.

Os critérios de descentralização de recursos financeiros dos dois programas são distintos, isto é, o Proafem recebe um valor mensal de acordo com o porte da escola, conforme abordado na segunda seção deste capítulo. Enquanto o PDDE transfere recursos para as escolas uma vez por ano de acordo com o número de matrículas por escola, bem como apresenta valores diferenciados para a escola urbana, rural e educação especial. Sendo assim, possivelmente por estas razões os valores recebidos por escola provenientes dos referidos programas são discrepantes, conforme pode ser verificado na tabela 4.

Com exceção do Conselho Escolar Aglaia Lima com 55% de recursos recebidos do Proafem e 45% do PDDE e do Conselho Escolar Lídia Heringer com 64% dos recursos do Proafem e 36% dos recursos recebidos via PDDE, os demais conselhos receberam recursos do PDDE bastante superiores àqueles do Proafem, em 2015, conforme demonstra a tabela abaixo. Provavelmente, estes dois conselhos escolares receberam mais recursos municipais, pelo fato de serem duas escolas de educação infantil que foram recém-inauguradas e, portanto, ocorreram repasses eventuais com maior frequência.

Verificou-se que, as escolas rurais do Município de Luziânia (Americanos, Darcy Ribeiro, Hortência Felácio, José Rodrigues, Nair Tiecher, Nova Esperança e Solidariedade) e a escola de educação especial (Eugênia Campos) receberam de 95% a 580% de recursos a mais do PDDE, isto possivelmente aconteceu em consequência da nova regra estabelecida em 2013 pelo programa federal.

Tabela 4: Valores recebidos por escola via Proafem e PDDE dados nominais em Reais (2015)

Conselho Escolar	Proafem/2015	PDDE/2015	Total de Recursos recebidos/2015	% dos recursos do Proafem	% dos recursos do PDDE
Aglaiá Lima	2.200,00	1.820,00	4.020,00	54,73%	45,27%
Alda Vieira	2.200,00	6.860,00	9.060,00	24,28%	75,72%
Amador	2.200,00	3.940,00	6.140,00	35,83%	64,17%
Americanos	1.200,00	4.300,00	5.500,00	21,82%	78,18%
Ana Reis Meireles	3.400,00	4.740,00	8.140,00	41,77%	58,23%
André Rochais	4.600,00	8.340,00	12.940,00	35,55%	64,45%
Carlinda Rosa	2.200,00	3.820,00	6.020,00	36,54%	63,46%
Cláudia Rosa	4.600,00	11.100,00	15.700,00	29,30%	70,70%
Cora Coralina	3.400,00	10.340,00	13.740,00	24,75%	75,25%
Cruzeiro do Sul	2.200,00	7.140,00	9.340,00	23,55%	76,45%
Dalva IV	5.800,00	20.300,00	26.100,00	22,22%	77,78%
Dalva IX	5.800,00	19.280,00	25.080,00	23,13%	76,87%
Dalva VII	5.800,00	10.720,00	16.520,00	35,11%	64,89%
Darcy Ribeiro	1.200,00	8.200,00	9.400,00	12,77%	87,23%
Débora Gomes	3.400,00	5.980,00	9.380,00	36,25%	63,75%
Dilma Roriz	3.400,00	5.840,00	9.240,00	36,80%	63,20%
Dom Bosco	4.600,00	11.000,00	15.600,00	29,49%	70,51%
Dona Nenzica	3.400,00	8.240,00	11.640,00	29,21%	70,79%
Eleuza Paiva	4.600,00	13.200,00	17.800,00	25,84%	74,16%
Eugênia Campos	3.400,00	17.160,00	20.560,00	16,54%	83,46%
Eva Marra Rocha	4.600,00	12.980,00	17.580,00	26,17%	73,83%
Futuro Certo	3.400,00	6.360,00	9.760,00	34,84%	65,16%
Getúlio José	4.600,00	10.760,00	15.360,00	29,95%	70,05%
Gislene Valéria	3.400,00	5.940,00	9.340,00	36,40%	63,60%
Gonçalves Dias	4.600,00	10.840,00	15.440,00	29,79%	70,21%
Hortência Felácio	3.600,00	6.360,00	9.960,00	36,14%	63,86%
Ismar Gonçalves	3.400,00	11.080,00	14.480,00	23,48%	76,52%
Ivo Júlio	3.400,00	5.080,00	8.480,00	40,09%	59,91%
Jardim do Éden	3.400,00	7.140,00	10.540,00	32,26%	67,74%
Jardim Flamboyant	3.400,00	4.360,00	7.760,00	43,81%	56,19%
Jardim Planalto	4.600,00	9.120,00	13.720,00	33,53%	66,47%
Joaquim Gilberto	5.800,00	21.400,00	27.200,00	21,32%	78,68%
José Rodrigues	2.400,00	4.680,00	7.080,00	33,90%	66,10%
Kelly Susan	4.600,00	13.780,00	18.380,00	25,03%	74,97%
Laudimiro Roriz	3.400,00	6.380,00	9.780,00	34,76%	65,24%
Lídia Heringer	3.400,00	1.940,00	5.340,00	63,67%	36,33%
Lourdes Salomão	2.200,00	3.040,00	5.240,00	41,98%	58,02%
Manoel Fernandes	3.400,00	13.940,00	17.340,00	19,61%	80,39%
Marcílio Dias	3.400,00	6.780,00	10.180,00	33,40%	66,60%
Maria Lucinda	2.200,00	3.920,00	6.120,00	35,95%	64,05%
Maurício Moura	2.200,00	7.120,00	9.320,00	23,61%	76,39%
Mingone II	5.800,00	19.940,00	25.740,00	22,53%	77,47%
Nair Tiecher	1.200,00	4.400,00	5.600,00	21,43%	78,57%
Nova Esperança	2.200,00	9.660,00	11.860,00	18,55%	81,45%
Novo Tempo	3.400,00	5.520,00	8.920,00	38,12%	61,88%
Osfaya	3.400,00	6.640,00	10.040,00	33,86%	66,14%
Palhoça	4.600,00	11.500,00	16.100,00	28,57%	71,43%
Patricia Prado	3.400,00	10.160,00	13.560,00	25,07%	74,93%
Progresso	5.800,00	18.700,00	24.500,00	23,67%	76,33%
Ramiro Aguiar	3.400,00	11.260,00	14.660,00	23,19%	76,81%
Santa Fé	3.400,00	7.320,00	10.720,00	31,72%	68,28%
São Caetano	3.400,00	6.680,00	10.080,00	33,73%	66,27%
Sebastião Machado	4.600,00	13.060,00	17.660,00	26,05%	73,95%
Setor Fumal	4.600,00	10.140,00	14.740,00	31,21%	68,79%
Silas Santos	3.400,00	9.520,00	12.920,00	26,32%	73,68%
Sol Nascente	4.600,00	14.700,00	19.300,00	23,83%	76,17%
Solidariedade	3.400,00	8.660,00	12.060,00	28,19%	71,81%
total por ano	205.600,00	523.180,00	728.780,00	28,21%	71,79%

Fontes: Rol de pagamentos – Prefeitura Municipal de Luziânia (2005 a 2015) e FNDE. Elaboração Própria.

Vale salientar que os recursos recebidos dos dois programas auxiliam na gestão escolar, mas ainda não é possível vislumbrar uma autonomia financeira no Município de Luziânia, conforme foi determinado na LDB/96, pelo fato de que os valores mensurados por escola irão suprir pequenas despesas diárias das unidades escolares.

A autonomia financeira das escolas possibilita que a gestão escolar decida aonde os recursos serão utilizados, de forma a agilizar a solução de vários problemas, desde as demandas urgentes às cotidianas. Mesmo que a gestão educacional faça o seu trabalho de forma planejada e organizada com as escolas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, provavelmente não tem condições de saber o que todas as escolas estão precisando, em virtude de suas especificidades e realidades distintas. Assim, a ação de distribuição de recursos financeiros às escolas é o pilar para garantir a autonomia da gestão financeira de uma escola. Por sua vez, a ação de redistribuição de recursos minimiza as desigualdades socioeconômicas e prioriza a inclusão e o atendimento de peculiaridades, a fim de assegurar a equalização de oportunidades educacionais.

III.5. Considerações Finais

Este capítulo teve a pretensão de esquadrihar a operacionalização da gestão financeira do município de Luziânia, com objetivo de analisar a existência de critérios de distribuição e redistribuição de recursos financeiros públicos para as escolas municipais de Luziânia e se o município tem exercido a distribuição e redistribuição de recursos às suas escolas.

Em primeiro lugar, foi realizada uma investigação do arcabouço legal municipal sobre a existência de mecanismos de distribuição e de redistribuição de recursos financeiros às escolas. Pôde-se observar no município de Luziânia a existência de três normas legais que versam sobre os mecanismos de distribuição de recursos financeiros às escolas municipais: Os PMEs, a Lei do Proafem e a Instrução Normativa. Quanto ao mecanismo de redistributivo, verificou-se a previsão legal somente nos PMEs.

Em segundo lugar, foram analisadas as despesas realizadas com a educação municipal de Luziânia, referentes à receita de impostos próprios, transferências constitucionais da União e do Estado, do Fundef/Fundeb, da cota municipal do Salário-Educação, do Pnate e do Pnae⁹³. Conforme os dados financeiros das despesas realizadas com MDE, por meio dos recursos

⁹³ Ver a respeito das despesas em educação da rede municipal de ensino de Luziânia, por GND, no anexo 3.

provenientes de impostos próprios e transferências constitucionais, é possível concluir que foram efetuadas transferências de recursos financeiros às escolas municipais. Os repasses aconteceram via Proafem, partir de 2006, um programa municipal de apoio financeiro às escolas, a. Quanto às despesas com o Fundef/Fundeb, a cota municipal do Salário-Educação, PNAE e Pnate, as informações analisadas mostraram que não houve repasse de recursos financeiros às instituições de ensino provenientes destas fontes de recursos.

No que tange à aplicação de, no mínimo, 25% da receita dos impostos/transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, o município de Luziânia cumpriu o preceito constitucional no período analisado. Por sua vez, pôde-se verificar a existência de diferenças importantes entre as despesas com educação e aquelas consideradas MDE em alguns anos do período em tela.

Em terceiro lugar, no que tange à análise da gestão educacional no Município de Luziânia relativa às ações de distribuição e redistribuição de recursos financeiros públicos em relação às suas escolas, é possível concluir que, de acordo com execução financeira das despesas realizadas, somente uma pequena porcentagem dos recursos foi descentralizada às suas escolas por meio do “Programa Proafem”, durante o período de 2006 a 2015.

Portanto, no que diz respeito à primeira hipótese, esta foi refutada, tanto em termos legais como em termos da gestão educacional, uma vez que há normatização e repasse de recursos financeiros às suas escolas por meio do Proafem, caracterizando a existência de distribuição de recursos. Entretanto, cabe salientar que são valores muito insignificantes do ponto de vista das despesas com educação, e, quando comparados aos repasses do programa federal do PDDE, estes são bem inferiores. Neste sentido, identificou-se uma gestão financeira centralizada, quase na sua totalidade, feita pela Secretaria de Educação e pela Secretaria de Finanças.

Por fim, os dois planos municipais de Educação (PMEs) do Município de Luziânia estabelecem critérios de redistribuição nas instituições escolares. Desse modo, a segunda hipótese foi refutada, apenas quanto ao arcabouço legal municipal, a partir de 2008. No entanto, no período analisado, esta ação não aconteceu na gestão educacional. Torna-se relevante o acompanhamento futuro da implementação do PME vigente no Município de Luziânia.

CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou analisar as questões problema que nortearam este estudo: 1) existem critérios de distribuição e redistribuição de recursos financeiros públicos para as escolas regulamentadas pelo município de Luziânia; 2) O Município tem exercido a função distributiva e redistributiva de recursos em relação às suas escolas?

As hipóteses que conduziram o trabalho foram as seguintes: a primeira é: *não há repasse de recursos financeiros feito diretamente às escolas do município de Luziânia*. Ou seja, não há descentralização dos recursos da educação para suas escolas. O que há é uma gestão financeira feita pela Secretaria de Educação e/ou Secretaria de Finanças que recebem as demandas específicas das escolas e os mesmos fazem a contratação e o pagamento destas demandas. A segunda hipótese é: *não há mecanismos para exercer ação redistributiva em relação às suas escolas*, ou seja, o inciso II do art. 11 previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 não é cumprido pelo município de Luziânia.

Neste sentido, o primeiro capítulo teve a intenção de abordar o arcabouço teórico desta dissertação. A partir da perspectiva teórica neoinstitucionalista histórica, foi desenvolvido o conceito de instituições, com o intuito de analisar o papel do município, que é responsável pelas regras formais de funcionamento das políticas educacionais. Ademais, são consideradas instituições as regras que regem a gestão educacional, tais como as legislações federal e municipal, que interferem nas políticas educacionais. Assim foi possível compreender o município como uma instituição política que delimita e implementa as políticas públicas, a forma de atuação de sua instância e a sua influência no planejamento e nos conjuntos de ações que envolvem uma gestão específica.

Em seguida, levando-se em consideração o federalismo político brasileiro, foi descrito o federalismo educacional com o estabelecimento das competências e limites de cada instância da federação na oferta dos diferentes níveis da educação e na organização da educação brasileira. Percebeu-se que há estreita relação entre o federalismo educacional e o federalismo político, à medida que há as mesmas características presentes em ambos: repartição de poder e das competências educacionais entre os entes federados, organização dos próprios sistemas de ensino e a autonomia em normatizar, administrar e financiar a educação. Amparado no conceito de instituições da perspectiva neoinstitucionalista histórica e embasada no federalismo político e federalismo fiscal, utilizados como referência para o presente estudo, depreendeu-se que, a forma federativa da educação brasileira define competências e limites dados pelo regramento jurídico que delimita a estrutura organizacional

da educação municipal e o financiamento da educação pública brasileira, haja vista que, a garantia da educação como direito social está atrelada ao financiamento público.

No segundo capítulo, buscou-se evidenciar o contexto geográfico aonde seria desenvolvida a pesquisa, o Sistema Municipal de Ensino de Luziânia do Estado de Goiás. No primeiro momento, foi feita a caracterização do município de Luziânia, percorrendo o perfil geográfico, econômico e populacional. A seguir descreveu-se a rede municipal de ensino de Luziânia, a qual é responsável pela oferta da educação municipal, prioritariamente no ensino fundamental (1º ao 5º ano) e na educação infantil, e nas modalidades de Educação Especial (EE) e Educação de Jovens e Adultos (EJA) dos anos iniciais. Por fim, foram analisadas as receitas da educação municipal, ou seja, os recursos financeiros disponíveis para educação de Luziânia no período de 2005 a 2015, tais como: a receita de impostos próprios municipais de Luziânia, as transferências constitucionais da União e do Estado de Goiás, os recursos provenientes do Fundef/Fundeb, a cota municipal do Salário-Educação e os programas federais Pnate e PNAE.

De acordo com os dados analisados, concluiu-se que o referido Município depende das transferências constitucionais e legais da União e do Estado de Goiás para o financiamento da educação municipal. Em relação aos recursos do Fundef/Fundeb verificou-se que o município em tela foi receptor líquido de recursos durante o período de 2005 a 2015, ou seja, considerado “ganhador” de recursos adicionais de acordo com o número de matrículas municipais. Quanto à receita da cota municipal da contribuição social do Salário-Educação percebeu-se um aumento gradativo dos recursos recebidos. Neste caso, constatou-se o impacto da Emenda Constitucional nº 53/2006, ampliando o atendimento a partir de 2007 para toda a educação básica. Assim, o aumento dos recursos recebidos pelo município de Luziânia no ano de 2005 a 2015, ocorreu provavelmente em virtude da contabilização de matrículas na educação infantil. No que tange ao PNAE e ao Pnate, os dados revelaram que no período analisado houve um aumento dos repasses, provavelmente devido à inclusão das matrículas da educação infantil nos programas, conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

Feito o levantamento dos recursos financeiros para a educação municipal de Luziânia, partiu-se então para o terceiro capítulo, que consistiu em analisar a normatização e as despesas com a educação, do Município de Luziânia.

Este capítulo teve a pretensão de esboçar a operacionalização da gestão financeira do município de Luziânia. Em primeiro lugar foi realizada uma investigação a respeito das normas jurídicas municipais sobre os mecanismos de distribuição e redistribuição de recursos financeiros às escolas. Observou-se a existência de três normas legais que versam sobre os

critérios de distribuição e de redistribuição de recursos financeiros às escolas municipais: Os PMEs, a Lei do Proafem e a Instrução Normativa nº 005. Em segundo lugar, foram elucidadas detalhadamente as despesas realizadas com a educação municipal de Luziânia. Conforme as despesas realizadas com MDE, por meio dos recursos oriundos de impostos e transferências constitucionais, é possível concluir que a transferência de recursos financeiros às escolas municipais ocorreu apenas por meio do Proafem programa de apoio financeiro às escolas.

A aplicação de, no mínimo, 25% dos impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino foi cumprida pelo município de Luziânia no período analisado e, constatou-se a distinção entre as despesas em educação e as despesas em MDE.

Por fim, foram apresentados os resultados obtidos na análise do presente estudo no Município de Luziânia em relação ao objeto de pesquisa. Neste sentido, identificou-se que, na legislação municipal, há previsão para distribuição e redistribuição de recursos financeiros às suas escolas. No tocante a gestão educacional, infere-se que, de acordo com a gestão financeira das despesas realizadas, somente uma pequena parcela dos recursos públicos é transferida às escolas por meio do programa “Proafem” durante o período em tela. Apesar da limitada descentralização de recursos, foi possível constatar que o município de Luziânia exerce a ação distributiva em relação à rede municipal de ensino, e, portanto, a primeira hipótese foi refutada.

Quanto à segunda hipótese, verificou-se que o município de Luziânia possui normatização que define critérios redistributivos em relação às suas escolas, portanto, a hipótese não foi confirmada com relação ao arcabouço jurídico. No entanto, averiguou-se a ausência de redistribuição de recursos financeiros às escolas municipais, portanto, referente à gestão educacional, a segunda hipótese foi corroborada para o período em tela.

Por fim, a pesquisa constatou que a gestão financeira dos recursos da educação municipal ainda permanece demasiado centralizada tanto pela Secretaria Municipal de Educação como pela Secretaria de Finanças, ou seja, ambas recebem as demandas específicas das escolas em relação à manutenção do ensino e fazem a contratação e o pagamento destas demandas.

A título de agenda de pesquisa futura, torna-se relevante à análise da implementação do PME vigente no Município de Luziânia quanto à distribuição e à redistribuição de recursos financeiros às escolas no município de Luziânia; o desenvolvimento de pesquisa referente à gestão financeira no âmbito da gestão escolar dos recursos descentralizados e seus impactos nas unidades escolares em Luziânia; e, novas pesquisas no intuito de realizar análises

comparativas em relação à ação distributiva e redistributiva de recursos financeiros às escolas entre os municípios do Estado de Goiás.

REFERÊNCIAS

Livros, Teses, Dissertações e Artigos

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** 2005. Revista Sociologia Política. Nº 24, p. 41-67. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 abril de 2017.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro /São Paulo, Editora Revan / FAPESP, 2000.

_____. **Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos?** 2010. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>>. Acesso em 28 de agosto de 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil.** Brasília: Liber Livro, 2012.

ARAÚJO, Luiz. **É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação?** 2013. Disponível em < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/58651/35093>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

_____. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica,** 2014. Disponível em < http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USP_79d04daed22a310bd849e2835c32051a>. Acesso em: 09 de junho de 2017.

_____. **Financiamento da educação básica no governo Lula : elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC,** 2007. Disponível em< <http://repositorio.unb.br/handle/10482/2958>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

_____. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica/Luiz Araújo (org).** Jundiaí, Paco Editorial, 2016.

_____. **O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades** Disponível em: <http://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_10_2012.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

CARDOSO, Caroline Cristiano; FARENZENA, Nalú. **Assistência financeira da união nas redes públicas municipais de ensino de Araranguá e Balneário Arroio do Silva**, 2015. Disponível em < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/67919/38752>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

CARREIRA, Denise; Pinto, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: Rumo à educação pública de qualidade no Brasil**, 2007. Disponível em < http://semanadeacaomundial.org/2014/wpcontent/uploads/2016/01/CAQiRoxo_final_23out2007.pdf>. Acesso em 23 de julho de 2017.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **O financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros**. p. 99 a 134. ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Maria, [organizadores]. **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

_____. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** 2011. Disponível em < <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286357>>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

_____. **A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica**. Revista Brasileira de Educação v. 20 n. 60 jan.-mar. 2015. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0051.pdf>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.

CODATO, Adriano. **O neo-institucionalismo histórico: uma definição e uma explicação**, 2009. Disponível em < <http://adrianocodato.blogspot.com.br/2009/02/o-neo-institucionalismo-historico-uma.html>>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

COSTA, Cirineu José da. **Autonomia na gestão financeira das escolas públicas brasileiras, 2012**. Disponível em < <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/1022/1>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

COSTA, Sandro Coelho. **O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil**, 2013. Disponível em < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/57972/34661>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e distributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. Disponível em < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>>. Acesso em: 01 de julho de 2017.

_____. **Federalismo e Financiamento da Educação.** A Política do FNDE em debate, 2011. Disponível em <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf>. Acesso em: 28 de agosto de 2017.

_____. **Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate.** Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf>. Acesso em: 5 de outubro de 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo político e educacional.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Políticas Públicas Gestão da Educação. Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Liber, 2007. p. 113 a 129.

_____. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010>. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** INEP: Brasília. V 89. N. 223, p. 445/454, 2008.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008.** 2012. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-14052012-125403/pt-br.php>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

FARENZENA, Nalu. **Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (inter) Governamentais em Educação.** Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf>. Acesso em: 5 de outubro de 2017.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Jarcem Fernandes. **Gestão de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera municipal, 2015.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v45n155/1980-5314-cp-45-155-00118.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

GATTI, Bernadete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil.** Brasília: Plano Editora, 2012.

HALL, Peter A; Taylor, Rosemary C.R. **As três versões do Neo-Institucionalismo**, 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 2 de junho de 2017.

JESUS, Wellington Ferreira de. **Os fundos constitucionais e o financiamento da educação básica brasileira: das origens ao FUNDEB**. Curitiba: CRV, 2016.

LOUREIRO, Walderês Nunes; Nascimento, João Batista. **Autonomia na gestão de recursos Uma experiência pioneira no País, 2009**. Disponível em <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/100/289>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Arnóbio. BRASIL, Madureira Edward. **Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas**. Retratos da Escola. Volume 6, nº 10. 2012. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_10_2012.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2017.

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**. 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>>. Acesso em: 09 de junho de 2017.

MARTINS. Paulo de Sena. **Alimentação Escolar: Financiamento por meio de programas suplementares e incompatibilidade com a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**. Estudo Técnico. Abril, 2017.

MELO, Marcus André. **O sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vo. 48, n. 4, p. 845-889. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28480.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2017.

NASCIMENTO, João Batista do. **O financiamento da Educação Básica e a política de fundos em Goiás (1998 a 2011), 2011**. Disponível em <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/2017>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

OLIVEIRA, Daniela Vieira. **Relação entre gastos educacionais e desempenho escolar nos municípios goianos, 2016**. Disponível em <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/6152/5/Dissertação>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e guerra fiscal**: alguns aspectos, alguns casos. São Paulo: Edição Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OUVERNEY, Assis Luiz Mafort. **Federalismo e descentralização do SUS**: a formação de um regime polarizado de relações intergovernamentais na década de 1990. 2015. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13713/Tese%20de%20Doutorado%20-%20Assis%20Mafort.pdf?sequence=1>> Acesso em: 15 de julho de 2017.

PEREIRA, Silmara Teixeira; Pinto, José Marcelino de Rezende. **Uma Análise das Fontes de Receita, dos Gastos e do Padrão de Atendimento de uma Instituição de Educação Infantil Filantrópica na Cidade de Ribeirão Preto, 2011**. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/36351/25986>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

PINTO, José Marcelino Resende. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade**. Revista Em Aberto – INEP, v. 28, p. 101-117, 2015. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/O+Fundeb+em+perspectiva/e04c88f9-53d2-4f9b-9e80-1277fac4e516?version=1.3>>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

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

_____. **Federalismo, descentralização e planejamento da educação**: desafios aos municípios. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 44, p. 624-644, 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** [recurso eletrônico]. 2. Ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REZENDE, Fernando. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir as diversidades. Brasília: Unesco, p. 71-87, 2010.

ROCHA. Maria Zélia Borba. **O financiamento da educação básica**: estrutura atual e desafios futuros. p. 18 a 58. ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Maria, [organizadores]. Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

SOUSA, Jonhatan; LIMA, Francisca Silva. **Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente**, 2011. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/20252/14463>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

SOUZA, Celina (2005). **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Revista de Sociologia e Política*. Nº 24, p. 105-121. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 de abril de 2017.

SOUZA, Nilson Alves. **Gestão democrática e gestão financeira: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros - PTRF - da cidade de São Paulo de 2006 a 2010**. 2012. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-10042013-095319/pt-br.php>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **Implementação da política da autonomia financeira em duas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso, 2007**. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10836/000602335.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

TAKEUTI, Carina. **Os efeitos da gestão escolar com autonomia financeira, 2014**. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11517>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

TOSCHI, Mirza Seabra. **O financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros**. p. 171 a 201. ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Maria, [organizadores]. *Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH2.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola**. Brasília: Liber, Livro, 2009.

Documentos

ATLASBRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 de março de 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1891.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 18 de agosto de 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei Informatizada – Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889->>. Acesso em: 18 de agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Código Tributário Nacional. Lei nº. 5172, de 25 de outubro de 1966.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 14, de 14 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em 18 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 11 de abril de 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –FNDE. **Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre critérios de repasse do PDDE.** Disponível em: <

https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC.

Acesso em: 16 de fevereiro de 2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –FNDE. **Liberção de Recursos.** Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2011&p_programa=&p_uf=RN&p_municipio=120170>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008.** Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 11 de abril de 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Entendendo o Salário-Educação:** Criação do Salário-Educação. Brasília, 2017a. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.** Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 19 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei no 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1o e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2o da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm>. Acesso em: 19 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa de Alimentação Escolar,** 2017. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa de Transporte Escolar, 2017**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 20 fevereiro 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=521250&search=goias|luziania|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

_____. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

_____. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas do direito financeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 de junho de 2017.

_____. **Ministério da Educação – MEC**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

_____. **Plano Nacional d Educação (PNE)**. Disponível em <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 de março de 2017.

_____. Receita Federal. Ministério da Fazenda. **Carga Tributária do Brasil, 2015**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf/view>>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 24/2017**. Proposta para o Fundeb Permanente. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

CAMPANÁRIO, M. A.; SILVA, M. M. **Fundamentos de uma nova política industrial**. In: FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. (Org.). **Política industrial 1**. São Paulo: Publifolha, 2004. v.1: p. 13-45. Disponível em <http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialregulacao/pagina_3.asp>. Acesso em: 02 de junho de 2017.

GOIÁS. Ministério Público do Estado. **Manual de Orientação do Fundeb, 2008**. Disponível em <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cartilha_alteracoes.pdf>. Acesso em: 05 de dezembro de 2017.

IMB - Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos / SEGPLAN / Governo de Goiás. PIB dos Municípios Goianos – 2014. Goiânia, 2015. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/viewcad.asp?id_cad=1301>. Acesso em: 02 março de 2017.

LUZIÂNIA. Goiás. **Lei 2.846 de 03 de junho de 2005**. Criação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <<http://ti.educacaoluziania.go.gov.br/conselho/index.php/quem>>. Acesso em: 05 de março de 2017.

_____. **Lei Orgânica do Município de Luziânia-GO**. Promulgada em 8 de agosto de 1990. Disponível em: <<http://www.luziania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica/view>>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

_____. **Programa de Apoio Financeiro às Escolas Municipais - PROAFEM**. Lei nº. 2944 de 16 de maio de 2006.

_____. **Regulamenta a aplicação da verba oriunda do programa de apoio financeiro às escolas públicas municipais – Proafem e dá outras providências**. Instrução Normativa nº 005, de 25 de janeiro de 2011.

_____. **Plano Municipal de Educação (2008-2018)**. Lei nº 15 de abril de 2008.

_____. **Plano Municipal de Educação – PME**. Lei nº. 3789 de 23 de junho de 2015.

_____. **Estatuto dos Servidores do Magistério**. Lei nº 3635 de 12 de dezembro de 2013.

_____. **Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação.** Lei Municipal nº. 2895 de 26 de agosto de 2005.

_____. **Acrescenta o § 3º ao Artigo 1º da Lei Municipal nº 2944/2006.** Lei nº 3062 de 28 de junho de 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2017.** Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf>. Acesso em: 05 de setembro de 2017.

ANEXOS

**Anexo 1: Despesas⁹⁴ com a Educação da Rede Municipal de Ensino de Luziânia (2005 a 2015)
a preços de 2016 – IPCA (em R\$)**

ESPECIFICAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variação % (2005 a 2015)	Distribuição em 2015
Manutenção da Secretaria de Educação	1.716.789,04	5.731.454,81	2.280.027,07	2.225.491,65	3.981.359,15	3.628.572,72	2.204.279,30	4.180.551,96	3.820.749,84	5.408.326,08	4.255.316,57	147,86%	18,41%
Pagamento de pessoal da educação	2.319.790,90	2.926.099,86	3.655.953,13	4.523.590,60	6.744.735,39	9.689.841,45	10.808.179,73	13.212.654,81	15.122.303,62	8.717.031,63	9.017.204,25	288,71%	39,00%
Locação de veículos	4.028.480,86	4.156.945,74	2.560.766,18	3.105.793,96	2.631.388,36	2.256.594,90	2.115.180,98	3.619.459,26	2.542.920,20	4.463.090,86	3.475.607,65	-13,72%	15,03%
Manutenção das escolas de educação infantil	3.350.870,94	0,00	0,00	3.207.140,54	903.812,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção das escolas	1.513.877,33	1.971.883,10	1.531.156,52	1.352.588,40	425.789,26	1.833.881,80	827.115,81	778.469,92	1.189.979,19	48.068,53	992.594,70	-34,43%	4,29%
Construção e ampliação das escolas	1.257.765,78	1.203.259,82	334.259,95	614.138,71	0,00	64.048,77	91.663,38	3.450.974,87	820.659,16	5.320.712,16	548.647,53	-56,38%	2,37%
Aquisição de gêneros alimentícios	772.515,38	0,00	486.628,17	822.512,93	0,00	0,00	101.176,11	746.288,27	1.197.238,79	1.886.390,81	2.241.457,48	190,15%	9,70%
Aquisição de vale transporte para servidores	523.815,60	721.434,12	805.568,50	893.170,30	813.153,21	776.939,45	1.149.685,85	722.060,11	711.244,11	0,00	0,00	0	0,00%
Aquisição de combustível e lubrificante	418.283,94	776.759,58	297.660,75	338.024,01	242.878,56	222.740,85	174.830,75	203.599,43	600.050,90	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção das cantinas das escolas	320.065,46	247.869,11	278.829,23	273.201,74	139.451,57	82.059,44	334.645,42	309.402,26	192.506,76	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção de energia elétrica	289.302,48	519.701,04	423.014,93	482.628,53	413.771,23	479.684,17	325.335,41	119.120,06	151.192,84	0,00	664.893,41	129,83%	2,88%
Construção e ampliação de escolas de educação infantil	188.217,28	0,00	5.956.951,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção da frota municipal	151.423,63	219.150,76	497.383,84	297.511,50	107.500,96	178.297,29	254.318,42	92.316,42	192.738,08	0,00	0,00	0	0,00%
Cursos, treinamento e oficinas pedagógicas	133.805,17	140.342,53	311.986,69	48.273,42	13.301,16	22.593,93	5.883,08	10.340,49	8.705,70	0,00	0,00	0	0,00%
Locação de imóveis	120.087,15	110.756,11	100.417,48	86.636,49	107.134,37	117.192,18	213.242,21	461.300,04	186.986,47	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção da telefonia	99.538,98	20.056,67	92.366,69	196.365,39	127.777,59	192.401,73	33.455,05	40.327,92	111.597,30	0,00	35.510,98	-64,32%	0,15%
Realização de eventos	98.380,49	216.171,12	286.684,43	413.139,43	23.292,85	115.651,71	195.605,95	14.396,94	180.719,10	348.000,92	266.969,02	171,36%	1,15%
Abastecimento de água	40.062,07	57.637,19	68.378,92	101.127,13	99.121,00	133.912,27	128.739,12	144.108,37	185.043,07	0,00	368.314,56	819,36%	1,59%
Incentivo de formação superior aos professores	0,00	23.375,76	122.257,50	0,00	135.444,05	6.945,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção de programas de ações educativas	0,00	0,00	410.412,73	283.391,61	0,00	50.685,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Aquisição de materiais de limpeza e papelaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	323.844,25	61.107,08	171.013,63	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção do centro de equoterapia	0,00	0,00	39.147,67	25.817,44	4.956,62	0,00	24.727,09	11.854,44	12.358,85	56.871,00	36.257,54	0	0,16%
Aquisição de veículos	0,00	0,00	0,00	146.612,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Contratação de serviços técnicos especializados	0,00	0,00	0,00	157.185,45	0,00	869.330,63	156.178,21	507.183,39	18.775,77	0,00	0,00	0	0,00%
Despesas com estagiários	0,00	0,00	0,00	496.900,66	274.231,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00%
Manutenção do Conselhos de Educação	0,00	0,00	0,00	21,46	25.538,89	13.107,84	14.976,24	12.507,60	15.365,37	23.727,69	11.408,58	0	0,05%
Serviços de divulgações e publicidades	0,00	0,00	0,00	0,00	67.448,16	68.211,94	51.914,92	30.122,37	3.304,54	0,00	0,00	0	0,00%
Alimentação dos educadores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	43.668,27	0,00	112.773,37	143.493,67	243.788,52	121.164,44	0	0,52%
Mobiliário para as escolas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.944,29	524.323,26	860.977,97	0	3,72%
Proafem	0,00	98.981,73	235.951,05	326.219,69	197.287,52	252.142,72	382.979,00	361.762,68	292.487,13	242.637,88	222.237,51	124,52%	0,96%
Total de despesas	17.343.072,49	19.141.879,05	20.775.803,27	20.417.483,50	17.479.373,24	21.422.349,50	19.655.219,11	29.312.588,61	27.705.364,75	27.282.969,34	23.118.562,19	33,30%	100,00%

Fonte: Comparativo de despesa autorizada com a realizada – Prefeitura Municipal de Luziânia (2005). Elaboração própria.

⁹⁴ Nas rubricas em que não há dados para 2005 ou 2015 não foi possível calcular a porcentagem da variação.

Anexo 2: Despesas em educação por Grupo de Natureza de Despesa (GND)

PAGAMENTO DE PESSOAL											
ESPECIFICAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pagamento de pessoal da educação	2.319.790,90	2.926.099,86	3.655.953,13	4.523.590,60	6.744.735,39	9.689.841,45	10.808.179,73	13.212.654,81	15.122.303,62	8.717.031,63	9.017.204,25
CUSTEIO											
ESPECIFICAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Manutenção da Secretaria de Educação	1.716.789,04	5.731.454,81	2.280.027,07	2.225.491,65	3.981.359,15	3.628.572,72	2.204.279,30	4.180.551,96	3.820.749,84	5.408.326,08	4.255.316,57
Locação de veículos	4.028.480,86	4.156.945,74	2.560.766,18	3.105.793,96	2.631.388,36	2.256.594,90	2.115.180,98	3.619.459,26	2.542.920,20	4.463.090,86	3.475.607,65
Manutenção das escolas de educação infantil	3.350.870,94	0,00	0,00	3.207.140,54	903.812,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Manutenção das escolas	1.513.877,33	1.971.883,10	1.531.156,52	1.352.588,40	425.789,26	1.833.881,80	827.115,81	778.469,92	1.189.979,19	48.068,53	992.594,70
Aquisição de gêneros alimentícios	772.515,38	0,00	486.628,17	822.512,93	0,00	0,00	101.176,11	746.288,27	1.197.238,79	1.886.390,81	2.241.457,48
Aquisição de vale transporte para servidores	523.815,60	721.434,12	805.568,50	893.170,30	813.153,21	776.939,45	1.149.685,85	722.060,11	711.244,11	0,00	0,00
Aquisição de combustível e lubrificante	418.283,94	776.759,58	297.660,75	338.024,01	242.878,56	222.740,85	174.830,75	203.599,43	600.050,90	0,00	0,00
Manutenção das cantinas das escolas	320.065,46	247.869,11	278.829,23	273.201,74	139.451,57	82.059,44	334.645,42	309.402,26	192.506,76	0,00	0,00
Manutenção de energia elétrica	289.302,48	519.701,04	423.014,93	482.628,53	413.771,23	479.684,17	325.335,41	119.120,06	151.192,84	0,00	664.893,41
Manutenção da frota municipal	151.423,63	219.150,76	497.383,84	297.511,50	107.500,96	178.297,29	254.318,42	92.316,42	192.738,08	0,00	0,00
Cursos, treinamento e oficinas pedagógicas	133.805,17	140.342,53	311.986,69	48.273,42	13.301,16	22.593,93	5.883,08	10.340,49	8.705,70	0,00	0,00
Locação de imóveis	120.087,15	110.756,11	100.417,48	86.636,49	107.134,37	117.192,18	213.242,21	461.300,04	186.986,47	0,00	0,00
Manutenção da telefonia	99.538,98	20.056,67	92.366,69	196.365,39	127.777,59	192.401,73	33.455,05	40.327,92	111.597,30	0,00	35.510,98
Realização de eventos	98.380,49	216.171,12	286.684,43	413.139,43	23.292,85	115.651,71	195.605,95	14.396,94	180.719,10	348.000,92	266.969,02
Abastecimento de água	40.062,07	57.637,19	68.378,92	101.127,13	99.121,00	133.912,27	128.739,12	144.108,37	185.043,07	0,00	368.314,56
Manutenção de programas de ações educacionais	0,00	0,00	410.412,73	283.391,61	0,00	50.685,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aquisição de materiais de limpeza e papelaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	323.844,25	61.107,08	171.013,63	0,00	0,00	0,00
Manutenção do centro de equoterapia	0,00	0,00	39.147,67	25.817,44	4.956,62	0,00	24.727,09	11.854,44	12.358,85	56.871,00	36.257,54
Contratação de serviços técnicos especializados	0,00	0,00	0,00	157.185,45	0,00	869.330,63	156.178,21	507.183,39	18.775,77	0,00	0,00
Despesas com estagiários	0,00	0,00	0,00	496.900,66	274.231,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Manutenção do Conselho de Educação	0,00	0,00	0,00	21,46	25.538,89	13.107,84	14.976,24	12.507,60	15.365,37	23.727,69	11.408,58
Serviços de divulgações e publicidades	0,00	0,00	0,00	0,00	67.448,16	68.211,94	51.914,92	30.122,37	3.304,54	0,00	0,00
Alimentação dos educadores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	43.668,27	0,00	112.773,37	143.493,67	243.788,52	121.164,44
Profem	0,00	98.981,73	235.951,05	326.219,69	197.287,52	252.142,72	382.979,00	361.762,68	292.487,13	242.637,88	222.237,51
Total	13.577.298,53	14.989.143,61	10.706.380,85	15.133.141,73	10.599.193,80	11.661.513,91	8.755.376,00	12.648.958,93	11.757.457,68	12.720.902,29	12.691.732,44
INVESTIMENTO											
ESPECIFICAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Construção e ampliação das escolas	1.257.765,78	1.203.259,82	334.259,95	614.138,71	0,00	64.048,77	91.663,38	3.450.974,87	820.659,16	5.320.712,16	548.647,53
Construção e ampliação de escolas de educação infantil	188.217,28	0,00	5.956.951,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Incentivo de formação superior aos professores	0,00	23.375,76	122.257,50	0,00	135.444,05	6.945,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aquisição de veículos	0,00	0,00	0,00	146.612,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliário para as escolas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.944,29	524.323,26	860.977,97
Total	1.445.983,06	1.226.635,58	6.413.469,29	760.751,17	135.444,05	70.994,14	91.663,38	3.450.974,87	825.603,45	5.845.035,42	1.409.625,50

Fonte: Elaboração própria a partir do anexo 1.

Anexo 3: Receitas⁹⁵ e Despesas em MDE da Rede Municipal de Ensino de Luziânia por Grupo de Natureza de Despesa (2005 a 2015) a preços de 2016 – IPCA (em Milhões de R\$)

RECEITAS DISPONÍVEIS PARA A EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL											
ESPECIFICAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ITBI (25%)	557.930,44	752.486,14	859.023,95	691.468,45	733.532,39	1.553.979,18	2.109.898,54	1.833.110,79	2.361.956,22	2.034.999,26	1.933.464,39
IPTU (25%)	2.019.658,50	2.110.996,89	1.917.508,09	1.986.132,34	2.172.745,50	2.986.200,79	2.813.805,51	2.922.927,55	3.143.484,61	3.126.261,06	2.829.924,46
ISS (25%)	2.064.804,02	2.196.521,91	2.244.705,24	2.476.019,49	2.587.067,46	2.820.241,59	3.578.527,45	3.975.319,38	3.363.555,88	4.285.868,48	4.243.578,55
ICMS-Desoneração (25%)	8.952,93	12.592,45	26.077,75	34.604,31	64.292,68	53.465,67	51.945,55	38.588,43	29.096,64	26.829,07	26.767,54
Cota-Parte ITR (25%)	38.740,35	50.010,25	54.257,19	61.630,48	60.722,65	69.012,97	78.270,40	72.577,61	86.314,10	78.707,29	79.257,50
Cota-Parte IPI-Exp. (25%)	43.924,30	51.167,50	77.475,27	82.984,22	102.427,65	114.635,80	137.755,53	119.461,60	112.794,67	110.119,59	111.951,39
IRRF (25%)	591.069,28	902.615,96	1.228.814,20	1.306.965,90	1.480.934,11	1.549.513,94	1.773.803,06	1.895.680,82	2.306.970,69	2.292.063,28	2.093.997,39
Cota-parte FPM (25%)	11.612.375,80	13.319.352,86	13.663.939,98	16.037.504,87	15.965.539,51	16.305.084,13	18.226.764,75	17.710.288,80	18.232.703,46	18.275.254,42	17.055.413,31
Cota-parte IPVA (25%)	500.414,94	761.400,85	857.464,41	878.392,38	878.911,22	1.002.304,48	1.092.471,87	1.241.462,23	1.336.341,83	1.419.281,08	1.373.522,70
Cota-parte ICMS (25%)	9.984.670,14	11.469.687,68	11.924.377,03	13.168.423,13	15.720.367,48	16.410.687,80	19.015.581,30	17.891.116,37	13.740.069,52	12.994.777,10	13.127.286,31
Fundef/Fundeb (receita líquida)	19.860.011,39	17.693.781,63	26.876.566,46	28.723.427,19	29.034.781,57	33.342.825,63	34.465.208,98	46.867.442,20	54.363.849,96	56.971.696,59	53.093.153,68
Cota municipal do Salário-Educação	2.026.524,37	2.408.002,63	2.454.469,01	3.000.089,20	3.408.095,69	3.832.199,39	4.213.469,25	4.687.954,79	4.959.256,39	5.839.558,47	6.105.452,01
PNAE	1.148.339,71	1.531.199,95	1.631.740,69	1.445.133,68	1.657.906,35	2.516.068,23	2.309.156,90	2.560.880,22	2.734.106,91	2.346.294,63	2.407.633,03
Pnate	188.812,80	154.923,33	35.812,18	150.546,35	262.033,33	358.715,54	410.462,73	348.409,45	332.790,28	257.077,83	244.642,53
Total das receitas disponíveis	50.646.228,97	53.414.740,02	63.852.231,46	70.043.321,99	74.129.357,59	82.914.935,15	90.277.121,82	102.165.220,25	107.103.291,15	110.058.788,14	104.726.044,80
DESPESAS DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL											
ESPECIFICAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pagamento de pessoal da educação	30.757.101,42	30.857.783,63	38.093.791,34	54.931.602,68	57.546.854,81	62.525.280,42	71.872.784,51	84.939.407,22	83.227.037,80	85.925.935,20	82.544.928,91
Custeio	18.272.622,71	21.040.885,65	17.429.982,36	21.584.739,00	19.370.566,01	21.604.314,34	20.222.121,13	23.662.118,06	29.358.080,92	29.434.708,27	23.385.758,79
Investimento	1.445.983,06	1.226.635,58	6.413.469,29	760.751,17	135.444,05	70.994,14	91.663,38	3.450.974,87	825.603,45	5.845.035,42	1.409.625,50
Total de despesas	50.475.707,20	53.125.304,86	61.937.242,98	77.277.092,85	77.052.864,87	84.200.588,90	92.186.569,02	112.052.500,15	113.410.722,17	121.205.678,88	107.340.313,20

Fonte: Comparativo da receita e despesa prevista com a arrecadada – Prefeitura Municipal de Luziânia-GO (2005 a 2015). Elaboração própria.

⁹⁵ Importante lembrar que foi feita uma estimativa de 25% de recursos financeiros disponíveis das receitas próprias do Município e das transferências da União e do Estado de Goiás, destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), uma vez que é o percentual mínimo destinado ao MDE pelos municípios.