UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FACED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

CLEBER DE OLIVEIRA FERREIRA

FUNDEB EM MANAUS: composição e aplicação dos recursos no Sistema Municipal de Educação na capital do Estado do Amazonas

Manaus
2018

CLEBER DE OLIVEIRA FERREIRA

FUNDEB EM MANAUS: composição e aplicação dos recursos no Sistema Municipal de Educação na capital do Estado do Amazonas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa 2 – Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: **Prof.ª Dr.ª Silvia Cristina Conde Nogueira**

Manaus
2018

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Ferreira, Cleber de Oliveira
F383f FUNDEB em Manaus : composição e aplicação dos recursos no Sistema Municipal de Educação na capital do Estado do Amazonas / Cleber de Oliveira Ferreira. 2018
112 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Silvia Cristina Conde Nogueira
Dissertação (Mestrado em Educação - Educação e Políticas Públicas) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Fundeb. 2. Educação Pública. 3. Financiamento da Educação. 4. Neoliberalismo. I. Nogueira, Prof.ª Dr.ª Silvia Cristina Conde II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

CLEBER DE OLIVEIRA FERREIRA

FUNDEB em Manaus: composição e aplicação dos recursos no Sistema Municipal de Educação na capital do Estado do Amazonas.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa 2 – Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Defesa da dissertação realizada em 7 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Silvia Cristina Conde Nogueira

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo

Profª. Drª. Nádia Maciel Falcão

Dedicatória

Dedico a realização dessa Dissertação a Deus;
a minha filha Emily e as minhas Marias,
minha filha, Maria Luísa e a minha mãe,
Maria Cândida. Amo vocês com
todo meu coração.

Agradecimentos

Agradeço,

Ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação – FACED da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, em nome das suas coordenadoras Profª. Drª. Arminda Rachel Botelho Mourão e Profª. Drª. Fabiane Maia Garcia.

Aos funcionários, professores e professoras do programa pelo apoio, pelo aprendizado, pelas aulas que auxiliaram na produção dessa pesquisa, especialmente, a Profª. Drª. Silvia Cristina Conde Nogueira, pela paciência e pela dedicação e que acreditou desde o início na possibilidade.

Aos professores Doutores Prof.ª Nádia Maciel Falcão e Prof. Rubens Barbosa de Camargo, que compuseram a banca examinadora, tanto na qualificação quanto na defesa da dissertação, contribuindo para o enriquecimento desse trabalho.

Aos alunos e alunas do curso de Mestrado do PPGE (Ana Paula, Danilo, Elane, Flávia, France, Geyse, Glória, Isofran, João Rackson, Jullyana, Martha, Paulo, Pollianna, Romina, Ruth, Sebastião), em especial Elizângela Almeida, Iraci Uchoa e Rudervânia Aranha por caminharmos juntos e torcemos uns pelos outros.

A Universidade Federal do Amazonas – UFAM, em nome do magnífico reitor, Prof. Dr. Sylvio Puga e a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação - PROPESP em nome da pró-reitora, Profª. Drª. Selma Suely Baçal de Oliveira.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e a Prefeitura de Manaus, através da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, por financiarem e apoiarem essa pesquisa através dos programas institucionais de bolsa de estudo e o QUALIFICA.

Aos meus companheiros e companheiras, de classe e de luta, aos membros do SINTEAM e da CTB, cumprimento todos e todas, em especial ao Prof. Raimundo

Torres de Albuquerque, pelas tardes de conversa sobre o conselho do FUNDEB e as Professoras Isis Tavares, presidente da CTB, e nossa dirigente nacional, Raimunda Gomes, a Doquinha, pelas muitas conversas sobre a nossa luta por uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Aos membros do Conselho Municipal de Educação, um abraço especial em todos e todas, e em nome da nossa presidente Profª. Maria das Graças Alves Cascais quero agradecer pelo apoio, sem vocês esse trabalho não seria possível.

Aos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – Manaus, em especial o presidente Prof. Raimundo Alexandre Lobo, o secretário do CACS FUNDEB, Herbert Sobreira Conte, e a conselheira Kelly Regina de Souza.

A minhas amigas para toda vida, Angélica Karlla, Vanessa Antunes, Nazaré Ruiz e Mariane Cruz, pelos cafés da tarde e por crescermos juntos nessa estrada da vida.

Um agradecimento especial a Claudia Alves Pereira, por estar ao meu lado na caminhada, por trocarmos muitas ideias, por me ajudar nos momentos mais críticos e por perdoar minhas faltas, mesmo quando lhe deixava preocupada.

As minhas irmãs Clenia de Oliveira Ferreira e Aline de Oliveira Ferreira Vital, por fazerem parte da minha existência, meu sobrinho Marcelo Junior e minhas sobrinhas, Lara e Manuela, pelos abraços e sorrisos quando mais precisamos.

Ao meu pai, Altair Ferreira e minha irmã Karen Nunes Ferreira, pela torcida e por me perdoarem a distância.

A meus amigos e amigas que muitos torceram para a conclusão desse trabalho, dentre todos e todas, preciso destacar Tatiana Almeida, Harlen Cunha, Augusto César; as professoras Selene Baçal e Heloisa Borges; as professoras Eliana Teixeira e Leila Dorotéia; ao Prof Dr Lucio Ferreira e minha amiga Profª. Ana Karla; ao amigo e jornalista Silvio Caldas, a Profª. Cristiane Balieiro; a Darlyng Tavares; cada um e cada uma tem um papel fundamental no percurso dessa história, não imaginam o quão foram importantes.

As minhas filhas, Emily Cristina e Maria Luísa, e a mãe de Maria, Naila Maria, por compartilhar importante parte dessa caminhada.

A pessoa mais importante nesse e nos outros mundos para mim, minha mãe, Maria Cândida, exemplo de vida, nunca desistiu, muito amor envolvido.

Por fim, a Deus, que permitiu que tudo isso fosse possível, Nossa Mãe Maria e Nosso Senhor Jesus, e todos os anjos e santos, nossos amigos espirituais que dividem conosco essa caminhada, perdoem o trabalho que dou.

Por tanto amor, por tanta emoção
A vida me fez assim
Doce ou atroz, manso ou feroz
Eu, caçador de mim.

Preso a canções, entregue a paixões
Que nunca tiveram fim
Vou me encontrar longe do meu lugar
Eu, caçador de mim.

Nada a temer senão o correr da luta
Nada a fazer senão esquecer o medo
Abrir o peito à força numa procura
Fugir às armadilhas da mata escura

Longe se vai sonhando demais
Mas onde se chega assim
Vou descobrir o que me faz sentir
Eu, caçador de mim.

(**Caçador de mim –** Sérgio Magrão e Luiz Carlos Sá)

RESUMO

O FUNBEB é o principal recurso que o município de Manaus utiliza para financiar a educação básica, criado em 2006 por uma emenda à Constituição e regulamentado em 2007 por lei e decretos federais com o intuito de universalizar o atendimento da educação no país. O objetivo do estudo foi realizar uma análise da composição e a aplicação dos recursos do FUNDEB no Sistema Municipal de Educação de Manaus/AM. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental com base nos dados obtidos junto à Administração Pública e a Secretaria da Educação do Município de Manaus. Para mensurar os valores foram analisados entre outros os gastos gerais de manutenção das escolas (construção, ampliação e locação), pagamento de pessoal, formação de professores, implementação de projetos, suprimento de materiais e a partir destes elementos comparou-se o montante de recursos recebidos através do FUNDEB com os valores aplicados na Educação Infantil, Ensino Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. Por fim todos esses dados foram submetidos ao crivo da legislação pertinente ao FUNDEB, o qual expressa a busca por garantia de recursos indicando as fontes de captação dos mesmos e cuja responsabilidade devem ser distribuídos entre União, Estados e Municípios. Contudo, mesmo que *a priori* essas medidas pareçam significar mudanças profundas na educação e no seu financiamento, elas estão longe de garantir uma educação pública de qualidade e de ser suficiente para se alcançar um horizonte alternativo à situação vigente.

Palavras Chave: FUNDEB, Educação Pública, Financiamento da Educação, Neoliberalismo.

ABSTRACT

FUNBEB is the main resource that the municipality of Manaus uses to finance basic education, created in 2006 by an amendment to the Constitution and regulated in 2007 by federal law and decrees in order to universalize the attendance of education in the country. The objective of the study was to perform an analysis of the composition and application of FUNDEB resources in the Municipal Education System of Manaus / AM. The methodology used was bibliographic and documentary research based on data obtained from the Public Administration and the Department of Education of the Municipality of Manaus. In order to measure the values, we analyzed, among others, the general expenses of maintenance of the schools (construction, expansion and leasing), payment of personnel, training of teachers, implementation of projects, supply of materials and from these elements was compared the amount of resources received through FUNDEB with the values applied in Early Childhood Education, Elementary Education and Youth and Adult Education. Finally, all these data were submitted to the legislation of FUNDEB, which expresses the search for guarantee of resources indicating the sources of capture and whose responsibility should be distributed among the Union, States and Municipalities. However, even if these measures seem a priori to mean profound changes in education and its financing, they are far from guaranteeing a quality public education and sufficient to reach an alternative horizon to the current situation.

Keywords: FUNDEB, Public Education, Education Financing, Neoliberalism.

Lista de abreviatura e siglas

BDTD – Biblioteca Digital e Teses e Dissertações
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAQ – Custo Aluno Qualidade
CAQi –Custo Aluno Qualidade Inicial
CBA – Cesta Básica de Alimentos
CF – Constituição Federal
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
EF – Ensino Fundamental
EJA – Ensino de Jovens e Adultos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais de Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPE – Imposto sobre Exportações
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IPTRm – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios)
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto Sobre Serviços

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou Direitos

ITR – Imposto Territorial Rural

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PR – Paraná

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Plano Salarial Profissional Nacional

RCL – Receita Corrente Líquida

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RS – Rio Grande do Sul

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SMN – Salário Mínimo Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Lista de quadros

Quadro 1- Alíquotas de vinculação de recursos para a educação no Brasil de 1934 a 1988.....36

Quadro 2- Escalas de implantação o FUNDEB de 2007 a 2009 43

Quadro 3- Repasses de recursos do FUNDEB 43

Quadro 4- Especificações das despesas e ano de ocorrência 67

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Descrição dos Valores Aluno/Ano Mínimo Nacional (Em reais/valores nominais) 58
Gráfico 2 – Crescimento das receitas totais em Manaus 2007 a 2017 (Em reais/nominais).....66
Gráfico 3 – Valores Mínimos Aplicados dos 60% para Pagamento dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício (Artigo 22 da Lei 11.494/2007).....76
Gráfico 4 – Despesas com Locação de Imóveis de 2007 a 2017 (Em reais/nominais).....83

Lista de tabelas

Tabela 1: Demonstrativo do Valor Aluno/Ano Mínimo Nacional (Em reais/valores nominais) 57

Tabela 2: Demonstrativos dos Recursos Recebidos e sua aplicação (valores nominais de 2007 a 2017).....62

Tabela 3: Demonstrativos dos recursos aplicados, (valores nominais em reais de 2008 a 2017).....70

Tabela 4: Variação de Receitas e Despesas do Fundeb – Manaus (valores nominais em reais de 2007 a 2017).....71

Tabela 5: Variação de Despesas legais do Fundeb em 60% e 40% – Manaus (valores nominais em reais de 2007 a 2017).....73

Tabela 6: Comparação do valor legal mínimo dos 60% com real valor aplicado (valores nominais em reais de 2007 a 2017).....76

Tabela 7: Pagamento com despesas de pessoal com recurso do Fundeb (valores nominais em reais de 2008 a 2017).....80

Tabela 8: Despesas com locação de Imóveis para o funcionamento de escolas com Recurso do Fundeb (valores nominais em reais de 2007 a 2017).....80

Tabela 9: Variação de despesas com locação de Imóveis para o funcionamento de escolas com Recurso do Fundeb (valores nominais em reais de 2007 a 2017).....82

SUMÁRIO

1 Introdução 18

2 Financiamento da Educação Básica no Brasil: determinantes político-econômicos, marcos normativos, a política de fundos. 23

2.1 Determinantes político-econômicos.....23

2.2 Marcos normativos.....34

2.3 Política de fundos.....38

3 FUNDEB em Manaus.....55

3.1 Os recursos que compõem o FUNDEB do sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017.....55

3.2 A aplicação dos recursos do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017.....59

3.3 CACS: O mecanismo de controle social do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus.....84

4 Desvelando o FUNDEB em Manaus: entraves, avanços, controle social e as alternativas possíveis.....89

4.1 A relação entre a aplicação dos recursos do FUNDEB em Manaus e os determinantes históricos e os marcos normativos: avanços e entraves.....89

4.2 Os limites e as possibilidades do Conselho de Controle Social do FUNDEB em Manaus.....92

4.3 O “Novo FUNDEB” a as alternativas possíveis para uma educação pública, gratuita e socialmente referenciada sob o contexto de uma sociedade capitalista...95

5 Considerações Finais.....100

Referências.....102

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre financiamento é um dos mais desafiadores e, talvez, um dos mais complexos na área de Educação, pois envolve diversas áreas do saber e exige um mínimo de conhecimento de termos e conceitos que vão para além dos, comumente, utilizados na área pedagógica.

Somente na Constituição Federal de 1934, no governo Getúlio Vargas, que a constituição brasileira passou a vincular receitas de impostos à educação. Importante ressaltar, as mudanças e movimentos que a década de 30 viveu, como o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1932.

Na Constituição Federal de 1946, o texto destinou recursos de 12% dos impostos federais e 25% de todos os impostos estaduais e municipais. Em 1983, os percentuais passaram para 13% dos impostos do governo federal e 25% dos impostos estaduais e municipais, na Constituição Federal de 1988 esses percentuais passaram a ser de 18% para o governo federal e 25% para Estados e municípios.

Se existe um consenso entre educadores, esse se constrói na necessidade de defendermos a existência de recursos específicos para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino. Os pioneiros do Manifesto da Escola Nova, em 1932, já defendiam a criação de um fundo especial ou escolar, de natureza financeira, provenientes de impostos administrados pelos entes responsáveis pelo ensino, Anísio Teixeira chega a apontar a necessidade de um “fundo” de recursos financeiros.

Contudo, a discussão de fundos de natureza contábil só voltaria com os debates, aprovação e aplicação de recursos, a priori, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB).

Esta dissertação, cujo projeto foi aprovado para o ingresso no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), teve como objeto a composição e a aplicação dos recursos do FUNDEB no Sistema Municipal de Educação de Manaus/AM[1].

[1] O ingresso no curso ocorreu em março de 2016.

Nesse sentido, o objetivo geral da investigação foi analisar a composição e a aplicação dos recursos do FUNDEB no Sistema Municipal de Educação de Manaus/AM. Constituem-se como desdobramentos deste objetivo geral os seguintes objetivos específicos:

- Verificar a materialidade histórica da política educacional a partir da década de 1990 para a implantação do FUNDEB;
- Caracterizar a composição e a aplicação dos recursos do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017;
- Discutir os entraves, os avanços e as alternativas possíveis do FUNDEB em Manaus.

A realização da investigação se pauta por três momentos processuais e interdependentes: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a organização e análise dos dados. As categorias teórico-metodológicas do materialismo histórico-dialético – totalidade, contradição e mediação – estão subsidiando esses momentos processuais.

O universo investigado nessa dissertação é composto pelo sistema municipal de educação de Manaus/AM. No âmbito desse universo foram abordados os documentos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação – SEMED, enviados ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS/Fundeb em Manaus para análise dos documentos e composição dos pareceres do conselho.

As obras de Pinto (2000), Callegari (2011), Davies (2006), Melchior (1997), Monlevade (2014), Saviani (2011), Camargo (2009), Ianni (1979), Frigotto (1999), dentre outras, estão dando suporte às categorias estruturantes para a pesquisa[2].

Os documentos normativos que estão sendo codificados e analisados para a análise do financiamento da educação básica, especialmente no que se refere ao FUNDEB, são: a Constituição Federal (BRASIL, 1988); a Lei 9.394 (BRASIL, 1996); Emenda Constitucional nº53 (BRASIL, 2006); Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007); Portarias do Ministério da Educação.

Além desses, utiliza-se os documentos orientadores da aplicação dos recursos do FUNDEB produzidos pela Controladoria Geral da União e, ainda, os documentos que registram a aplicação dos recursos do FUNDEB em Manaus – como os pareceres conclusivos relativos às prestações de contas elaborados pelo

[2] Determinantes político-econômicos; marcos normativos; política de fundos e FUNDEB.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do município – CACS/FUNDEB-Manaus.

A organização e a análise dos dados estão acontecendo conforme a seguinte codificação: determinantes político-econômicos; marcos normativos; política de fundos e FUNDEB[3]. Os dados relativos ao município de Manaus são codificados como “Composição dos recursos do FUNDEB” e “Especificações de Despesas do FUNBEB”.

Entendemos que a sociedade humana se desenvolve de forma particular e a ciência na compreensão de Gamboa (2013) e Minayo (2013) é um produto social e histórico. Logo, o objetivo dos estudos das ciências sociais e as pesquisas na área de educação estarão inseridas num contexto histórico e, por uma, consciência histórica.

Assim, o procedimento metodológico teve como base a análise do contexto histórico apresentado nas duas últimas décadas, muito influenciadas pelas políticas liberalizantes e pela orientação de organismos internacionais. Foram levadas em consideração as obras de diversos autores como Ianni (1979), Davies (2008), Harvey (2013), Coraggio (1998), Nogueira (2007), Fonseca (2002) e outros.

A metodologia como caminho traçado pelo pensamento e pela prática, é preponderante para que entendamos que o procedimento metodológico foi se auxiliar no materialismo histórico dialético, visto que tal método reforça a necessidade de questionamentos quanto à realidade apresentada, parte da historicidade para compreendermos as influências da realidade material que de forma dinâmica, dentro das suas próprias contradições, tem se reconfigurado para manutenção do *status quo.*

Como afirma Gadotti (2012), o materialismo dialético tem duplo objetivo, um que estabelece que o mundo é uma realidade material na qual o homem está inserido, onde ele influencia e é influenciado por essa realidade concreta; e outro, que estuda as leis mais gerais, de todos os aspectos, da natureza a sociedade, admitindo o repouso e a separação entre os diversos aspectos do real, como algo relativo, visto que só o movimento assim seria em absoluto.

---

[3] Anteriormente anunciadas como categorias estruturantes da pesquisa, a escolha se deu baseado na necessidade de estruturação dessa seção e numa lógica de entendimento que achamos necessários para a compreensão da política resultante na existência do FUNDEB.

Ao se estabelecer um recorte histórico no que se refere ao tema proposto, no caso, a composição e aplicação dos recursos do FUNDEB, instituído pela aprovação da lei 11.494 de 20/06/2007, no sistema municipal de educação de Manaus, capital do estado do Amazonas, numa abordagem qualitativa com método de investigação documental, utilizaremos o levantamento bibliográfico e documental afins com o tema do projeto, na perspectiva de analisar os principais documentos, leis, decretos e planos constituídos no período e publicados pelo Ministério da Educação/ Governo Federal e em que condições tais medidas foram assimiladas e tratadas pelo governo municipal ao logo desses anos.

Entendemos não haver contradição como afirma Gamboa (2013):

> Em relação as categorias quantidade-qualidade, as pesquisas com enfoque dialético, no que se refere as técnicas, geralmente utilizam as historiográficas, tratando as dimensões quantitativas e qualitativas dentro do princípio do movimento. Essas categorias modificam-se e transformam-se uma na outra e vice-versa, quando aplicadas a um mesmo fenômeno.

Para Minayo, a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos motivos, das aspirações, e isso é entendido como conjunto de fenômenos humanos que fazem parte do mundo real e por eles se complementam, mas também ressalta a importância de uma abordagem quantitativa ao afirmar que “entre eles há uma oposição complementar que quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações...” (Minayo, 2013).

Assim, é Gadotti (2012) que afirma o método dialético não pode ser compreendido fora do conjunto do pensamento marxista e Minayo (2013) contribui ao afirmar que o marxismo leva em consideração a historicidade dos processos sociais e dos conceitos, as condições socioeconômicas de produção dos fenômenos e as contradições sociais.

Assim, acreditamos que a interação entre o pesquisador e o objeto de pesquisa dentro daquilo que ressaltamos será essencial para analisarmos os números, dados e diretivas em relação ao FUNDEB em Manaus, sem se distanciar de uma análise política, econômica e social das prioridades e das ações desenvolvidas pelo governo municipal da aprovação da lei até os dias atuais.

Mediante a exposição da abordagem, do método e do universo da pesquisa organizamos esta dissertação em cinco seções, considerando esta introdução como seção 1. A seção 2 aborda os determinantes político-econômicos, os marcos

normativos, a política de fundos e o próprio FUNDEB, como categorias estruturantes para a análise do financiamento da educação brasileira. A seção 3 apresenta a composição e aplicação além das especificações das despesas dos recursos do FUNDEB no sistema municipal de Educação de Manaus, concluindo com a apresentação do CACS/FUNDEB-Manaus.

A seção 4 evidencia a análise do financiamento da educação básica, com ênfase no FUNDEB do município de Manaus, articulando os dados apresentados na seção anterior e os determinantes político-econômicos. Ademais, propõe a discussão das mediações e das contradições imbricadas na implementação do FUNDEB em Manaus.

Na seção 5 são apresentadas nossas considerações finais, sem a pretensão de encerrar ou concluir com o debate sobre a utilização dos recursos do FUNDEB, mas reafirmando a necessidade de mais pesquisas na área de financiamento e que esta dissertação possa contribuir para novos nuances no debate sobre o financiamento da educação.

2. Financiamento da Educação Básica no Brasil: determinantes político-econômicos, marcos normativos, a política de fundos

Esta seção tem como objetivo contextualizar as políticas de Financiamento da Educação no país, em particular, do período após a ditadura militar e de redemocratização política que tem como um dos marcos a aprovação do texto da nova Constituição Federal de 1988. Tem como propósito a apresentação dos determinantes políticos econômicos influenciados pela ideologia neoliberal, articulados aos marcos normativos que regulamentam a aplicação dessas políticas, em especial, as políticas de fundos.

Ao revelar as matrizes históricas do financiamento da educação brasileira articula-se ao objeto deste trabalho de dissertação que consiste na análise da aplicação e do controle social dos recursos do FUNDEB em Manaus.

2.1 Determinantes político-econômicos

As relações de poder no sistema capitalista são estabelecidas pelas contradições entre os interesses daqueles que são parte de uma classe dominante, que estabelecem as regras necessárias para a reprodução do capital, e os interesses daqueles que são subordinados a essas regras. Nessa perspectiva, Ianni (1979, p.29) assevera que o capitalismo se apropria de tudo o que se faz necessário para a generalização dessas relações como algo positivo e necessário, o autor afirma:

> No capitalismo, a produção de mercadoria é identificada com a produção de progresso material e este, por sua vez, com a produção de progresso social. Assim, a generalização das relações que produzem mercadoria é identificada com a generalização das relações que produzem progresso social. (IANNI, p.29, 1979).

O capitalismo, como sistema político hegemônico, se apropria de bandeiras históricas da sociedade civil organizada com a intenção de perpetuação de seu *modus operandi*. Assim, esse sistema precisa estar presente tanto na produção intelectual, nos valores morais, quanto nas questões materiais que interferem nas relações de produção capitalista.

Entendendo a necessidade dessa articulação, podemos perceber os porquês que a “produção intelectual é indispensável ao funcionamento e à reposição das relações do sistema[...]” (IANNI, 1979) e o fato do capitalismo enxergar na educação

um instrumento de perpetuação dessa lógica. As expressões dessas respostas políticas da estruturação da educação, necessária ao sistema, podem ser identificadas nas questões político-pedagógicas, nas orientações aos seus profissionais, além, e principalmente, nos recursos destinados a garantir o mínimo necessário para que essa ocorra.

Como assevera Davies (2008), o Estado brasileiro, como um Estado capitalista, "tem sua estrutura e ação orientadas para atender, principalmente, aos interesses das classes dominantes", assim atua para garantir esses interesses e a legitimidade de forma a tornar "natural" essa relação de dominação, além de reforçar a sua subordinação as políticas neoliberais definidas pelos principais países representantes do capitalismo no mundo, como EUA, Japão e alguns países da Europa ocidental.

Em um cenário de pós-guerra foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), essas duas instituições se tornaram algumas das principais fontes de financiamento para governos de várias partes do mundo, o que se coaduna com a perspectiva política de se fortalecer uma economia de mercado. É importante ressaltar que ambas se fortaleceram num cenário de disputa que ficou comumente conhecido na história como "Guerra Fria"[4], e havia o interesse dessas instituições, de conter o aumento da influência dos países comunistas no mundo, à época, como afirma Davies (2008, p.7):

> A crise de reprodução do capitalismo em escala mundial, com reflexos nas políticas denominadas neoliberais, e o desmoronamento dos regimes ditos socialistas do leste europeu intensificaram, com a orientação e a direção de organismos como o Banco Munidial e o FMI, a ofensiva mundial do capital para recuperar terreno perdido para os setores organizados de trabalhadores nas décadas anteriores (diminuindo ou anulando direitos sociais e/ou trabalhistas) e/ou conquistar novos espaços para a sua reprodução (privatizando juridicamente setores ocupados pelo Estado).

O fim da década de 1980 vai reafirmar a ofensiva capitalista, particularmente em setores que foram influenciados pelas orientações de setores progressistas e de

[4] A Guerra Fria é o período da História contemporânea que ficou assim conhecida pela disputa velada entre as potências mundiais e econômicas que representavam as divisões entre os países capitalistas liderados pelos Estados Unidos da América e os, então, países comunistas liderados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, hoje, dividida em diversos países, sendo um dos principais e maior deles, a Rússia.

esquerda, e com fortalecimento de movimentos populares com o fim do período de ditadura militar no Brasil, ainda Davies (2008) essa ofensiva no Brasil começou com a eleição de Fernando Collor, em 1990, e continua com os dois governos seguidos de Fernando Henrique Cardoso, em 1994 e 1998 “cuja políticas propuseram redução do papel do Estado na economia e em outros setores, como educação[...]”.

As consequências dessas políticas são sentidas em muitos aspectos da sociedade, sejam na economia com a desnacionalização e abertura indiscriminada do mercado a produtos estrangeiros, que levam à perda de competitividade de setores da economia nacional, com a falência de empresas nacionais ou a incorporação dessas empresas por grandes conglomerados internacionais, aumentando com isso o desemprego e a precarização do trabalho.

A desresponsabilização do Estado, na política de Estado Mínimo, consubstanciada a desregulamentação de leis e normas que inviabiliza ações sociais e participação efetiva do governo em áreas estratégicas para a sociedade relegando essa responsabilidade ao mercado foi quase um mantra na década de 1990. No campo educacional, os maiores impactos dessa política foram consolidadas na Lei de Diretrizes e Bases que se distancia do movimento de Educação para Todos que regeu o debate da constituinte, aprovando uma lei extremamente influenciada pelas políticas neoliberais e que, como afirma Oliveira (2009) “[...] foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988”.

As reformas na educação foram no sentido de atender os organismos e governos estrangeiros, utilizando-se de um argumento de modernização do país e de uma forte influência nas políticas de gestão da qualidade total que se propunha transferir para as instituições de ensino, modelos e ações instituídas nas empresas como soluções para os problemas da educação. Com isso, os fins da educação perpassam na busca em “formar sujeitos para mercado de trabalho com competências de: criar, pensar, propor soluções, conviver em equipe, competência essas compatíveis com as novas configurações do processo produtivo” (Frigotto, 1998).

Como afirma Harvey (2013), “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de

pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas[...]". Nesse sentido, percebesse as principais orientações neoliberais presentes nas ações dos governos, fruto de uma pressão internacional que via no fortalecimento do Estado um fator de atraso aos interesses dos mercados que se expandiam através do fenômeno da globalização.

2.1.1 Organismos Internacionais e o Financiamento da Educação no Brasil

Segundo José Luiz Coraggio (1998), a criação do Banco Mundial ocorreu em 1962, surgindo com o interesse de promover o crescimento econômico no investimento de capital. O sistema neoliberal está vinculado à privatização de empresas públicas e essas privatizações exercem um papel importante nas políticas neoliberais, pois a compra de serviços por meio de contratos privados é considerada a alavanca para as administrações públicas solucionarem questões de legitimidade social do Estado.

Nogueira (2007) vai dizer que "O Estado neoliberal garante as relações capitalistas ao se afirmar como um Estado mínimo[...]", os neoliberais questionam o Estado e o mercado, por entenderam como dois sistemas sociais opostos, em certa medida, visto que o neoliberalismo ainda relega ao Estado parte de responsabilidades, principalmente em setores que não sejam atrativos ao capital. Contudo, essa relação de Estado mínimo justifica "a necessidade de políticas focalizadas geradas por processo de exclusão intrínsecos da produção capitalista" (NOGUEIRA, 2007)

Com o crescimento econômico nos últimos anos, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD conta com a participação pela incorporação de numerosos países com cultura e economias diferentes, chegando a mais de 160 países entre eles o Brasil. Fonseca (2002)

> Este poder se refere à própria estrutura decisória no interior da organização, que define o poder de voto através da contribuição de recursos financeiros: aproximadamente 50% dos votos são controlados por cinco países, dos quais os Estados Unidos detêm cerca de 20% (além do poder de veto); a Inglaterra 8%; a Alemanha 5,5%; a França 5,5% e o Japão 7,5% (segundo dados referente ao final dos anos 80). (FONSECA, 2002, p. 174)

O conselho de decisão é constituído por representantes de diferentes países-membros que geralmente são um ministro da Fazenda (ou equivalente) e um diretor do Banco Central dos países. Para Marília Fonseca (2002) na metade dos anos de

1960, o Banco Mundial financiava e privilegiava projetos de comunicação, transporte e energia, para base de crescimento econômico. No final da década, o Banco somou a parte quantitativa que seriam para os projetos econômicos e para a igualdade e bem-estar social.

O Banco Mundial teve um papel de intermediário no que diz respeito à economia entre os países financiadores e os países beneficiários com os empréstimos concedidos a altos juros e enormes exigências.

Coraggio (1998) argumenta que o Banco Mundial é composto por economistas e não por educadores, portanto seu objetivo é econômico, o que contraria as necessidades de investimento na educação que de fato precisam. O discurso economicista, inclusive, na primeira metade da década de 1990, chegou a afirmar que não havia falta de recursos para educação, mas que o problema era de gestão (OLIVEIRA, 2011). O investimento em níveis de educação primária ou básica não teria como consequência melhores resultados em termos de aumento do produto interno bruto, porém, sob a lógica da educação como direito social, a ponderação de Dalila Oliveira é fundamental:

> [...] não é possível pensar em oferecer uma educação de qualidade que permita a melhoria da inserção social das futuras gerações sem elevar os custos dessa oferta. A ampliação do financiamento da educação é ponto de partida nesta discussão. (OLIVEIRA, 2011, p.334)

Uma das estratégias para esconder as verdadeiras intenções do Banco Mundial com suas políticas de financiamento consiste na polissemia dos conceitos como desenvolvimento e modernização. É importante destacar que desenvolvimento e modernização no sistema capitalista são sinônimos de padrões de sociedade urbanos-industriais.

O capital privado tem diferentes incentivos para que as grandes empresas possam ter seus sistemas escolares particulares ou em parceria. Sob tal lógica, a empresa adota as escolas públicas, a filantropia como a moda da vez, é uma troca de iguais escondendo a política antidemocrática. Surgem inúmeras Organizações Não-Governamentais (ONGs) descompromissadas disputando os fundos públicos, o que ofuscava e comprometia aquelas que realmente tinham um trabalho social.

A parte educacional foi considerada, ao lado da saúde e do desenvolvimento agrícola, as mais importantes áreas de investimentos no quadro de financiamento do Banco Mundial. A educação é considerada como fator de desenvolvimento dos países capitalistas periféricos no sentido de garantir certa qualificação para a

expansão do capital e, assim, manter as políticas econômicas desses países influenciadas por diretrizes do BIRD por orientação dos países desenvolvidos e seus interesses. Outra diretriz do Banco tangenciava a temática sobre a necessidade de criar padrões de eficiência no sistema de ensino e nos recursos financeiros, tornando mais econômico para o país, porém sem atender aos anseios das populações por efetivos direitos sociais.

Fonseca (2002) ao tecer argumentos sobre o custo do financiamento na educação no Brasil afirma que o BIRD colocou como condição que os créditos fossem utilizados como frações de créditos econômicos destinados ao setor educacional, integrando a dívida externa do país. Apesar do BIRD possuir várias formas de empréstimo, o financiamento da educação brasileira seguiu as regras fixadas para o projeto comercial do modelo de co-financiamento. Na prática o que o BIRD chama de assistência técnica são empréstimos com altos juros que empobrecem ainda mais o país e as exigências políticas e econômicas são extremamente rígidas para a obtenção desses recursos.

Até o ano de 1980, os juros de empréstimos tinham a taxa mínima de 8% ao ano em média. Depois de 1980 o Banco modificou algumas estruturas dos financiamentos, criou um fundo comum de moedas, para assegurar uma repartição dos custos do conjunto de moedas do mercado internacional entre os países tomadores de empréstimos. Como segunda medida o Banco instituiu a taxa variável de juros, devido às rígidas condições financeiras. O desempenho de um projeto em ritmo de execução é um fator indispensável para a contenção de despesas adicionais (FONSECA, 2002).

Assim, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado, o MARE, levando a uma série de mudanças, no Estado brasileiro, todavia é relevante relembrar que, de forma tardia o que acontecia no Brasil, era o reflexo da experiência neoliberal inglesa, consumado no Governo de Margaret Thatcher (1979-1990), que teve como objetivo diminuir o poder do Estado[5].

Picanço (2012) destacou que no processo de reforma do aparelho do Estado, houve uma regulação de efeito híbrido, pois utilizou-se de argumentos e ações importadas para justificar as transformações implementadas e que Políticas de Fundos com uma tendência de contaminação – são incorporadas as políticas

[5] Sugerimos a leitura de Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek (1944)

educacionais como medidas prescritas para à solucionar os déficits educacionais do país que se caracteriza ao nível de regulação transnacional, visto que é fruto de normas e discussão de organizações internacionais que são tomados como potenciais soluções para os problemas da realidade local.

Assim, compreende-se que a crise do capitalismo mundial e os Organismos Financeiros Internacionais passam a agir em novos espaços de ação, buscando implementar sua política de recomposição para manter a ordem sistêmica. Essa reordenação coloca a educação, assim como a saúde, como serviços não essências e com o discurso de custoso ao Estado, e que precisava acompanhar as mudanças no campo internacional.

2.1.2 Modalidades de Financiamento

Alguns financiamentos do Banco Mundial foram feitos através de créditos de investimento, sendo esta a forma mais tradicional, vigente até o final dos anos 1970. No início dos anos 1980, segundo Fonseca (2002), o Banco adotou o modelo denominado crédito de base. Para acessar esses financiamentos eram necessárias medidas que incluíam o controle de investimento do setor público realizando reformas administrativas, estabilização fiscal e monetária, reforço do setor privado, redução do crédito interno e das barreiras do mercado.

Existiu ainda outra modalidade de empréstimo que combinou os empréstimos convencionais (ou créditos de investimentos) com os créditos de ajustamento, destinados aos países necessitados de recursos em infraestrutura e o ajustamento econômico. Ocorreu também a utilização de créditos setoriais com a possibilidade de estender ações específicas de um determinado elemento educacional no limite de um projeto ao conjunto do setor educativo.

O financiamento do BIRD para educação brasileira era caro e para receber dinheiro do BIRD, o país tinha que desembolsar um valor muito maior, fora os custos referentes ao pagamento de juros e taxas de compromisso e dos projetos educacionais. Esses projetos exigiram praticamente o dobro do tempo para a execução, o último desses financiamentos representou um aumento do custo dos projetos, sem contar as despesas com os ajustes do câmbio decorrentes de práticas internacionais relativas a moedas, que acarretaram o aumento da dívida. Essas

despesas representam apenas os custos diretos do financiamento. (FONSECA, 2002).

Nos referindo ao exemplo do caso brasileiro, que ocorreu em 1971, no qual o Banco Mundial prestou cooperação técnica para a educação brasileira em projetos de co-financiamento no âmbito do Ministério da Educação, fora outros dois, junto ao Ministério do Trabalho, Fonseca (2002) assegura que foram dois os financiamentos destinados ao ensino técnico de 2º grau e os outros três ao ensino de 1º Grau e ao desenvolvimento de sistema de planejamento no nível estadual de ensino. A autora continua:

> Os três primeiros empréstimos do Ministério da educação foram da linha de crédito convencional. [...] O quarto e quinto projeto realizou-se na década de 1980, segundo uma concepção que julgava características de financiamento convencional com alguns elementos da nova estrutura do BIRD e/ou Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID[...]. A decisão de substituir a forma de cooperação bilateral pela modalidade multilateral, como a cooperação do BIRD e do BID, fundamentava-se, originalmente, na expectativa do próprio governo norte-americano de que as ações desenvolvidas no âmbito dessa segunda modalidade fossem mais propensas à neutralidade técnica, segundo exigências dos usuários da América Latina. (FONSECA, 2002, p.179-180)

Os primeiros resultados dos projetos financiados pelo BIRD não tiveram a eficiência e a eficácia esperada divulgada pelo BIRD, tanto nas metas físicas quanto ao tempo gasto para a execução das ações.

> Muitas dificuldades impediram o alcance das expectativas geradas pelo projeto. Primeiramente, em virtude da incompatibilidade entre as exigências internacionais e as condições econômicas do país, determinadas principalmente pelo efeito da inflação e das oscilações do câmbio. (FONSECA, 2002, p. 181)

Esses acontecimentos foram responsáveis pela falta de recursos para a contrapartida nacional do financiamento, assim diminuindo o desembolso externo, o atraso na implantação do projeto e o aumento dos custos. Já as modificações ocorridas nos objetivos do ensino profissionalizante por causa da Lei 5692/1971, foram obrigadas a modificar os planos de construção e da reforma das escolas do projeto.

A autora menciona uma possível vantagem atribuída ao projeto desenvolvido nos anos 1980 por sua capacidade de captação de maior quantidade de recursos externos. Esses projetos que incluem elementos de investimento, combinados com características mais brandas na nova estrutura do BIRD mostram que a modalidade

do financiamento não correspondeu às vantagens esperadas, para facilidade no acesso aos desembolsos do Banco.

2.1.3. O mercado educacional como uma estratégia de classe

No princípio, podíamos dizer que o FMI tinha maior influência política nos países onde atuava, visto que o Banco Mundial tinha um caráter mais técnico e de financiamento, porém, na década de 1970 é possível perceber um maior protagonismo do BIRD que aglutina, também, essa articulação política de programas desenvolvidos em países, ditos, periféricos.

Com as políticas que visavam combater a pobreza e o analfabetismo nos países mais pobres, o FMI e o BIRD condicionavam seus empréstimos a orientações que visavam desresponsabilizar o Estado das suas funções, numa perspectiva privatista de serviços públicos e focalização do uso dos recursos para medidas políticas imediatistas na perspectiva de garantir ao mercado mão de obra minimamente qualificada. Como assevera Frigotto (2010), isso expõe uma alternativa da classe dominante brasileira em ser subordinada ao grande capital, expressão da forma subalterna da divisão internacional do trabalho.

Na década de 1970, as políticas eram direcionadas a Educação Técnica Profissionalizante, a maioria delas voltadas ao 2º grau[6], no intuito de estimular as populações mais pobres a uma formação profissional aligeirada numa perspectiva de adestrar o ensino ao que serve ao mercado, muitas das vezes, com a dificuldade de acesso ao ensino superior, adentrar imediatamente ao mercado de trabalho como mão de obra pouco qualificada e com baixos salários (FRIGOTTO, 2010; MOURA, 2010).

No final da década de 1980 e início de década de 1990, com o fim de um período de repressão na política no Brasil, a redemocratização do Estado forçou mudanças significativas na legislação do país. Contudo, foi um período de avanços, mas também de recuos com as políticas neoliberais sendo a agenda principal dos governos que surgiram no regime democrático. Nesse sentido, afirma Oliveira que:

[6] A Lei 5692/1971 estabelecia como nomenclatura os ensinos de 1º e 2º graus, o que seria modificado pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica, a Lei 9394/1996, para Ensino Fundamental e Ensino Médio. Logo, o Ensino de 2º grau se refere ao Ensino Médio atual.

> Nesta direção, o Estado tem realizado reformas que promovem o fim dos direitos sociais de cidadania conquistado pelo conjunto dos trabalhadores em sua trajetória histórica na condição de classe social, principalmente daqueles vinculados ao social – educação, saúde, trabalho e previdência. (OLIVEIRA, 2007, p. 25)

Em 1990, a Conferência de Educação para Todos, que ocorreu em Jontiem na Tailandia, o Brasil se tornou signatário de uma carta de intenções que estabeleceu os parâmetros das políticas para educação nacional. Neste trabalho é oportuno destacar a premissa referente a racionalização de recursos em segmentos vistos como prioridades para o Estado.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), lei n. 9.394, sancionada em dezembro de 1996, configurou a educação brasileira da seguinte maneira: a educação escolar é composta por dois níveis, a Educação Básica e a Educação Superior; a Educação Básica é formada por três etapas, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; A obrigatoriedade da educação escolar pública ficaram restritas, neste primeiro momento, ao Ensino Fundamental.

Assim, o governo brasileiro passou a investir no Ensino Fundamental como sua prioridade, relegando as demais etapas menos importância, o que na verdade, se baseava na orientação dos organismos internacionais em relegar à iniciativa privada não apenas essas outras etapas da Educação Básica, como principalmente o Ensino Superior (SAVIANI, 2011).

A desresponsabilização do Estado, na política de Estado Mínimo, consubstanciada a desregulamentação de leis e normas que inviabiliza ações sociais e participação efetiva do governo em áreas estratégicas para a sociedade relegando essa responsabilidade ao mercado foi quase um mantra na década de 1990. No campo educacional, os maiores impactos dessa política foram consolidados na LDBEN que se distancia das posições expressas por setores da sociedade civil, organizadas no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (SAVIANI, 2001; ADRIÃO e CAMARGO, 2007) que regeu o debate da constituinte, aprovando uma LDBEN extremamente influenciada pelas políticas neoliberais e que, como afirma Oliveira (2009, p.199) “[...] foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988”.

As reformas na educação foram no sentido de atender aos organismos e governos estrangeiros, utilizando-se de um argumento de modernização do país e

de uma forte influência nas políticas de gestão da qualidade total que se propunha transferir para as instituições de ensino, modelos e ações instituídas nas empresas como soluções para os problemas da educação.

Com isso, os fins da educação perpassaram a busca por “formar sujeitos para o mercado de trabalho com competências de: criar, pensar, propor soluções, conviver em equipe, competência essas compatíveis com as novas configurações do processo produtivo” (FRIGOTTO, 1998, p.118).

Do ponto de vista das classes dominadas, estas procuram se estruturar como classe para garantir a defesa dos seus direitos, defendendo seus interesses e não somente suas lutas enquanto categoria. Organizando-se, ganha os sindicatos para conquistar direitos e benefícios, e, tomando para si, a luta de classes na perspectiva de quem só tem a oferecer sua força de trabalho.

Os conceitos de classe, força de trabalho e categoria ligam-se à discussão sobre Financiamento da Educação, porque em todos os momentos há disputas de projetos de sociedade. O governo ao implementar políticas voltadas a reprodução ampliada do capital, através de pagamentos da dívida interna e externa, visa diminuir os recursos para fazer políticas públicas que darão a garantia do direito à saúde, a educação, a previdência, ao transporte, ao trabalho, a moradia, e outros direitos sociais.

Muito disso se expressa nas orientações que, por décadas, os governos brasileiros, mesmos os mais progressistas, vêm tomando e seguindo as orientações de organismos multilaterais, tendo como principais, mas não únicos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, o FMI. Nicholas Davies (2008) fez essa análise por conta da ofensiva dos anos de 1990 dessas políticas, mas que servem para o momento político atual do Brasil, quiçá de forma até mais ofensiva, guiados pelo mesmo motivo descrito pelo autor:

> A crise de reprodução do capitalismo em escala mundial, com reflexos nas políticas denominadas neoliberais, e o desmoronamento dos regimes ditos socialistas do leste europeu intensificaram, com a orientação e direção de organismos como o Banco Mundial e o FMI, a ofensiva mundial do capital para recuperar terreno perdido para os setores organizados de trabalhadores nas décadas anteriores (diminuindo ou anulando direitos sociais e/ou trabalhistas) e/ou conquistar novos espaços para sua reprodução (privatizando juridicamente setores ocupados pelo Estado). (Davies p.7, 2008)

Todas essas políticas estão vinculadas as orientações de organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, na perspectiva de que era preciso melhorar os índices educacionais para superar os desafios que a “modernização” impunha aos países, e que os países “emergentes” tinham tamanha dificuldade em responder, e como ressaltam Oliveira e Oliveira (2006, p. 98):

> A implementação dessas diretrizes foi acompanhada pela desregulamentação econômica cujo objetivo foi favorecer o processo de acumulação capitalista. Assim, a concepção neoliberal reforçou o princípio de liberdade individual, da livre concorrência no sentido de favorecer os interesses do capital. Nesta perspectiva, o Estado é redimensionado para atender esses objetivos.

Na próxima subseção discutiremos os marcos normativos que foram aprovados para legitimar a ideologia neoliberal e os empréstimos feitos junto a organismos internacionais e toda a influência política que essas medidas resultaram para a educação no Brasil, inclusive com a implantação da política de fundos.

2.2 Marcos normativos

Nessa subseção, apresentaremos um breve retrospecto das legislações à luz do debate do financiamento da educação no Brasil como um dos mais importantes e, talvez, um dos mais complexos na área educacional. A política do financiamento da educação no âmbito das Constituições federais é recente, mesmo que já no Império, com a constituição de 1824, D. Pedro I tenha tido a preocupação com a oferta de educação pública, no caso a escola primária gratuita, contudo “[...] ele não previa uma forma explícita de captação e de destinação de recursos para custear suas despesas: construção e equipamentos das escolas, pagamento dos professores e gastos com manutenção” (MONLEVADE, 2014).

O texto constitucional de 1988 e a LDBEN, que trabalham com a vinculação de recursos e estabelecem os atuais critérios dos gastos na educação no país, sucederam inúmeros momentos de avanços e recuos nos textos das Constituições Federais e os inúmeros movimentos de educadores que defendiam o aumento de recursos para educação.

Destacam-se importantes mudanças e movimentos da década de 1930: em 1931 a criação do Ministério da Educação e Saúde e o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova em 1932, numa mudança substancial no debate sobre educação e que resultou em uma importante influência ao texto da Constituição de 1934. Esses

movimentos defendiam a criação de um fundo especial ou escolar, de natureza financeira, provenientes de impostos administrados pelos entes responsáveis pelo ensino.

Na Constituição de 1934, no governo de Getúlio Vargas, aparece a vinculação de receitas de recursos de impostos à educação para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino, porém é “considerada que a implantação do Estado Novo e a edição da Constituição de 1937 representam um retrocesso aos avanços conquistados três anos antes” (ARAÚJO, 2016, p. 95).

Na Constituição Federal de 1946, depois de um longo debate e da luta de educadores, estudantes e setores da sociedade, aprovou-se o texto da constituição que destinou recursos percentuais compulsórios de 12% dos impostos federais e de 25% de todos os impostos estaduais e municipais em cada esfera.

A Constituição de 1967, em plena ditadura militar no país, retira do texto constitucional os percentuais de vinculação para educação, será em 1983, com a Emenda Constitucional N.º 24, que irá se reestabelecer os percentuais de vinculação de impostos para a educação, com 13% dos impostos do governo federal e 25% dos impostos Estaduais e municipais, até chegarmos a Constituição Federal de 1988, onde os percentuais passaram a ser de 18% para a União e 25% para Estados e municípios.

O quadro 1 apresenta as alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil de 1934 a 1988, sendo que esta última corresponde ao mínimo exigido na legislação nacional para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino, embora Estados e Municípios acabam na grande maioria das vezes utilizando esse percentual como gasto máximo.

O art. 212 da Constituição Federal estabeleceu a vinculação obrigatória, ampliando a alíquota da União para 18%, mantendo-se o percentual estabelecido para estados e municípios em 25%. Para Rossinholi (2010), a CF de 1988 “caracterizou-se pela descentralização financeira representando um aumento da participação de estados e, principalmente de municípios na arrecadação tributária e na receita disponível”.

Quadro 1 Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil de 1934 a 1988.

Ano	Disposição Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	CF 34	10%	20%	10%
1937	CF 37	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	DL 4.958	Nenhuma	15% a 20%	10% a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1969	EC 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	LEI 5692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EC 14	13%	25%	25%
1988	CF 88	18%	25%	25%

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, 2007.

A LDBEN de 1996 detalhou a alocação dos recursos para educação em um capítulo específico que trata dos recursos financeiros dos artigos 68 a 77, sendo que ele inicia justamente especificando as fontes de recursos para educação:

> Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
> I – receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
> II – receita de transferências constitucionais e outras transferências;
> III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
> IV – receita de incentivos fiscais;
> V – outros recursos previstos em lei. (Brasil, 1996)

Destaca-se que a receita de impostos, no inciso primeiro, de fato, representa a maior parcela dos recursos próprios para os municípios através do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, o ISSQN ou apenas ISS, também o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano, IPTU e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos, ITBI.

No que se refere às receitas de transferências constitucionais, a LDBEN refere-se a parcela dos impostos que compõem o Fundo de Participação de Estados

e Municípios, FPE e FPM; Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, ITR; Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI; Imposto sobre Operações Financeiras (no caso incidente sobre o ouro) em relação a União e Imposto sobre Circulação de Mercadorias, ICMS; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, IPVA e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, ITCD, no caso dos Estados.

Ao traçar uma ponte entre as políticas educacionais nacionais e as políticas internacionais, dos países imperialistas para o terceiro mundo, tem-se como objetivo estender o seu domínio sob os países subdesenvolvidos. O Banco Mundial, assim como os outros organismos internacionais desenvolvem políticas voltadas quase que exclusivamente para o Ensino Fundamental, com o intuito de formar os indivíduos apenas com o conhecimento básico para servir ao capital e a permanência de estrutura vigente através da subserviência aos seus controladores. Isso tanto é verdade que pode ser comprovada por Didonet (2005, p.25):

> A legislação contribui, em parte, para essa segmentação e essa hierarquia, pois define o ensino fundamental como obrigatório e gratuito, e direito público subjetivo. O médio, como progressivamente obrigatório. E a educação infantil, apena s como direito da criança e da família.

Nesta perspectiva Silva Junior (2002) afirma que o governo FHC obedeceu rigorosamente às diretrizes internacionais seguindo a cartilha da forma como ela foi elaborada. Enquanto o FUNDEF depositava todo “o pouco” dinheiro no Ensino Fundamental, incentivando a municipalização, sem se preocupar com a Educação Infantil e sim com o servilismo ao capital Internacional por demonstrar governar em prol do mesmo, afirma que esta política conduziu a piora na qualidade da educação.

Com base em leituras das obras de Amaral (2012), Pinto (2000), infere-se que o financiamento da educação está amparado no direito à educação, devendo estar claro que este só é garantido com a presença do Estado. Sem o Poder Público o que teríamos seria o império da força, com disputas territoriais e financeiras, ocorrendo em vários âmbitos baseados inclusive na coerção e violência.

Poulantzas (1990) assevera que esta luta ocorre principalmente entre duas classes bem demarcadas, uma que vende a sua força de trabalho para se reproduzir enquanto classe e outra que necessariamente precisa comprar a força de trabalho alheia para se reproduzir. Tais classes, não são idênticas entre si, existindo conflitos de interesses em disputa, que objetiva fazer com que a sua visão de mundo ganhe

hegemonia, na perspectiva de se expandir sobre a sociedade com objetivo de prevalecer a classe dominante sobre a classe dominada.

2.3 Política de Fundos

Trataremos nesta subseção sobre a política de fundos para a educação no Brasil, que se efetiva com o a aprovação do FUNDEF, em 1996, antecessor ao FUNDEB, aprovado em 2006, regulamentado por lei em 2007.

Podemos afirmar que, se existe um consenso entre educadores, esse se constrói na necessidade de defendermos a existência de recursos específicos para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino. A garantia de recursos para educação, estabelecidos em vínculos constitucionais teve seu início na Constituição de 1934, no governo de Getúlio Vargas, que retiraria no golpe de 1937 e seu debate retornaria na Constituição de 1946, para em seguida com a ditadura militar mais uma vez, ser retirada de cena. Interessante notar que “esse dispositivo foi suprimido nos períodos de ditadura (1937 e 1967) e restabelecido nos períodos democráticos” (OLIVEIRA, 2007).

A discussão de fundos de natureza contábil surge entre os pioneiros da escola nova. Anísio Teixeira chegou a defender a criação de um fundo que pudesse garantir o financiamento da educação, porém com os debates, aprovação e aplicação de recursos, a priori do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF[7]), e, posteriormente, para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB[8]) retomaremos não apenas o debate sobre a política de fundos como teremos uma legislação existente que normativa essa política de fundos.

Machado (2007) analisando o processo de formulação dessa política de financiamento, através das políticas de fundo, inicialmente possuía muitas incertezas que foram favorecidas pelo baixo grau de troca de informações, pelo alto grau das barganhas nas arenas decisórias e pela instabilidade do governo central, com a crise política com denúncias de corrupção.

Com a EC nº 14/1996 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF,

[7] EC nº 14/1996 e Lei Federal nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996.
[8] EC nº 53/2006 e Lei Federal nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

regulamentado pela Lei nº 9.424 de dezembro de 1996 e EC nº 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, temos uma subvinculação em relação à Constituição Federal de 1988.

Borges (2007) chega a afirmar que as políticas de fundos trata-se de uma política de inclusão sócio-educacional, pelos efeitos redistributivos, com redução de desigualdades e incentivos do atendimento, que variam em função dos fatores de distribuição estabelecidos para diferentes segmentos da educação básica.

Como vimos na seção anterior, o Brasil vivia sob a égide de uma política neoliberal, que promovia uma descentralização do Estado e a privatização de serviços, até então, públicos, com o discurso da modernização e racionalização. A aprovação do FUNDEF no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso - FHC[9] pelo PSDB[10] não foge a essa premissa. O fundo se propunha atender o Ensino Fundamental, única etapa obrigatória naquele momento e a valorização do magistério, fazendo a subvinculação dos recursos do fundo para o pagamento da remuneração, nesse caso, para professores “em efetivo exercício” numa política de focalização para racionalização dos recursos, relegando as outras etapas da educação básica papel secundário para o setor público e procurando medidas que incentivassem a iniciativa privada.

Silva (2010) também ressalta a argumentação dos organismos e governos à época era que a má qualidade da educação não estava relacionada à falta de recursos e de financiamento, mas sim à má administração desses recursos, assim surge a política de fundos.

Os fundos contábeis, quando da sua aprovação foram celebrados como soluções para a educação do Brasil, Saviani (2011) acha forçoso que os valores disponíveis possam resolver problemas de tamanha complexidade, chega a afirmar que mesmo que essas aplicações estejam sendo empregadas efetivamente para melhorar o financiamento da educação no Brasil, não possuem força para alterar um quadro de décadas de dualidade histórica (MOURA, 2010) onde a intenção das classes dominantes nunca foi de uma educação que efetivamente pudesse contribuir para que o país pudesse ter um protagonismo no cenário econômico internacional.

[9] De 1 de janeiro de 1995 a 1 de janeiro de 1998 (período referente ao primeiro mandato).
[10] Partido da Social Democracia Brasileira.

Isso porque os fundos não trabalham necessariamente com novos recursos, mas sim, redistribuem os recursos já existentes captados através de diversos impostos, Bernardo (2017) essa movimentação financeira para a formação e posterior distribuição dos recursos do FUNDEB, alguns fatores fazem com que diversos municípios percam ou recebam mais recursos e aqui é importante ressaltar que os impostos, segundo a Lei nº 5172/1966 (Código Tributário Nacional), em seu art. 16 “é o tributo cuja obrigação tem por fator gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966), logo se diferenciam de contribuições, de taxas, de multas, que em alguns casos podem vir a ser receitas para a educação, mas não para o cômputo do percentual mínimo estabelecido na Constituição.

Carvalho (2012) chamou a atenção para políticas de fundos como uma alternativa possível em relação a qualquer outra possibilidade de financiamento da educação pública no país e chegou a afirmar que FHC foi coerente com a política de focalização e que Lula foi contraditório, já que mesmo ampliando com o FUNDEB manteve a mesma política do FUNDEF de redistribuir recursos já existentes sem novos recursos, dando continuidade a lógica da política neoliberal de racionalidade financeira.

2.3.1 O FUNDEF como Indutor da Municipalização.

O maior arcabouço jurídico, no que se refere ao financiamento da Educação Básica no país, particularmente a educação pública, tem na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, seus principais documentos.

Callegari (2011), ao tratar do Financiamento da Educação no contexto do FUNDEF, aborda como esse financiamento induz o processo de municipalização do ensino, deixando claro que essa é a identidade desse fundo entre as regiões do país e, no que se refere às regras de funcionamento da educação, torna-se, inclusive, uma das suas finalidades. O objetivo é tornar efetiva a cooperação entre os níveis de governo, obedecendo aos critérios estabelecidos nas Disposições Transitórias (Emenda Constitucional, de 12 de setembro de 1996) na Lei 9424 de 24 de dezembro de 1996.

Com a ideia de redistribuição, está por trás a concepção de que o problema não é de escassez de recursos e sim do mau gerenciamento. O dinheiro está onde não precisa e falta onde precisa, sendo imprescindível a readequação desses recursos, de maneira que eles sejam melhores distribuídos. Portanto, dentro daquilo que já era vinculado se subvincula uma parte para o ensino fundamental.

De forma geral, o FUNDEF transferiu uma parcela dos alunos matriculados na rede estadual para a rede municipal através de convênios de parceria. Ele favoreceu a distribuição dos recursos, no entanto o aluno ao ir para a rede municipal leva junto o recurso. Havendo uma mudança no perfil da composição do Ensino Fundamental, por não haver ampliação de recursos prevalecendo o foco no ensino fundamental. O FUNDEF claramente teve como intuito induzir o processo de municipalização, transferindo os alunos e consequentemente suas matrículas para o ensino municipal.

A municipalização ocorrendo, o estado fica com menos alunos para o ensino fundamental, uma boa justificativa seria a ampliação, com qualidade do ensino médio. No entanto, esta não ocorre, sendo utilizada como argumento a falta de recursos para cobrir toda a educação básica, na qual a LDBEN estabelece que ela abrange a educação infantil, ensino fundamental e ensino Médio. Obrigando os entes da Federação a investirem de fato na sua atribuição constitucional.

Borges (2007) já afirmava que os resultados obtidos com o FUNDEF apontaram ganhos financeiros que favoreceram mais acentuadamente a região norte e nordeste do país e, de forma geral, assegurou ao conjunto dos municípios valores financeiros mais elevados. Numa análise em comparação ao FUNDEB é certo dizer que para os municípios em todos os cenários verifica-se aumento de recursos em se comparando com os recursos advindos do FUNDEF.

2.3.2 A Criação do FUNDEB

De acordo com Lima, Almeida e Didonet (2005) a mudança de Fundef para Fundeb foi uma proposta do Partido dos Trabalhadores, reafirmada na campanha a presidente do candidato Luiz Inácio Lula da Silva junto aos trabalhadores da educação e os movimentos organizados da sociedade civil. Em muitos municípios brasileiros não há condições financeiras de garantir a universalização da educação

com verbas exclusivas do seu orçamento, sendo necessário à complementação para este fim.

Gonzaga (2017) chega a afirmar que a campanha presidencial de 2002 seria uma janela de oportunidades na perspectiva de mudanças no panorama do financiamento da Educação Básica no país, e isso resultaria no início da construção do FUNDEB que, de imediato, responderia uma lacuna do seu antecessor, que seria a ampliação do atendimento a toda educação básica.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), assim como a Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE) que possui uma trajetória de luta por uma educação de qualidade baseada na busca por uma remuneração adequada, que reconheça e valorize os profissionais da educação, apoiaram a implantação do FUNDEB, o qual foi fruto de luta de várias entidades representativas que promoveram um movimento de caráter nacional para a obtenção e correlação de força necessária para sua aprovação.

Em 20 de julho de 2007 foi regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb Lei nº 11.494 em substituição ao antecessor Fundef.

> Lei nº 11.494 de 20 de julho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. (BRASIL/2007)

Lima et al (2005) fomenta a discussão sobre as limitações do Fundef, devido ao veto por ele não abranger a educação de jovens e adultos, a carência deixada na educação infantil e a falta de recursos para o ensino médio.

Segundo Didonet (2005) um dos objetivos do FUNDEB seria o pagamento das remunerações dos docentes e demais trabalhadores da educação, viabilizando uma conquista histórica da categoria, instituindo um piso salarial nacional, a formação continuada, financiando a pesquisa e material didático, mantendo a conservação dos prédios e equipamentos assim como também as despesas com infra-estrutura. Se traduzindo em um único fundo para cada Unidade da Federação, percorrendo a educação infantil, o ensino fundamental e médio, sob a égide da

igualdade de tratamento a todos os alunos, cuidando da integração entre as três etapas de ensino e de diversas modalidades da educação.

O processo de implantação do FUNDEB teve início em janeiro de 2007 e foi concluído no final do 3º ano, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Escala de Implantação do FUNDEB de 2007 a 2009.

UF	Origem dos recursos	Contribuição a formação do fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/1996 e IPIexp*	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos *	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal **	R$ 2 bilhões	R$ 3 bilhões	R$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

Fonte: Manual do FUNDEB, 2009.
* Inclusive receitas correspondentes a dívida ativa, juros e multas correspondentes aos respectivos impostos.
** Valores originais, a serem atualizados com no INPC/IBGE.

Os repasses ocorreram de forma automática em contas específicas do Banco do Brasil, não havendo a necessidade de convênio ou qualquer outro instrumento. Os depósitos ocorrem em datas distintas, porém respeita as mesmas datas dos créditos dos recursos das fontes que alimentam o Fundo. A cartilha do Fundeb exemplifica que nas mesmas datas de transferências do FPM aos Municípios, são creditados os recursos do Fundeb com origem do FPM.

Quadro 3 – Repasses dos Recursos do FUNDEB

Origem dos recursos	Periodicidade do Crédito
ICMS	Semanalmente
FPE, FPM, IPI exp, ITRm	Decendialmente, de 10 em 10 dias
Desoneração de Exportações (Lei Candir 87/96) e Complementações da União.	Mensalmente
IPVA E ITCMD	Conforme cronograma de cada Estado

Fonte: Manual do Fundeb, 2009.

Martins Gonçalves (2015) afirma após constatação que esse fundo fornece recursos para todas as etapas da Educação Básica e tem o propósito de qualificar e redistribuir os recursos oriundos dos impostos, vinculados a educação, entre suas etapas e modalidades na Educação Básica.

Nesse sentido torna-se importante abordar essa discussão a partir da produção científica dos últimos anos, objeto da próxima subseção que trata da revisão literária das pesquisas sobre o FUNDEB que auxiliaram na construção desse trabalho.

2.3.3 Panorama geral das pesquisas que tratam sobre o FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tem sido objeto de diversos estudos, principalmente em forma de monografias, dissertações, teses e artigos científicos e de opinião, sobre as formas de como este vem sendo distribuído e aplicado dentro de suas finalidades e muitos destes documentos estão disponíveis.

Para a orientação deste trabalho, utilizamos principalmente publicações em teses e dissertações sobre o tema. A pesquisa bibliográfica foi feita nas bases de dados do Portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), utilizando o descritor FUNDEB no título, resumo e palavras-chave.

A partir dessa seleção, foram definidos por critério de proximidade do assunto e relevância do tema, excluindo possíveis repetições e outros formatos de trabalho que não fossem dissertações e teses, foram utilizados 22 dissertações de mestrado e 10 teses de doutorado. Apresentaremos as teses e, após, as dissertações por ordem descrescente, a partir do ano de conclusão dos referidos trabalhos.

Santos (2015) analisou em que medida o FUNDEB se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil e de financiar esse segmento no município de João Pessoa/PB. A análise dos problemas que afetam a aplicação de recursos da educação pelos municípios observou que o arcabouço institucional e financeiro do FUNDEB é definido a partir de estrutura societária e do modelo econômico capitalista liberal que limita a ação do Estado no provimento de suas funções.

Coutinho (2015) ao realizar sua pesquisa: “Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e a Gestão Municipal da Educação: um estudo em municípios nordestinos” examinou em que medida a gestão educacional de municípios nordestinos possui autonomia sobre os recursos do FUNDEB para atender suas próprias demandas locais e qual o papel dos *Conselhos de Acompanhamento e Controle Social* como parte importante do conjunto de esferas responsáveis pela participação da sociedade neste processo.

Ferreira (2015) em sua tese de doutorado intitulada “O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério**:** efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN” avaliou os efeitos das políticas de fundos – FUNDEF e FUNDEB, e sua proposição de valorização do Magistério, considerando as dimensões da carreira e da remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte e constatou que o financiamento da educação pública passa por uma reforma numa perspectiva de gerenciamento de recursos com a criação de fundos, subsidiados pela política de descentralização de recursos e focalização.

Silva (2013) investigou o funcionamento estrutural dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/FUNDEB) dos estados do Amazonas, de Sergipe, de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Goiás. Como são tomadas as decisões nesses espaços democráticos e participativos, aqui denominados conselhos gestores, assim como identificou os fatores que determinam as suas efetividades institucionais.

Pereira (2012) investigou quais as implicações do FUNDEB na divisão de responsabilidades entre as esferas de governo, no que concerne ao financiamento e à oferta da educação básica nos municípios de João Pessoa e Cabedelo no Estado da Paraíba. Constatou que o FUNDEB possui o mesmo desenho do seu antecessor, mas avança em termos de abrangência, pois abarca toda a educação básica. No que se refere ao montante de recursos a ser gerido pelas esferas de governo, uma vez que se amplia de 15% para 20% o percentual a ser subvinculado ao Fundo, agregam-se novas fontes de recursos à cesta de impostos para fins de dedução, e eleva-se a complementação da União a ser distribuída conforme valor mínimo aluno/ano nos Estados da Federação brasileira.

Machado (2012) em sua tese de doutorado intitulada “A promoção do accountability[11] na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009”, caracterizou a accountability da administração pública evidenciada nas práticas do TCE do RS no acompanhamento da aplicação do FUNDEB no Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2009, o que abrange diretrizes e mecanismos de accountability da administração pública. Tanto o FUNDEF como o FUNDEB representam ***inflexão de impactos*** na aplicação dos recursos vinculados a educação, ao definir a subvinculação de recursos vinculados ao MDE, com fatores de ponderação para as etapas e modalidades da educação Básica.

Apontou a autora, a necessidade de melhorar o acompanhamento dos gastos, fortalecendo os mecanismos de accountability e a interpretação diferenciada pelo TCE do RS em relação aos profissionais da educação, à época do FUNDEF, que tirava esses profissionais do cálculo dos 60% para remuneração.

Carvalho (2012) analisou as repercussões do FUNDEF/FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério, da rede pública estadual de ensino do Estado do Pará, tendo como foco o exame das implicações da política de fundos para a efetização/materialização da valorização docente do Estado.

Gomes (2011) identificou as interferências que o FUNDEB causou na educação sob a responsabilidade do município de Guajará Mirim/RO, constatando que a política pública de natureza legal e normativa, ao estabelecer todos os ritos de origem e destinação dos recursos, ficando o poder discricionário do gestor restrito a decisão de como o recurso será alocado, busca equalizar a distribuição de recursos entre Estado e municípios, reduzindo a desigualdade quanto ao investimento mínimo, universalizando a educação básica e valorização do profissional da educação. Constatou, porém, o aumento de matrículas em todas as etapas após o FUNDEB e que as reais necessidades das escolas não são levadas em consideração.

Ressaltamos que destacamos essas 22 dissertações pela relevância com o tema estudado e, assim como as teses, apresentaremos as dissertações em ordem

[11] A partir de inúmeros conceitos apresentados pela autora seria um controle das verbas aplicadas em educação exercido por órgãos como Tribunal de Contas, ou Conselhos de Controle Social, ou seja, accountability que se realiza por meio de órgãos que são formados por membros da sociedade civil e governamentais e tem uma função de auxiliar na fiscalização e no controle das contas da administração pública.

decrescente a partir do ano de conclusão dos referidos trabalhos, sendo assim, seguimos:

Gonzaga (2017) descreve os atores, interesses e desafios na formulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no Distrito Federal. Questiona se a União apresentou-se como ator soberano ou exerceu o papel de intermediadora respeitando a autonomia dos demais entes e como se deu a articulação dos estados e municípios na defesa de seus interesses. É importante destacar que os avanços implementados no FUNDEB se deram por conta de embates e disputas políticas e com grande envolvimento da sociedade civil, diferentemente do FUNDEF que foi aprovado não levando em consideração demandas da sociedade.

Bernardo (2017) buscou compreender quais fatores levam um determinando município a ganhar ou perder recursos do FUNDEB e, a partir dessa constatação, verificar as consequências em termos de alocação de recursos destinados à educação infantil e ao ensino fundamental no Estado de Minas Gerais. O FUNDEB foi constituído sobre dois alicerces fundamentais: a instituição de um valor mínimo nacional para o custo-aluno na educação básica e o regime de cooperação na oferta do ensino público. Entre suas atribuições está a de operacionalizar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino no país e financiar a educação pública. Um dos seus objetivos é universalizar o atendimento na educação básica a partir da redistribuição equitativa de recursos entre o Estado e seus municípios.

Abdalla (2016) estudou as parcerias entre os setores público e privado feitas por municípios para a oferta educacional na educação infantil, identificando e analisando as implicações do FUNDEB para essa faixa etária, analisando o crescimento de matrículas na rede pública e conveniada nos municípios paulistas no período 2008 e 2013. A dissertação trata do financiamento de toda a educação básica, com destaque para a educação infantil no Estado de São Paulo.

Polena (2016) estudou os efeitos provocados pela implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no atendimento da educação básica, nos municípios do estado do Paraná, em relação à ampliação da oferta e repasse de recursos entre os anos de 2007 e 2014. Nesse trabalho observou que o FUNDEB

manteve boa parte das características do FUNDEF, porém, com ampliação para a educação básica pública presencial, admitindo matrículas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público na pré-escola, creche e Educação Especial e a ausência de implementação de recursos por parte da União para não só complementar os valores mínimos, mas de alguma forma ampliar os valores para que haja um ensino de qualidade. Analisou se os municípios que recebem mais recursos líquidos do FUNDEB são os que apresentam piores características sociais. A regra da complementação da União foi constitucionalizada e vetou o uso do Salário Educação para este fim.

Nunes (2016) examinou a estrutura jurídica (ponto de partida) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que foi adotada com o intuito de promover a melhoria da educação por meio do financiamento entre entes federativos (ponto de chegada). Analisou com profundidade a engenharia jurídica criada para o FUNDEB, e os desafios relacionados à sua configuração, que devem promover as concepções de desenvolvimento dispostas na Constituição para o direito educacional. Observou também a maneira como a política de financiamento é desenhada juridicamente e a maneira pela qual o dinheiro é alocado, são elementos centrais para que possa ser atingido o fim pretendido de melhoria da educação. Questiona se a robustez da estrutura jurídica do FUNDEB é capaz de suportar e/ou minimizar os desafios práticos de sua implementação, de forma harmônica com seus objetivos. Traz notas de rodapé que tratam sobre os precatórios do FUNDEF.

Martins Gonçalves (2015) estudou o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB do município de Sinop – Estado do Mato Grosso, suas limitações e avanços. Trata-se de um estudo de caso que teve seu início em 2013, o qual teve por fim conhecer as ações do CACS do FUNDEB em Sinop; analisar a participação e o desempenho dos conselheiros, por meio do conteúdo das atas, no acompanhamento dos investimentos do FUNDEB na rede pública municipal de ensino em Sinop; buscou conhecer o funcionamento dos conselhos focando a capacidade técnico contábil de seus membros em relação à apreciação dos balancetes contábeis da prefeitura, apresentados na prestação de contas, por meio do conteúdo das atas.

Lima (2015) fez uma análise dos efeitos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, na educação infantil do município de Medianeira-PR. Avaliou que sendo um modelo de financiamento da educação básica para que os entes federados participem de forma adequada a fim de suprir necessidades de investimentos nas redes públicas de educação básica, o FUNDEB tem o caráter de promover a equidade entre os níveis de educação, cuja implantação aconteceu gradativamente, em três anos, a partir de 2007.

Chama a atenção para o fato de que houve diminuição do déficit de vagas da educação infantil, mas com dificuldades de se atingir a meta do PNE 2014, de matricular 50% das crianças nas creches, aumento de gastos com a educação infantil, de forma mais intensa a partir de 2010, motivados por investimentos em construção de creches e aumento no quadro de profissionais. Indica a criação de cargo de educador infantil com atualização e equiparação dos vencimentos aos demais professores da rede municipal.

Barbosa (2014) analisou as repercussões do FUNDEB na remuneração dos docentes considerando a política de financiamento da educação básica e suas proposições de valorização docente – vencimento e remuneração, na cidade de Natal, Estado do Rio Grande do Norte. Observou que o FUNDEB especifica, basicamente, os mesmos mecanismos de redistribuição operacionalizados pelo FUNDEF, porém a cesta de imposto foi ampliada, como também o montante alocado, em face do atendimento de toda a Educação Básica. Destaca que o FUNDEB é insuficiente para proporcionar a efetiva valoração docente, no que se refere a remuneração dos docentes da rede pública de Natal/RN. Que dos 60% dos recursos do FUNDEB devem ser usados na remuneração dos profissionais da educação, cabe ressaltar que esse percentual é mínimo e nada impede que se use até 100% desse valor.

Lins (2014) investigou o impacto dos repasses do FPM e do FUNDEB sobre o índice do IDEB para dois grupos de análise. O primeiro para o 4º/5° ano e o segundo para o 8º/9° nos anos referentes a 2007, 2009 e 2011. Os fundos, criados em 1996, para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, FUNDEF, e em 2007, substituindo o anterior e visando à educação básica como um todo, o FUNDEB representa uma tentativa de racionalização do gasto com a educação. Podendo-se

dizer que além da vinculação de recursos, conforme explicado acima há a subvinculação dos mesmos, uma das principais fontes de recursos disponíveis ao poder público municipal nos municípios do Estado do Ceará.

Magro (2014) estudou a forma qualitativa do gasto público em educação básica nas redes públicas de ensino do estado do Tocantins em relação aos mecanismos de financiamento do FUNDEB. Comparou a realidade dos municípios das microrregiões de Porto Nacional e Bico do Papagaio para verificar se o FUNDEB promove redistribuição equânime de recursos que proporcione a estrutura necessária para a oferta de ensino de qualidade em duas regiões economicamente e socialmente distintas. O estudo mostra que o FUNDEB é o principal instrumento de partilha federativa e de reordenação da aplicação de recursos destinados à educação básica da rede pública de ensino no Brasil. Por fim, observa o autor que existem grandes discrepâncias entre as estruturas de ensino nas microrregiões pesquisadas, sobretudo em fatores que envolvem a valorização dos profissionais do magistério, a infraestrutura das escolas, nas questões de acesso e permanência dos estudantes, e ainda, quanto às despesas de manutenção do ensino.

Gomes (2014) analisou as alterações após a implementação do FUNDEB na divisão de responsabilidades sobre a oferta da educação básica nos municípios de Campinas e Monte Mor, Região Metropolitana de Campinas, no Estado de São Paulo (2005—2012). Pondera que, a lógica do Fundo não seria alterada, por tratar-se de fundos estaduais que retêm uma subvinculação de 20% da vinculação de 25% das receitas de impostos de estados e municípios. A distribuição de recursos também se dá por meio do número de matrículas. Sua inovação é contemplar toda a educação básica e não mais estabelecer o valor mínimo por aluno por meio de decreto presidencial, como ocorria no FUNDEF, mas sim, por meio do montante de recursos dos fundos estaduais, mais a complementação da União, divididos pelo número de alunos de toda a rede pública de ensino do Censo anterior.

Souza (2013) analisou as relações que envolvem contatos, vínculos e conexões nos processos de tomada de decisão de conselheiros do FUNDEB na cidade de Cascavel/PR. Buscou compreender o sentido que o indivíduo atribui a sua participação, as expectativas implícitas na sua conduta e os desdobramentos que determinam sua tomada de decisão neste conselho, uma vez que este conselho tem como responsabilidade maior acompanhar e controlar os recursos aplicados na

educação municipal. As ações atribuídas a eles estão previstas no § 9º e 13 do art. 27 da lei federal nº 11.494/2007.

A atuação dos indivíduos deste conselho é bastante intensa, demonstrou avanços relativos à finalidade do conselho na fiscalização dos recursos aplicados na educação pública do município. A tomada de ação individual não é percebida no processo, trazendo unidade à ação do conselho do FUNDEB. Este é percebidamente o primeiro documento que ressalta isso, a maioria traz a debilidade estrutural para garantir essa fiscalização.

Santos Filho (2012) analisou os limites e as possibilidades relativas à efetivação de controle social por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no município de Capitão Poço, Estado do Pará. Notou o autor que esse fundo subvincula percentuais de recursos de impostos destinados a educação e os redistribui com base no número de alunos matriculados nas etapas e modalidades da educação básica. Observou ainda a inexistência de regulamentação da forma de reajuste/correção monetária a ser aplicada aos valores da complementação da União, o que possivelmente pode acarretar defasagem dos valores nominais e consequentemente perda de recursos para educação básica.

Mendes (2012) Estado do Pará; analisou os processos de formulação e implantação do FUNDEF e FUNDEB, em seu quesito normativo, com vistas a avaliar as possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil. Relata que foi mantida a existência de 27 fundos estaduais, os quais possuem a função de bloquear parte dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, depois distribuídos de acordo com um valor per capita encontrado pela divisão do valor de recurso de cada fundo pelo total de matrículas regulares existentes em cada rede de ensino. Chama a atenção para o fato observado de que tanto o FUNDEB, quanto seu antecessor FUNDEF, conseguiram dar mais recursos aos governos que se responsabilizam pela implementação da política educacional, contudo mexeram pouco com as desigualdades regionais. Deficiências e consideráveis ponderações para as relações federativas.

Picanço (2012), Estado do Pará, analisou a política de fundos (FUNDEF e FUNDEB) visando identificar medidas ou mecanismos de regulação na área do financiamento da educação básica no Brasil. Observou que os fundos têm se

constituído em instrumento para redistribuição intergovernamental de parcela da receita tributária dentro de cada território estadual, baseados em critérios explícitos e pré-definidos, possibilitando a manutenção de um nível mínimo de despesas anuais. (p. 92). Os fundos propõem, serem uma alternativa redistributiva para o financiamento educacional, de forma a propiciar que os entes federativos com menos recursos, atinjam um patamar mínimo de recursos para a educação.

Braga (2011) analisou a atuação dos conselheiros, na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos financeiros, dos CACS do FUNDEB, em 2007/2009, no Estado do Ceará. Compreende os conselhos do FUNDEB como instrumentos de controle social, porém como são criados em um contexto de políticas neoliberais e dos organismos internacionais surgem como instrumentos de colaboração de sistemas de controle no processo de municipalização das políticas educacionais, mas também resultado da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Destaca a existência de contradições e as questões neopatrimonialistas na sua atuação e que carece de um viés crítico que dê conta das contradições envolvidas na atuação do Conselho.

Queiroz (2011) pesquisou sobre a existência de incompatibilidade entre as normas do FUNDEB e a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à despesa com pessoal e encargos sociais nos municípios do Estado da Paraíba. Destaca o autor o que os objetivos básicos do FUNDEB consistem em universalizar a educação básica, equalizar os gastos entre as regiões do Brasil e promover uma valorização dos profissionais da educação, sendo mais abrangente que seu antecessor, o FUNDEF. Também chama atenção ao fato de que a receita do FUNDEB é significativa, representado em média 20,83% da receita corrente líquida (RCL). Dos recursos disponíveis do FUNDEB os municípios paraibanos gastaram em média, 87,52% com pagamento de pessoal, a relação com a LRF e a necessidade do uso de 60% dos recursos do FUNDEB para pagamento de pessoal.

Borba (2010) analisou os fatores que limitam ou que promovem a participação dos CACS do FUNDEB, tendo por unidade de análise os municípios de Recife, Olinda e do Cabo de Santo Agostinho no Estado de Pernambuco, no período entre 2007/2009, que corresponde à implementação do FUNDEB. Ao longo do trabalho, apresenta o FUNDEB na perspectiva de sanar lacunas do período do FUNDEF. O FUNDEB preceitua democratização do uso dos recursos públicos, com intuito de

estabelecer maior nível de diálogo entre Estado e sociedade. Por fim, observa que os limites da participação dependem tanto do grau de conhecimento, quanto do compromisso e da vontade política, e que o controle social ainda sofre limites do poder local em não disponibilizar os documentos e informações, dificultando as prestações de contas e a cultura política de não mobilização dos conselheiros.

Silva (2010) analisou e avaliou a política salarial dos professores da rede municipal no contexto do FUNDEB nos municípios de Oriximiná e Óbidos no Estado do Pará, visando identificar possíveis impactos desse fundo no salário dos mesmos. No decurso do trabalho, constatou que a política salarial como um aspecto de valorização dos profissionais do magistério, historicamente vem sendo inserida no conjunto das políticas educacionais. Com a implementação do FUNDEB e do Piso Salarial Nacional do Magistério, ainda não se havia percebido (à época) nenhuma modificação na política salarial dos professores com formação de nível médio e superior que atuam na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Miranda (2010) avaliou a percepção dos gestores escolares sobre as políticas de financiamento da educação, tomando por base a implantação do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela rede municipal de ensino de Viçosa-MG. O mesmo apresenta o FUNDEB na perspectiva de sanar lacunas do período do FUNDEF, caracteriza como um fundo de natureza contábil formado por recursos dos próprios estados e municípios, além de uma parcela de recursos federais, cuja finalidade é promover o financiamento da educação pública brasileira. Questiona se os Estados passaram a ser mais exigidos e, principalmente, os municípios, no tocante ao planejamento da sua estrutura física e de pessoal, tanto docente quanto técnico, a fim de que se tornem capazes de ofertar um ensino de qualidade. Conclui que não traz novos recursos para a educação.

Borges (2007), Distrito Federal, analisou os efeitos do FUNDEF, como política de financiamento do ensino público, levantando seus avanços, principais problemas e limitações, no período de sua vigência, estabelecendo dessa forma parâmetros para análise comparativa com o novo fundo, o FUNDEB, explorando seus efeitos e impactos financeiros no período de 2007 a 2011. Compreende que representam importante avanço no mecanismo de repartição dos recursos vinculados, pela inserção de variável de número de alunos no processo de distribuição automática do montante gerado, em favor dos governos subnacionais. Estas transferências são de

proporções variáveis entre Estados e decorrem das especificidades físico-financeiras de cada unidade federada (receita e número de alunos) e dos fatores de diferenciação adotados para os diversos segmentos da educação básica.

Machado (2007) realizou análise das interlocuções ocorridas na formulação da proposta de criação do FUNDEB. O objetivo foi mapear o posicionamento dos atores que participaram da elaboração da proposta de FUNDEB no âmbito do executivo Federal identificando ideias, interesses e aprendizagens. Poderia ter sido um dia histórico para a educação brasileira por tratar-se de uma política de financiamento educacional há muito reivindicado. No entanto, a proposta do FUNDEB apresentada não garantiu a vinculação de recursos para toda educação básica, tal como ela é definida na Lei de Diretrizes Básicas. Tem como referência as recomendações das agências internacionais, com destaque para o Banco Mundial, para as políticas a serem implementadas nos países periféricos seja essas, diretamente de financiamento, sejam de outra ordem, com implicações no financiamento público de educação.

Amorim (2007) analisou o esquema de financiamento da educação no Brasil comparando o FUNDEF com o seu sucessor o FUNDEB, apontando as principais limitações e potencialidades do primeiro e investigando se estes foram ou não superadas com a criação, em 2007, do FUNDEB. Aborda questões como: com o valor do FUNDEF houve aumento do valor aluno/ano no EF? O FUNDEB aumentou o volume de recursos destinados ao setor educacional, inclui toda educação básica?

Nos três primeiros anos (2007, 2008 e 2009) existiu uma proporção de matrículas para distribuição de recursos. Não estabelece mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento efetivo por parte da União. No âmbito do FUNDEF, a União não respeitou as fórmulas previstas na Lei para o cálculo do valor aluno/ano. Dois mecanismos para garantir a complementação da União: 1. implementação gradual do volume de recursos quanto do número de matrículas. 2. Estabelecimento de limites mínimos para a complementação da união. O FUNDEB considera matrículas de instituições privadas de acordo com a lei (filantrópicas, comunitárias e confessionais) na pré-escola e educação especial.

3. **FUNDEB em Manaus:** composição e aplicação dos recursos no Sistema Municipal de Educação na capital do Estado do Amazonas

Nesta seção pretendemos, a partir de uma perspectiva qualitativa da análise documental, apresentar dados que possam esclarecer quais as formas de financiamento da educação, particularmente, quanto isso significa em valores para o município de Manaus, capital do Estado do Amazonas. Este recorte é necessário, não apenas pela importância do município, por ser a capital e congregar quase metade da população do Estado, mas também por abordar o objeto da pesquisa que sustenta esta dissertação. Concomitante, verificaremos se a capital do Amazonas vem respondendo o preceito constitucional e da LDBEN para em seguida trabalharmos o que se considera chamar de despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta seção atenderá aos seguintes objetivos:

- Identificar os recursos que compõem o FUNDEB do sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017.
- Examinar a aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB e seus resultados no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017.
- Apontar o mecanismo de acompanhamento e controle social dos recursos e do uso das verbas vinculadas ao FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017.

3.1 Os recursos que compõem o FUNDEB do sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007). É um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, com vigência de 2007 a 2020, atuando como um relevante mecanismo de financiamento público da educação brasileira, pois representa 20% (vinte por cento) das receitas de impostos e transferências vinculadas ao ensino de cada ente federado.

Por diversos motivos, abordados ao longo desta pesquisa, o FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigorou no período de 1998 a 2006, sendo uma das motivações a abrangência do antigo fundo, pois este só contemplava recursos para o Ensino Fundamental.

Barbosa (2014) destacou que o FUNDEB especifica basicamente os mesmos mecanismos de redistribuição operacionalizados pelo FUNDEF, porém a cesta de imposto foi ampliada, como também o montante alocado, em face do atendimento de toda a Educação Básica.

De acordo com o Manual desenvolvido pelo Ministério da Educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é um fundo de natureza contábil de âmbito Estadual, formado por recursos oriundos de parcelas que formam uma cesta de impostos. São eles:

●Fundo de Participação dos Estados (FPE);

●Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

●Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);

●Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);

●Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);

●Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

●Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);

●Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96;

●Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);

●Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Sempre que os recursos arrecadados entre os entes federais, estaduais e municipais na composição do FUNDEB não assegurar o valor mínimo nacional por

aluno/ano a União deverá realizar a complementação, esta entra na composição do Fundo e são repassados aos Estados e Municípios.

Nunes (2016) ressalta que para formular a estimativa do total de receitas que comporão o Fundo, foi estabelecido o seguinte procedimento: até o dia 31 de dezembro, o Poder Executivo Federal deve publicar (I) a estimativa da receita total dos Fundos, (II) o valor da complementação da União, (III) o valor anual por aluno do Distrito Federal e de cada Estado e (IV) o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

A tabela 1 é apresentada com valores mínimos anuais definidos para o Valor Aluno/Ano e demonstra as variações ocorridas de um ano para outro, nas colunas especifica-se o ano, os valores e a variação de valores entre um ano e outro subsequente. Em cada linha se encontra o registro dos dados referentes a cada ano apresentado:

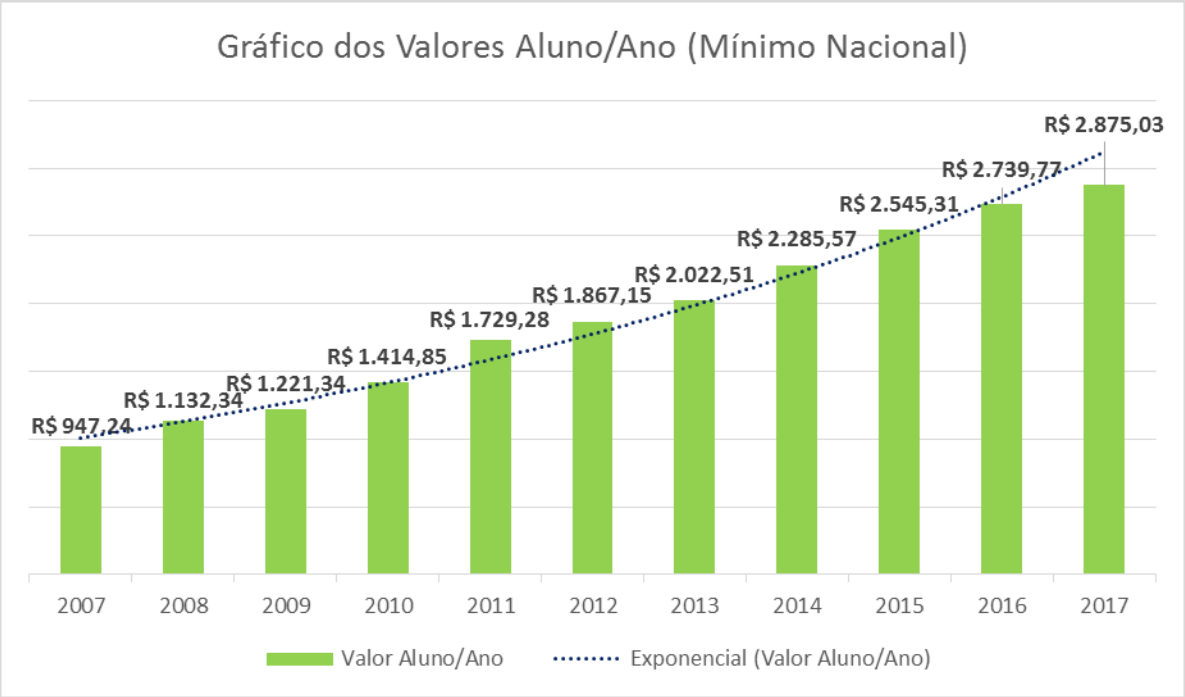
Tabela 1: Demonstrativo do Valor Aluno/Ano Mínimo Nacional (Em reais/valores nominais)

FUNDEB		
TABELA DO VALOR ALUNO ANO (MÍNIMO NACIONAL)		
ANO	**RECEITAS**	
	Valor Aluno/Ano	**Variação**
2007	R$ 947,24	
2008	R$ 1.132,34	19,54%
2009	R$ 1.221,34	7,86%
2010	R$ 1.414,85	15,84%
2011	R$ 1.729,28	22,22%
2012	R$ 1.867,15	7,97%
2013	R$ 2.022,51	8,32%
2014	R$ 2.285,57	13,01%
2015	R$ 2.545,31	11,36%
2016	R$ 2.739,77	7,64%
2017	R$ 2.875,03	4,94%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Portarias de parâmetros anuais do Fundeb (2007: Portaria MEC/MF nº 1.030, de 06.11.2007; 2008: Portaria MEC/MF nº 1.027, de 19.08.2008; 2009: Portaria MEC/MF nº 788, de 14.08.2009; 2010: Portaria MEC/MF nº 538-A, de 26.04.2010; 2011: Portaria MEC/MF nº 1.721, de 07.11.2011; 2012: Portaria MEC/MF nº 1.495, de 28.12.2012; 2013: Portaria MEC/MF nº 16, de 17.12.2013; 2014: Portaria MEC/MF nº 15, de 25.11.2014; 2015: Portaria MEC/MF nº 08, de 05.11.2015; 2016: Portaria MEC/MF nº 07, de 16.12.2016; 2017: Portaria MEC/MF nº 08, de 26.12.2016), 2018.

Em 2007, ano em que o FUNDEB foi regulamentado, o valor aluno/ano mínimo nacional era de R$ 947,24 (novecentos e quarenta e sete reais e vinte e quatro centavos). Em 2017, esse valor é de R$ 2.875,03 (dois mil e oitocentos e setenta e cinco reais e três centavos), o gráfico 1 abaixo demonstra os valores do aluno/ano mínimo nacional de 2007 a 2017. Foi colocado um indicador exponencial para refletir como se comportou o crescimento dos valores estabelecidos ao longo dos anos da série histórica.

Gráfico 1 – Descrição dos Valores Aluno/Ano (Mínimo Nacional/Em reais nominal)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Portarias de parâmetros anuais do Fundeb (2007: Portaria MEC/MF nº 1.030, de 06.11.2007; 2008: Portaria MEC/MF nº 1.027, de 19.08.2008; 2009: Portaria MEC/MF nº 788, de 14.08.2009; 2010: Portaria MEC/MF nº 538-A, de 26.04.2010; 2011: Portaria MEC/MF nº 1.721, de 07.11.2011; 2012: Portaria MEC/MF nº 1.495, de 28.12.2012; 2013: Portaria MEC/MF nº 16, de 17.12.2013; 2014: Portaria MEC/MF nº 15, de 25.11.2014; 2015: Portaria MEC/MF nº 08, de 05.11.2015; 2016: Portaria MEC/MF nº 07, de 16.12.2016; 2017: Portaria MEC/MF nº 08, de 26.12.2016), 2018.

Os valores do aluno/ano mínimo nacional do FUNDEB sofreram ampliação durante o período compreendido entre 2007 e 2017. Sendo o ano de 2011, perceptível a maior variação entre os anos de 22,22% (vinte e dois vírgula vinte e dois porcento) e, o ano de 2017, com a menor variação de 4,94% (quatro vírgula noventa e quatro porcento) referente ao ano anterior.

3.2 A Aplicação dos recursos do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB visa promover a melhoria da qualidade do ensino, através da subvinculação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, promovendo a valorização dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, se diferenciando do seu antecessor na abrangência.

A arrecadação de impostos é realizada pela União, Estado e municípios, cada ente é responsável de gerir seus recursos que são transferidos nas diferentes esferas de atuação governamental, no caso dos municípios, as prefeituras recebem recursos transferidos pela União e pelos Estados. No município de Manaus, a Prefeitura possui na sua estrutura administrativa um órgão responsável pela educação na capital e, consequentemente, pela aplicação dos recursos recebidos ao FUNDEB.

A Secretaria Municipal de Educação – SEMED é o órgão responsável pela administração e pelo oferecimento da maior parte da Educação Básica na capital do Estado do Amazonas, o município de Manaus. Coincidentemente, foi na administração do atual prefeito Artur Virgílio Neto, porém em seu primeiro mandato em 1989[12], que a secretaria passa a ter a configuração que conhecemos, sendo uma secretaria, exclusivamente, de Educação[13].

No decorrer das próximas gestões a Secretaria Municipal de Educação, em alguns momentos, terá a Cultura ou o Desporto inseridas novamente em sua estrutura, mas sempre tendo a Educação uma prioridade nas ações da pasta, o que relegava um papel secundário as outras ações e fortalecia o trabalho e a estrutura voltada para a educação na capital.

---

[12] O prefeito Artur Virgílio Neto está em seu terceiro mandato de prefeito da cidade de Manaus, sendo eleito em 1989 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), e em 2012, sendo reeleito em 2016, já filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

[13] A Secretaria Municipal de Educação foi criada nos anos de 1970; até 1989, a secretaria de educação sempre esteve ligada a outros temas como bem estar, turismo, administração de bairros e, mais recentemente, a cultura e desporto; com a Lei 2.000, de 28.01.1989, é que a Secretaria de Educação é desmembrada da Cultura e Desporto e passa a ser conhecida pela sigla SEMED.

3.2.1 A Receita dos recursos do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017

Na composição dos recursos do FUNDEB para o município, parte da arrecadação de impostos feita pela União, será repassada diretamente para o município de Manaus, outra parte será oriunda da transferência de recursos feitas pelo Estado. A União arrecada impostos sobre importações (IPI), sobre exportações (IPE), sobre produtos industrializados (IPI), sobre Operações Financeiras (IOF)

A tabela 2: Demonstrativos dos Recursos Recebidos e sua aplicação, apresenta dados dos anos de 2007 a 2017. Na primeira coluna são apresentados em cada linha: 1- Os valores dos recursos recebidos por meio de transferências correntes: a) Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; b) Lei Complementar nº 91/1997; c) Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; d) Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados – FPE; e) Participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (Incluindo as compensações financeiras); f) Participação no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; g) Participação no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; h) Participação no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos – ITCMD.

A tabela segue por: 1.2 Rentabilidade de Aplicação financeira; 1.3 Complementação dos Recursos da União; os ajustes financeiros, em um dos anos aparece mais de uma vez, assim se fez necessário os dois itens: 1.4 Ajuste Financeiro Anual do FUNDEB; 1.5 Ajuste Financeiro Anual do FUNDEB, 1.6 Outras receitas e a última linha corresponde ao total dos Recursos do FUNDEB. As demais colunas apresentam o valor, ano a ano, correspondente a cada item especificado.

Na descrição da tabela 2, assim como nas demais sobre recursos e despesas do FUNDEB, não fixaremos em referenciar os valores nominais que apareceram nas tabelas, mas nas descrições dos valores percentuais das transferências correntes, comparando um ano com o seguinte; como é o caso da Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, de maneira geral com exceção dos anos de 2009 e 2017, os demais tiveram ampliação ano a ano.

Em 2008, os valores se elevam cerca de 52,69%, e em 2009 baixa para 3,39%, se elevando nos dois anos seguintes, 6,90% em 2010 e 23,84% em 2011. Apresentando aumentos gradativos: 3,48% em 2012, 9,87% em 2013, porém, há

uma diminuição do aumento percentual para 9,18% em 2014 e 4,99% em 2015. Se alargando os valores de forma considerável para 16,72% em 2016 e apresentando um valor negativo de -4,13%, sendo assim fechando esta série histórica com uma diminuição no valor recebido para o FUNDEB da cota parte do Fundo de Participação dos Municípios. Em 2007, foi o único ano em que aparece valores referentes à Lei Complementar n 91 de 2007.

No tocante a Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI-Exp cinco dos dez anos da série apresentam valores nominais e percentuais negativos, isso significa que nestes anos o valor do IPI foi menor que ano anterior. Os valores oscilaram de R$ 3.113.420,15 (três milhões, cento e treze mil quatrocentos e vinte reais e quinze centavos) em 2007, apresentando o menor valor em 2013 R$ 1.144.966,65 (um milhão, cento e quarenta e quatro, novecentos e sessenta e seis e sessenta e cinco centavos) fechando a série em 2017 em R$ 1.368.960,60 (um milhão, trezentos e sessenta e oito mil, novecentos e sessenta reais e sessenta centavos).

Em 2007, pouco mais de 3 milhões referentes ao IPI-Exp compuseram a cesta de recursos para o FUNDEB, no ano seguinte a contribuição diminuiu em quase um milhão isso correspondeu à cerca de -33,51% (menos trinta e três vírgula cinquenta e um por cento), esse valor decresce um pouco mais em 2009 -28,85% (menos vinte e oito vírgula oitenta e cinco por cento) se elevando nos dois anos seguintes 10,05% em 2010 e 14,68 em 2011. Nos anos subsequentes o IPI volta a diminuir cerca de -32,30 % (menos trinta e dois vírgula trinta por cento), em 2012 e -9,03% (menos nove vírgula zero três por cento) em 2013. Em 2014 ocorre um aumento de 33,19 e em 2015 o valor praticamente se mantém, já que o aumento foi de 0,15%. Em 2016, esse valor torna a reduzir sensivelmente -22,60 (menos vinte e dois vírgula sessenta por cento) e em 2017, volta a subir para 15,80%.

Tabela 2: Demonstrativos dos Recursos Recebidos e sua aplicação, dados de 2007 a 2017 com valores nominais.

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO - FUNDEB											
QUADRO DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS RECEBIDOS E SUA APLICAÇÃO											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. RECURSOS											
1.1 Transferências Correntes											
Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	19.470.458,41	29.729.783,89	28.723.098,68	30.704.968,48	38.023.581,62	39.345.923,70	43.229.212,36	47.197.453,00	49.552.781,08	57.839.370,86	55.448.584,62
Lei Complementar nº 91/1997	777.466,52										
Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	3.113.420,15	2.070.234,11	1.472.942,99	1.621.031,51	1.859.057,91	1.258.653,38	1.144.966,65	1.525.028,53	1.527.368,40	1.182.193,16	1.368.960,60
Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados - FPE	39.196.547,76	53.812.535,45	54.605.304,98	55.529.452,45	68.584.796,89	70.923.661,17	75.440.774,59	82.003.557,49	86.248.281,54	106.461.303,61	98.595.362,23
Participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS											
(Inclui as compensações financeiras)	132.787.388,23	195.113.201,96	190.597.980,44	228.943.806,97	241.590.200,40	274.443.524,55	301.777.849,39	321.180.048,04	304.236.871,23	291.963.133,16	340.667.611,47
Participação no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	1.466.219,01	3.985.863,25	5.956.279,42	7.082.138,51	7.718.730,47	8.482.529,53	9.967.243,11	11.326.737,08	12.355.191,33	12.368.725,14	13.196.270,98
Participação no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	7.630,53	18.845,67	67.112,89	33.373,53	33.002,22	41.117,41	42.990,54	47.482,87	48.711,10	44.761,11	38.849,45
Participação no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos - ITCMD	22.761,42	120.236,48	90.791,42	107.241,69	165.092,74	217.000,75	268.951,97	341.310,98	401.746,63	332.204,72	617.146,47
1.2 Rentabilidade de Aplicação Financeira	1.009.925,79	2.307.552,43	1.544.112,32	3.352.288,96	5.656.995,74	3.979.729,83	6.283.042,65	7.662.853,93	4.598.195,27	4.151.960,43	8.448.112,88
1.3 Complementação dos Recursos da União		5.015.911,93	13.343.238,59	32.589.341,41	38.045.503,92	54.044.383,45	105.185.781,52	116.196.297,77	139.396.596,79	141.736.209,47	198.350.907,01
1.4 Ajuste Financeiro Anual do FUNDEB			-5.015.911,94	10.078.633,89	-5.196.148,17	37.279.429,93	5.799.983,38	-5.512.308,61	6.476.944,61	21.053.395,70	109.456.500,29
1.5 Ajuste Financeiro Anual do FUNDEB						530.590,87					
1.6 Outras receitas						2.079,72					
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**197.851.817,82**	**292.174.165,17**	**291.384.949,79**	**370.042.277,40**	**396.480.813,74**	**490.548.624,29**	**549.140.796,16**	**581.968.461,08**	**604.842.687,98**	**637.133.257,36**	**826.188.306,00**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

As transferências correspondentes a Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados – FPE apresentaram uma tendência crescente de 2007 a 2016, havendo uma diminuição apenas em 2017. Os valores partiram de R$ 39.196.547,76 (trina e nove milhões, cento e noventa e seis mil, quinhentos e quarenta e sete e setenta e seis centavos) em 2007, sendo o ápice em valor para compor o fundo em 2016 R$ 106.461.303,61 (cento e seis milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, trezentos e três reais e sessenta e um centavos) decaindo em 2017 para R$ 98.595.362,23 (noventa e oito milhões quinhentos e noventa e cinco mil, trezentos e sessenta e dois reais e vinte e três centavos).

Em termos percentuais a maior ampliação ocorreu de 2007 para 2008 cerca de 37,29% e nos anos seguintes ocorrerão ampliações flutuações em acréscimos menores ou maiores. Em 2009, aumenta 1,47%, 1,69% em 2010. Em 2011 ocorre uma ampliação mais significativa do FPE em 23,51%. Essa ampliação diminui consideravelmente nos anos sequentes 3,41% em 2012, 6,37% em 2013 e 8,7% em 2014 quando volta a reduzir para 5,18% ampliando em 23,44% em 2016 e decaindo em -7,39% (menos sete vírgula trinta e nove) em 2017.

Na transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, o qual incluiu as compensações financeiras, em 2007 foi de R$ 132.787.388,23 (cento e trinta e dois milhões, setecentos e oitenta e sete, trezentos e oitenta e oito e vinte e três centavos), ocorrendo várias oscilações positivas e negativas na ampliação dos valores fechando a série com maior transferência de ICMS para o Fundeb no valor de R$ 340.667.611,47 (trezentos e quarenta milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, seiscentos e onze reais e quarenta e sete centavos) em 2017.

Em percentuais de 2007 para 2008 a ampliação foi de 46,94%, em 2009 esse recurso diminuiu -2,31% (menos dois vírgula trinta e um por cento). Em 2010 ele aumenta 20,12 %, mantendo um aumento modesto de 5,52% em 2011, estendendo para 13,60% em 2012. Nos anos seguintes ocorreu uma diminuição gradativa no valor este recurso de um ano para outro 9,96% em 2013, 6,43% em 2014 e nos dois anos seguintes ele não mantém aumentos e passa a apresentar valores menores, ou seja, negativos em relação ao ano anterior sendo esses -5,28% (menos cinco vírgula vinte e oito por cento) e -4,03% (menos quatro vírgula zero três por cento). Tendo um aumento de 16,68% por cento em 2017.

A transferência referente à participação no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA durante toda a série histórica teve uma evolução de ano para o outro em maior ou menor escala sempre positiva. No ano de 2007 o valor percebido foi de R$ 1.466.219,01 (um milhão, quatrocentos e sessenta e seis mil, duzentos e dezenove reias e um centavo), e em 2017 conclui a série com o maior valor da série no valor de R$ 13.196.270,98 2017 (treze milhões, cento e noventa e seis mil, duzentos e setenta reais e noventa e oito centavos).

De 2007 para 2008 houve um crescimento de cerca de 171,85%, em 2009 a ampliação foi de 49,44%, nos anos seguintes percentualmente essa transferência diminuiu para 18,90% em 2010 e 8,99% em 2011. Em 2012 esse percentual se amplia para 9,90%, em 2013 para 17,50%. Em 2014 essa proporção decresce para 13,64%, em 2015 para 9,08%, e em 2016 alcança o patamar mínimo de ampliação por volta de 0,11 %, fechando a série com 6,69% de aumento em 2017 em relação a 2016.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sofreu várias alterações positivas nos anos de 2007, 2008, 2012, 2013, 2014 e 2015 e negativas em 4 dos 10 anos (em 2010, 2011, 2016 e 2017). Em 2007 a transferência foi de R$ 7.630,53 2007 (sete mil, seiscentos e trinta e cinquenta centavos), alcançando a maior contribuição do ITR para a cesta de impostos de FUNDEB no valor de R$ 67.112,89 em 2009, fechando a série com a transmissão em 2017, no valor de R$ 38.849,49 (trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e nove e quarenta e nove centavos).

Em valores percentuais de 2007 para 2008 o aumento foi cerca de 146,98%, se ampliando em 2009 em 256,12%. Em 2010 em relação ao ano anterior esse valor começa a diminuir -50,27% (menos cinquenta vírgula vinte e sete por cento) e em 2011 -1,11% (menos um vírgula onze por cento). Em 2012 esse percentual de recursos volta a subir na faixa de 24,59%. Diminuindo esse percentual em 2013 para 4,59% se engrandecendo em 2014 cerca de 10,45%, voltando a diminuir em 2,49% em 2015, -8,11% (menos oito vírgula onze por cento) em 2016 e -13,21% (menos treze vírgula vinte e um por cento) em 2017.

A participação no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos – ITCMD com exceção dos anos de 2009 e 2016 todos os demais tiveram crescimento positivo partindo de R$ 22.761.42 (vinte e dois mil,

setecentos e sessenta e um reais e quarenta e dois centavos) em 2007 e fechando a série em R$ 617.146,47 (seiscentos e dezessete mil, cento e quarenta e seis reais e quarenta e sete centavos). De 2007 para 2008 o crescimento foi grande na faixa de 428,25%, tendo um valor negativo no ano seguinte por volta de -24,49 (menos vinte quatro vírgula quarenta e nove por cento). Em 2010 em relação ao ano anterior esse percentual se amplia em 18,12% e em 2011 53,94%. Nos anos seguintes, os percentuais de ampliação caíram ano a ano 31,44% em 2012, 23,44% em 2013. Se elevando levemente em 2014, 26,90%, diminuindo em 2016 em 17,31% fechando a série com uma elevação por volta de 85,77%.

A Rentabilidade de Aplicação Financeira no primeiro ano da série apresenta o valor inicial em 2007 de R$ 1.009.925,79 (um milhão e nove mil, novecentos e vinte e cinco reais e setenta e nove centavos) e em 2017 mostra a maior rentabilidade nominal no valor de R$ 8.448.112,88 (oito milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, cento e doze reais e oitenta e oito centavos).

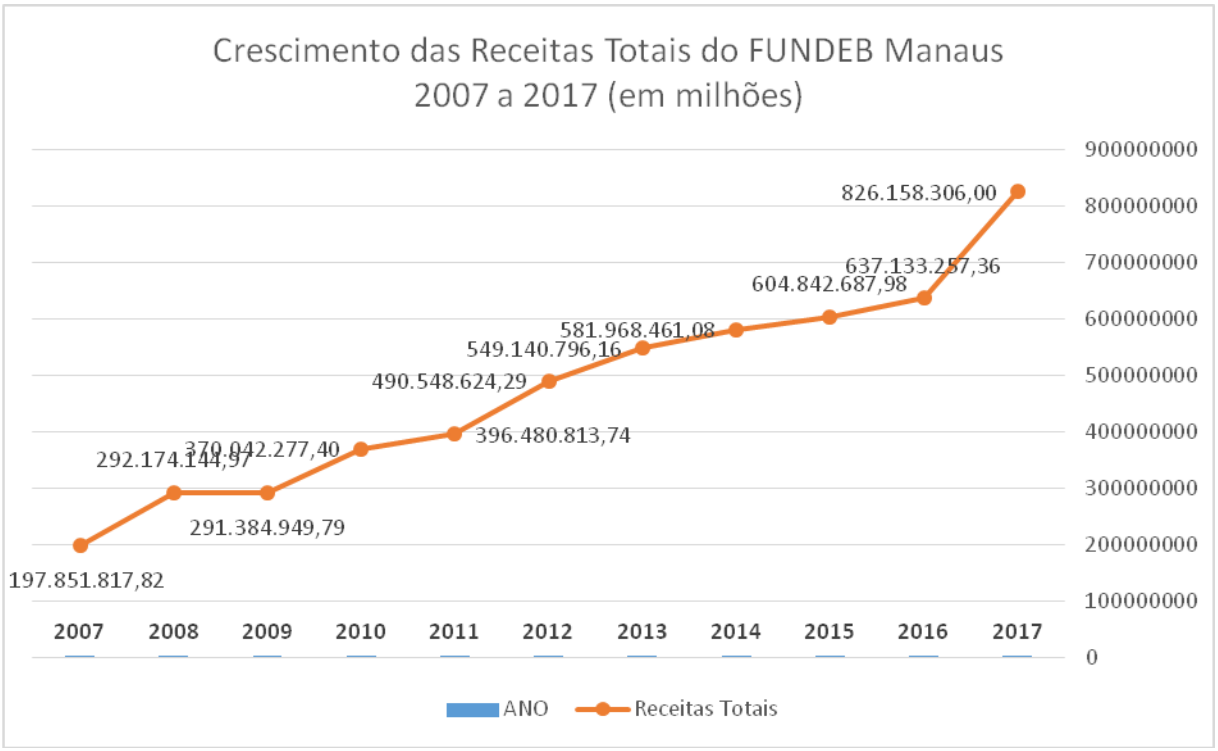
Quanto à transmissão referente à complementação dos Recursos da União, em 2007, esse dado não aparece e em 2008, o valor foi de R$ 5.015.911,93 (cinco milhões, quinze mil, novecentos e onze reais e noventa e três centavos) e em 2017, esse valor foi de R$ 198.350.907,01 (cento e noventa e oito milhões, trezentos e cinquenta mil, novecentos e sete reais e um centavo). Em porcentagem, em 2009, a elevação em relação a 2008 foi de 166,02%. Em 2010 diminui para 144,24%, apresentando uma queda mais acentuada em 2011, por volta de 16,74%. Se ampliando em 2012, por volta de 42,05% e se expandindo mais que o dobro cerca de 94,63%. No ano seguinte, ele apresenta uma elevação na faixa de 10,47% e 19,97% em 2015. No ano de 2016, a elevação pequena foi de 1,68%. Fechando a série com a União complementando em 39,94%.

Ao chegar no tocante aos valores do total de recursos recebidos no FUNDEB e, observando os anos desta série histórica, com exceção de 2009, os valores totais dos recursos que compuseram essa cesta de impostos, em maior ou menor escala, foram majorados. Ao fazer uma leitura panorâmica geral é possível afirmar que a variação dos recursos recebidos pelo FUNDEB no período ficou entre -0.2% (menos zero vírgula dois por cento) e 47% (quarenta e sete por cento) de um ano para outro, na média este percentual ficou em 16,21%.

Em termos percentuais o maior crescimento se deu de 2007, primeiro ano da série histórica, para 2008, cerca de 47%. O mesmo não ocorre no ano seguinte, houve uma redução, por volta de 0,2% correspondendo à R$ 789.215,38 (setecentos e oitenta e nove mil, duzentos e quinze reais e trinta e oito centavos). Nos anos seguintes, de 2010 a 2017, embora a variação tenha sido sempre positiva ela oscilou bastante. De 2009 para 2010 houve crescimento cerca de 26,9%, em 2011 esse percentual cai para 7%, elevando-se em 2012 para 23,7; voltando a diminuir em 2013 para 11,9%, mantendo a queda nos dois anos seguintes, 2014 5,9% e 2015 3,9%. Em 2016, retorna a crescer cerca de 5,3% e em 2017 último ano da série encerra com 29,6%, aproximadamente 30%.

No gráfico 2 abaixo é possível visualizar melhor as oscilações supracitadas que ocorreram no período de 2007 a 2017:

Gráfico 2 - Crescimento das receitas totais em Manaus 2007 a 2017 (Em reais/nominais)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

Portanto as receitas totais do Fundeb no Município de Manaus de 2007 a 2017 sofreram ampliação no período.

3.2.2 A Despesa dos recursos do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus no período de 2007 a 2017.

A partir dos dados existentes nos demonstrativos dos Recursos Aplicados e Pagamentos cedidos pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB no Município de Manaus, foi construída a tabela 3, que compõe o conjunto do total empenhado até dezembro dos anos de 2008 a 2017. Não foi possível levantar os dados referentes ao ano de 2007, por isso essa coluna permaneceu em branco.

Na primeira coluna consta o número de itens que aparecerão na tabela, na segunda coluna em cada linha constam as especificações das despesas, as quais somam 44 itens, nas colunas subsequentes aparecerão os valores das despesas de 2007 a 2017 da série, lembrando em que em 2007, não possível ter acesso a tais valores de despesa. Os itens, organizados em especificações de gastos e os anos em que eles aparecem nas planilhas de contas do FUNDEB Manaus foram:

Quadro 4 – Especificações das despesas e ano em que ocorreram

ESPECIFICAÇÃO DAS DESPESAS – ANOS EM QUE OCORREAM
1.1 Ampliação das escolas de ensino fundamental: 2008-2011-2012
1.2 Ampliação de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIs: 2011
1.3 Ampliação de Escolas Rurais: 2010
1.4 Apoio a Educação Especial: 2010 e 2011
1.5 Apoio ao Ensino Rural: 2013 a 2017
1.6 Construção de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEI: 2008 2011 2012 2013 2014
1.7 Construção de creches municipais: 2008-2011-2012
1.8 Construção de Escolas do Ensino Fundamental: 2008 2009 2010 2011 2012 2013
1.9 Construção de Escolas Rurais: 2010-2011
1.10 Contratação de serviços da SEMED: 2008-2009
1.11 Desapropriação de imóveis para Implantação de escolas: 2008
1.12 Encargos Especiais da SEMED: 2008 e 2009
1.13 Formação continuada de docentes e Pedagogos: 2011
1.14 Formação de docentes do Ensino Superior: 2008 e 2009
1.15 Gestão do Ensino Fundamental: 2011 a 2017
1.16 Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos: 2010
1.17 Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos da Educação Infantil: 2011 2012 2013 2017
1.18 Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos da EJA: 2017
1.19 Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos de Ensino Fundamental: 2013 2014 2017
1.20 Locação de imóveis para funcionamento de Escolas de Ensino Fundamental: 2008 a 2017*
1.21 Locação de Imóveis para o funcionamento de escolas de Educação Infantil: 2008 a 2017*
1.22 Manutenção da Educação Infantil: 2010 a 2016
1.23 Manutenção da sede e demais unidades administrativas da SEMED: 2008 a 2010

1.24 Manutenção de serviços de transporte da Semed:2008
1.25 Manutenção do Ensino Fundamental: 2010
1.26 Manutenção do Programa Atividade Pedagógica: 2008
1.27 Manutenção do Sistema Municipal de ensino: 2008
1.28 [Gastos com] manutenção do Programa Transporte Escolar: 2008 a 2017
1.29 Material Escolar para Educação Infantil: 2011 a 2017
1.30 Material Escolar para o Ensino Fundamental: 2011-2012-2013-2017
1.31 Pessoal da Educação de Jovens e Adultos: 2008 a 2017
1.32 Pessoal da Educação Especial 2008 a 2017
1.33 Pessoal da Educação Infantil: 2008 a 2017
1.34 Pessoal da sede e demais Unidades administrativas da Semed: 2011
1.35 Pessoal do Ensino Fundamental: 2008 a 2017
1.36 Pessoal do Ensino Rural: 2013 a 2017
1.37 Reformas de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEI: 2011 2012 2013
1.38 Reformas de Creches Municipais: 2010
1.39 Reformas de Escola do Ensino Fundamental: 2010 a 2014
1.40 Reformas de Escolas Rurais: 2010 a 2012
1.41 Suprimentos de materiais por escolas: 2008
1.42 Suprimentos de Material Permanente de consumo para a Educação Especial: 2010 e 2011
1.43 Suprimentos de Material Permanente de consumo para o Ensino Fundamental: 2010 a 2013
1.44 Suprimentos de Material Permanente de consumo para sede e Demais unidades Administrativas da Sede: 2010

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

Os gastos não mantiveram a mesma nomenclatura de ano para outro, apenas os gastos com pessoal aparecem em todos os anos da série, com exceção do “Pessoal da sede e demais Unidades administrativas da Semed” que apareceu somente em 2011 e do “Pessoal do ensino Rural que aparece de 2013 a 2017”.

Devido à ausência de dados no ano de 2007, as análises serão feitas de 2008 a 2017. Assim, os valores totais feitos pelo FUNDEB das despesas gastas de 2008 para 2009 teve uma ampliação de 1,35%, e em 2010 este percentual aumentou para 18,74%, apresentando uma queda em relação a 2011 cuja ampliação foi de 14%. Em 2012, essa porcentagem se eleva para 16,74%, 19,15 em 2013 e volta a diminuir a porcentagem de aumento em 2014 tendo um aumento de 17,82%. Em 2015 é o único ano durante esta série em que o valor total da despesa foi negativo em relação ao ano anterior -6,18%, uma redução de R$ -40.019.117,51(menos quarenta milhões, dezenove mil, cento e dezessete reais e cinquenta e um centavos). Em 2016, as despesas voltam a subir cerca de 3,59% e 28,86% em 2017.

Se faz necessário refletir sobre os montantes totais de recursos que fizeram parte do FUNDEB comparado com o total de despesas feitas em cada ano com a intenção de saber se o recurso foi totalmente utilizado ou se houve saldos de recursos.

Em 2007 não é possível fazer tal comparação pela falta de dados de despesas no referido ano. Em 2008 a diferença entre receita e despesa foi de R$ 4.070.789,76 (quatro milhões e setenta mil, setecentos e oitenta e nove reais e setenta e seis centavos). Em quatro anos na série, o valor da receita foi menor que a despesa, estes foram 2009, 2013, 2014 e 2015. Todos eles com restrição de 2015 podem ser explicados a partir do fato que a lei 11.494/2007 permite a possibilidade de reprogramar até 5% do valor do recurso para ser usado no primeiro trimestre do exercício posterior.

Tabela 3- Demonstrativos dos recursos aplicados, (valores nominais em reais de 2008 a 2017)

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO - FUNDEB

QUADRO DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS APLICADOS

		2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. ESPECIFICAÇÕES DE DESPESA												
1.1	Ampliação das escolas de ensino fundamental		1.195.869,81			2.558.559,63	21.541,23					
1.2	Ampliação de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIs											
1.3	Ampliação de Escolas Rurais				255.702,61							
1.4	Apoio a Educação Especial				67.256,00							4.576.662,98
1.5	Apoio ao Ensino Rural							895.400,00				850.009,48
1.6	Construção de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEI		258.335,61			1.917.802,37	454.154,18	150.000,00	1.667.298,91			
1.7	Construção de creches municipais		504.926,02				45.303,40					
1.8	Construção de Escolas do Ensino Fundamental		1.760.105,12	181.770,72	4.894.525,77		150.877,16	333.333,34				
1.9	Construção de Escolas Rurais				681.312,02	888.693,42						
1.10	Contratação de serviços da SEMED		1.068.929,77	474.130,15								
1.11	Desapropriação de imóveis para Impl. de escola		173.139,68									
1.12	Encarg. Espec da SEMED???		23.854.409,59	21.198.873,76								
1.13	Formação continuada de docentes e Pedagogos											
1.14	Formação de docentes do Ensino Superior		694.783,08	1.019.823,57								
1.15	Gestão do Ensino Fundamental					37.351.815,00	26.423.317,22	28.658.961,28	48.499.057,36	33.989.395,11	5.943.533,82	59.569.969,46
1.16	Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos				376.809,52							
1.17	Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos da Educação Infantil					3.909.134,92	3.488.314,00	9.074.583,93				1.668.300,00
1.18	Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos da EJA											100.381,40
1.19	Implementação de Prog. e Proj. Pedagógicos de Ensino Fundamental								1.737.745,52			3.413.853,00
1.20	Locação de imóveis para funcionamento de Escolas de Ensino Fundamental		3.984.602,25	2.052.397,10	5.672.325,08	6.960.292,23	3.875.885,77	8.533.476,70	13.211.191,85	867.702,24		1.804.254,47
1.21	Locação de Imóveis para o funcionamento de escolas de Educação Infantil		3.277.708,85	3.652.382,33	2.931.453,03	2.062.531,01	1.077.285,17	985.304,03	4.387.548,31	141.198,70		785.819,48
1.22	Manutenção da Educação Infantil				10.729.606,43	14.199.138,04	4.749.934,01	12.386.782,59	20.958.279,12	12.337.375,03	4.795.038,12	26.842.817,22
1.23	Manutenção da sede e demais unidades administrativas da SEMED		38.106.568,96	53.465.929,97	1.465.078,71							
1.24	Manutenção de serviços de transporte da SEMED		4.026.898,15									
1.25	Manutenção do Ensino Fundamental				35.476.459,29							
1.26	Manutenção do Programa Atividade Pedagógica		213.680,00									
1.27	Manutenção do Sistema Municipal de ensino		19.559.908,09									
1.28	[Gastos com] manutenção do Programa Transporte Escolar		4.232.605,00	4.893.750,00	4.350.000,00	2.667.333,33	12.644.966,85	13.347.973,33	14.218.346,67	11.759.528,12		31.256.373,59
1.29	Material Escolar para Educação Infantil					113.904,00		901.662,85				1.699.327,98
1.30	Material Escolar para o Ensino Fundamental					988.060,00		5.308.773,78				2.799.958,88
1.31	Pessoal da Educação de Jovens e Adultos		4.263.548,36	3.849.301,23	4.271.921,15	5.010.761,44	5.237.267,83	5.986.285,56	8.592.168,46	11.041.985,73	12.460.078,09	13.365.454,82
1.32	Pessoal da Educação Especial		858.044,33	779.045,15	955.341,65	1.387.361,55	1.144.708,69	1.687.477,79	2.434.730,21	2.536.781,73	3.382.336,43	3.587.333,30
1.33	Pessoal da Educação Infantil		27.152.806,06	28.099.880,69	41.058.348,72	34.193.195,71	47.551.445,34	65.068.147,97	90.156.290,97	94.318.323,44	105.322.592,33	113.270.790,09
1.34	Pessoal da sede e demais Unidades administrativas da semed					6.467,47						
1.35	Pessoal do Ensino Fundamental		152.534.165,50	172.332.735,12	222.853.193,03	259.392.756,61	344.967.659,04	359.473.317,51	394.717.319,86	392.547.621,00	444.519.591,57	458.460.971,27
1.36	Pessoal do Ensino Rural							30.563.741,44	44.786.263,23	48.195.257,54	53.133.193,91	55.739.599,85
1.37	Reformas de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEI					5.671.925,74		291.083,40	716.413,70			
1.38	Reformas de Creches Municipais				364.996,73							
1.39	Reformas de Escola do Ensino Fundamental				7.265.547,28	10.734.723,17	919.980,87	1.946.792,33	1.671.631,98			
1.40	Reformas de Escolas Rurais				209.241,32	1.704.864,35						
1.41	Suprimentos de materiais por escolas		382.341,18									
1.42	Suprimentos de Material Permanente de consumo para a Educação Especial				33.725,00	39.128,06						
1.43	Suprimentos de Material Permanente de consumo para o Ensino Fundamental				2.803.391,73	3.498.105,23	8.664.128,50	4.185.377,64				
1.44	Suprimentos de Material Permanente de consumo para sede e Demais unidades Administrativas da Sede				4.991,00							
TOTAL EMPENHADO ATÉ O MÊS DE DEZEMBRO DO REFERIDO ANO			**288.103.375,41**	**292.000.019,79**	**346.721.226,07**	**395.256.553,28**	**461.416.769,26**	**549.778.475,47**	**647.754.286,15**	**607.735.168,64**	**629.556.364,27**	**779.791.877,27**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

Em 2009, a diferença entre receita e despesa foi um déficit de R$ -615.070,00 (menos seiscentos e quinze mil e setenta reais). Em 2010 deixou de ser gasto, portanto sobrou na conta FUNDEB Municipal R$ 23.321.051,33 (vinte e três milhões, trezentos e vinte e um mil, cinquenta e um reais e trinta e três centavos). Em 2011, R$ 1.224.260,46 (um milhão, duzentos e vinte e quaro mil, duzentos e sessenta reais e quarenta e seis centavos) e em 2012, R$ 29.131.855,03 (vinte e nove milhões, cento e trinta e um mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e três centavos).

Em 2013, R$ -637.679,31 (menos seiscentos e trinta e sete mil, seiscentos e setenta e nove reais e trinta e um centavos); 2014, R$ -65.785.825,07 (menos sessenta e cinco milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e vinte e cinco reais e sete centavos) e 2015, R$ -2.892.480,66 (menos dois milhões, oitocentos e noventa e dois mil, quatrocentos e oitenta reais e sessenta e seis centavos).

Em 2016, R$7.576.893,09 (sete milhões, quinhentos e setenta e seis mil, oitocentos e noventa e três reais e nove centavos) e 2017, R$ 46.396.428,73 (quarenta e seis milhões, trezentos e noventa e seis mil, quatrocentos e vinte e oito reais e setenta e três centavos).

A tabela 4 a seguir é apresentada com valores nominais e demonstra as variações ocorridas de um ano para outro, nas colunas aparece o ano, as receitas totais, seguido das despesas com magistério, outras despesas, total de despesas e o saldo para o ano seguinte. Em cada linha se encontra o registro dos dados referentes a cada ano.

Tabela 4: Variação de Receitas e Despesas do Fundeb – Manaus (valores nominais em reais de 2007 a 2017).

FUNDEB MANAUS									
QUADRO DAS RECEITAS E DESPESAS DO FUNDEB MANAUS									
ANO	RECEITAS		DESPESAS						SALDOS
	Receitas Totais	Variação	Magistério	Variação	Outras Despesas	Variação	Total de despesas	Variação	
2007	197.851.817,82		131.333.767,91		68.721.070,26		200.054.838,17		-2.203.020,35
2008	292.174.144,97	47,67%	163.242.380,77	24,30%	124.860.994,64	81,69%	288.103.375,41	44,01%	4.070.769,56
2009	291.384.949,79	-0,27%	175.705.966,32	7,64%	116.294.053,47	-6,86%	292.000.019,79	1,35%	-615.070,00
2010	370.042.277,40	26,99%	226.020.917,63	28,64%	120.700.308,44	3,79%	346.721.226,07	18,74%	23.321.051,33
2011	396.480.813,74	7,14%	241.126.862,18	6,68%	154.129.691,10	27,70%	395.256.553,28	14,00%	1.224.260,46
2012	490.548.624,29	23,73%	316.194.506,41	31,13%	145.222.262,85	-5,78%	461.416.769,26	16,74%	29.131.855,03
2013	549.140.796,16	11,94%	366.115.060,67	15,79%	183.663.414,80	26,47%	549.778.475,47	19,15%	-637.679,31
2014	581.968.461,08	5,98%	416.690.929,61	13,81%	231.063.356,54	25,81%	647.754.286,15	17,82%	-65.785.825,07
2015	604.842.687,98	3,93%	444.666.843,84	6,71%	163.068.324,80	-29,43%	607.735.168,64	-6,18%	-2.892.480,66
2016	637.133.257,36	5,34%	504.293.040,00	13,41%	125.263.324,27	-23,18%	629.556.364,27	3,59%	7.576.893,09
2017	826.158.306,00	29,67%	524.330.325,57	3,97%	255.461.551,70	103,94%	779.791.877,27	23,86%	46.366.428,73

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

No início deste capítulo, foi feita a descrição da variação do total das receitas, esse dado aparece aqui para uma comparação a partir da observação das receitas como se comportou os gastos com o pessoal do Magistérios, sendo estes docentes em efetivo exercício e interação com alunos em sala de aula, mas também pedagogos desempenhando serviços de apoio pedagógico junto aos professores, em outras partes do país são nomeados como coordenadores pedagógicos, diretores, vice diretores ou pessoal da administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. A variação de despesas com o Magistério de um ano para o outro durante toda a série foi sempre positiva, mesmo em 2009, ano em que as receitas diminuíram tendo um aumento negativo em relação a 2008. Na média dos 10 anos, enquanto a variação das receitas foram cerca de 16,21% a de despesas com magistério foi por volta de 15,20%, ficando abaixo da variação média das receitas.

O total de gastos com outras receitas oscilou bastante durante a série, nos 4 anos (2009, 2011, 2015 e 2016) constatou-se crescimento negativo, ou seja, diminuição em relação ao ano anterior, sendo que nos anos de 2008 e 2017 apresentou os maiores percentuais de variação de aumentos de gastos em outras despesas que não aquelas ligadas ao pessoal do Magistério, cuja lei do FUNDEB impõe o gasto mínimo de 60% do total das despesas. Mas este tópico será abordado adiante.

A variação do total das despesas com exceção de 2015 em que identificou-se crescimento negativo, nos demais embora a variação tenha sido maior ou menor, foi sempre positiva.

Nas médias de variação o crescimento das receitas ficou em 16,21%, o gasto com o pessoal do Magistério ficou em 15,20%, outras despesas em 20,41% e o total das despesas 15,30%. A soma do saldo positivo nos 10 anos desta pesquisa foi de R$ 111.691.258.20 (cento e onze milhões, seiscentos e noventa e um mil, duzentos e cinquenta e oito reais e vinte centavos) e os negativos foram de R$ -72.134.075,39 (menos setenta e dois milhões, cento e trinta e quatro mil, setenta e cinco reais e trinta e nove centavos) restando portando um valor de R$ 39.557.182,81 (trinta e nove reais, quinhentos e cinquenta e sete mil, cento e oitenta e dois reais e oitenta e um centavos).

A Tabela 5 baseia-se nos mesmos dados da tabela anterior neste momento o foco será na observação do cumprimento legal da determinação do FUNDEB quanto a variação de despesas legais no município de Manaus com valores nominais de 2007 a 2017. Assim nas colunas encontra-se o ano, as receitas totais, seguido das despesas com magistério, outras despesas, total de despesas e o saldo para o ano seguinte. Em cada linha se encontra o registro dos dados referentes a cada ano.

Tabela 5: Variação de Despesas legais do Fundeb em 60% e 40% – Manaus (valores nominais de 2007 a 2017).

FUNDEB - MANAUS										
QUADRO DEMOSNTRATIVO DOS 60%⁄40% APLICADOS DO FUNDEB MANAUS										
ANO	RECEITAS		DESPESAS E DEMOSTRATIVO DOS 60%⁄40%						SALDOS	
	Receitas Totais	Variação	Magistério	60%	Outras Despesas	40%	Total de despesas	Variação		
2007	197.851.817,82		131.333.767,91	66,38%	68.721.070,26	34,73%	200.054.838,17		-2.203.020,35	-1,11%
2008	292.174.144,97	47,67%	163.242.380,77	55,87%	124.860.994,64	42,74%	288.103.375,41	44,01%	4.070.769,56	1,39%
2009	291.384.949,79	-0,27%	175.705.966,32	60,30%	116.294.053,47	39,91%	292.000.019,79	1,35%	-615.070,00	-0,21%
2010	370.042.277,40	26,99%	226.020.917,63	61,08%	120.700.308,44	32,62%	346.721.226,07	18,74%	23.321.051,33	6,30%
2011	396.480.813,74	7,14%	241.126.862,18	60,82%	154.129.691,10	38,87%	395.256.553,28	14,00%	1.224.260,46	0,31%
2012	490.548.624,29	23,73%	316.194.506,41	64,46%	145.222.262,85	29,60%	461.416.769,26	16,74%	29.131.855,03	5,94%
2013	549.140.796,16	11,94%	366.115.060,67	66,67%	183.663.414,80	33,45%	549.778.475,47	19,15%	-637.679,31	-0,12%
2014	581.968.461,08	5,98%	416.690.929,61	71,60%	231.063.356,54	39,70%	647.754.286,15	17,82%	-65.785.825,07	-11,30%
2015	604.842.687,98	3,93%	444.666.843,84	73,52%	163.068.324,80	26,96%	607.735.168,64	-6,18%	-2.892.480,66	-0,48%
2016	637.133.257,36	5,34%	504.293.040,00	79,15%	125.263.324,27	19,66%	629.556.364,27	3,59%	7.576.893,09	1,19%
2017	826.158.306,00	29,67%	524.330.325,57	63,47%	255.461.551,70	30,92%	779.791.877,27	23,86%	46.366.428,73	5,61%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

De acordo com a Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, o artigo 22 impõe a necessidade de que 60% (sessenta por cento) dos recursos sejam gastos para pagamento e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública como pode ser contado na lei:

> 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.
>
> Parágrafo único. 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 (BRASIL, Lei n. 11.494/20/06/2007).

Neste momento é oportuno dialogar com outras pesquisas que tratam dos docentes relacionando recursos com a carreira e remuneração destes profissionais. Como as pesquisas de Quibao Neto [14], Santos 2016 [15], Pereira 2016[16]. As duas primeiras têm como foco os docentes precários da rede estadual paulista, ou seja aqueles cujo ingresso não foi através de concurso público de provas e títulos. Eles demonstram por meio de instrumentos diferentes como o governo de São Paulo economiza com este tipo de contratação. Já a pesquisa de Pereira se propõe a tratar do vencimento inicial dos Professores da Educação Básica I (PEB I) ministrantes de aulas nos anos iniciais, de 1º ao 5º ano; anteriormente chamado de 1ª a 4ª série, ou ainda professor de ensino primário do estado de São Paulo. Nesta reflexão apresentar-se-ão questões pertinentes aos vencimentos-base dos docentes, em uma série histórica que tem como recorte histórico 37 anos (de 1977 a 2014) e como parâmetro comparativo é feita relações do vencimento inicial pago aos professores com o Salário Mínimo Oficial (SM), o Salário Mínimo Necessário (SMN) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócios Econômicos - Dieese e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) com a intenção de fomentar reflexões para a pergunta: Em algum momento deste período histórico o professor PEB-I foi bem remunerado?

No capítulo 4 da pesquisa de Pereira, a partir de um estudo de caso particular, ela observou como se deu a evolução da remuneração global de uma professora dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede estadual de São Paulo ao longo de 36 anos, com a intenção de demonstrar um retrato de como se comportou a carreira docente nesta etapa de ensino no período de 1979 a 2015.

---

[14] José Quibao Neto. **Docentes não concursados na Rede Estadual de Ensino de São Paulo: ordenamento jurídico, perfil e remuneração. (**Dissertação).

[15] João Santos Batista dos Santos. **PROFESSORES TEMPORÁRIOS DA REDE ESTADUAL DE SÃO PAULO**: Análise de Política ou Pessoal da Perspectiva Orçamentária. (Dissertação)

[16] Claudia Alves Pereira. **Remuneração docente como política pública no ensino dos anos iniciais no estado de São Paulo**. (Dissertação)

Utilizando os mesmos parâmetros comparativos citados anteriormente mais o valor da Cesta Básica de Alimentos (CBA).

Essas pesquisas se ligam a este tópico por se tratar de financiamento, fonte de recursos e despesas com educação. Esses autores chamam a atenção do governo do estado de São Paulo se vangloriar que desde a aprovação da lei do Fundeb o estado já gastava 60% com pagamento da folha do quadro do magistério. O FUNDEB e a aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) Lei n. 11.738/2008 que regulamentou a alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o PSPN para os profissionais do magistério da educação básica, durante o segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT). Embora essas políticas tenham elevado a remuneração docente em muitos lugares pelo Brasil, ela pouco alterou a política estadual Paulista.

Em termos percentuais sobre o cumprimento dos 60% com pagamento de remuneração docente o município de Manaus, em 2008, não cumpriu o percentual mínimo exigido por lei, investindo apenas 55,87% de suas despesas nesta finalidade, transferindo 4,43% dos recursos para outras despesas que não a valorização remuneratória docente. Isto quer dizer que o governo do prefeito Serafim Correa, que pertencia ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) destinou neste ano 42,74% dos gastos dos recursos do Fundeb para outras despesas, demonstrando que o gasto com pagamento dos docentes não foi naquele ano uma política pública prioritária. O Governador do estado do Amazonas era Eduardo Braga que havia sido eleito nas eleições de 2002 pelo Partido Popular Socialista (PPS), que trocou de partido e foi reeleito em 2006 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Nos demais anos da série o município cumpriu a lei cujos percentuais ficaram entre 60,30% em 2009 e 79,15 em 2016. Na média o município de Manaus gastou 72,33% de suas despesas anuais com pagamento dos profissionais do magistério.

A tabela 6 realiza com valores nominais de 2007 a 2017 uma comparação do valor legal mínimo com real valor aplicado no município de Manaus com recursos do Fundeb. Nas colunas aparecem o ano, o valor legal mínimo exigido e o valor de fato aplicado pelo governo. Em cada linha consta o registro dos valores em cada ano.

Esta tabela deixa explícito o cumprimento ou não dos valores mínimos legais como descrito no artigo 22 da lei do Fundeb. Em uma observação geral é possível afirmar que com exceção de 2008 em todos os demais anos da série os prefeitos cumpriram os valores legais mínimos.

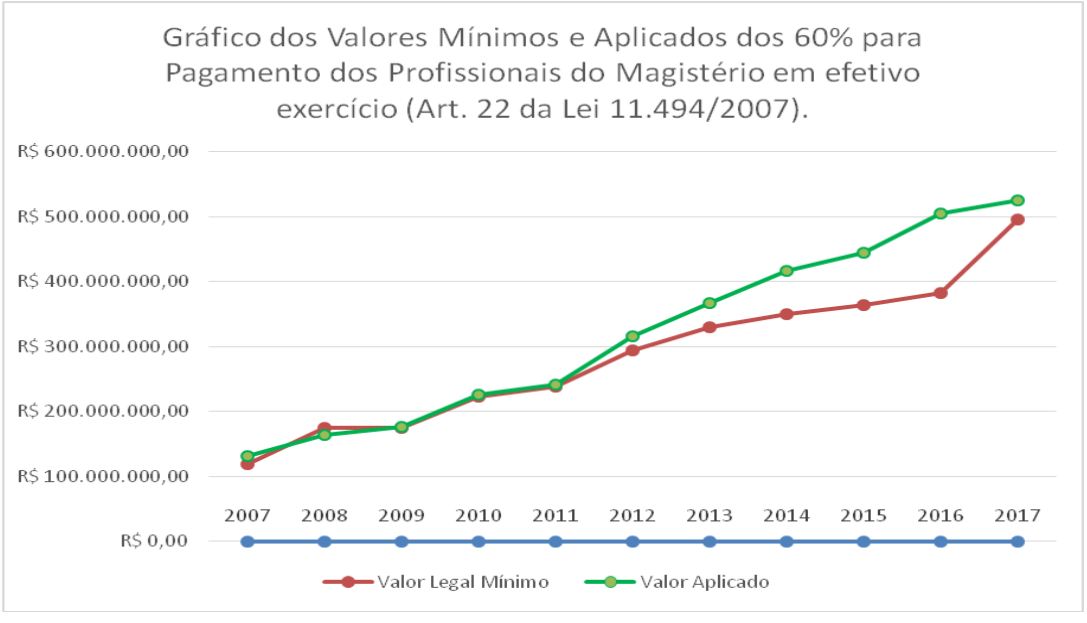
Tabela 6: Comparação do valor legal mínimo dos 60% com real valor aplicado (valores nominais em reais de 2007 a 2017)

ANO	Valor Legal Mínimo	Valor Aplicado
2007	118.711.090,70	131.333.767,91
2008	175.304.486,98	163.242.380,77
2009	174.830.969,87	175.705.966,32
2010	222.025.366,44	226.020.917,63
2011	237.888.488,24	241.126.862,18
2012	294.329.174,57	316.194.506,41
2013	329.484.477,70	366.115.060,67
2014	349.181.076,65	416.690.929,61
2015	362.905.612,79	444.666.843,84
2016	382.279.954,42	504.293.040,00
2017	495.694.983,60	524.330.325,57

Fonte: CACS – Fundeb/Manaus. Elaboração própria, 2018.

Em 2008, o valor mínimo exigido era R$ 175.304.486,98 (cento e setenta e cinco milhões, trezentos e quatro mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e noventa e oito centavos) e foi investido apenas R$163.242.380,77 (cento e sessenta e três milhões, duzentos e quarenta e dois mil, trezentos e oitenta reais e setenta e sete centavos), deixando, portanto, de investir R$ 12.062.106,21 (doze milhões, sessenta e dois mil, cento e seis reais e vinte e um centavos).

Gráfico 3- Valores Mínimos Aplicados dos 60% para Pagamento dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício (Artigo 22 da Lei 11.494/2007)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

O gráfico 2 exibe o comportamento dos valores mínimos exigidos e os montantes aplicados, referente à obrigatoriedade de se gastar 60% dos recursos com pagamento dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício como determina o artigo 22 da Lei n.11.494/207.

Demonstra que em 2007, os valores aplicados eram um pouco acima do mínimo exigido por lei. Em 2008, o montante determinado pela legislação não foi cumprido e a partir de 2009 o município de Manaus, ano a ano passa a cumprir a obrigatoriedade e gastar 60% dos recursos, no mínimo, com pagamento dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício como determina o artigo 22 da Lei n.11.494/207. Neste ponto a partir de 2012, o município passa a investir um valor muito superior aos 60% mínimos exigidos, concluindo a série demonstrando um retorno aos valores mínimos em 2017.

Dessa forma, procuramos fazer um recorte em dois importantes itens que compõem as especificações de despesa, o primeiro são as despesas com pessoal, em seguida, as despesas com locação de prédios para funcionamento de escolas. A escolha desses dois itens irá se dar pelo fato de aparecerem em quase todos os anos da série histórica, apenas no ano de 2016 não teremos pagamento de locação de prédios, mas em todos os outros anos teremos valores especificados na tabela de despesa.

As tabelas 7 - Pagamento com despesas de pessoal com recurso do FUNDEB (valores nominais de 2008 a 2017) e 8 - Despesas com locação de Imóveis para o funcionamento de escolas com Recurso do FUNDEB (valores nominais de 2007 a 2017), serão apresentadas em conjunto, necessariamente, para facilitar a leitura das referidas tabelas e suas descrições serão seguidas no corpo do texto.

A tabela 7 expressa os valores dos pagamentos com despesas de pessoal com recursos do FUNDEB. Nas colunas constam as especificações das despesas, seguidas por cada ano que compõe a série de 2007 a 2017. Em cada linha, consta a etapa de ensino e a qual etapa ou modalidade o pagamento do trabalhador se refere: Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, da Educação Infantil, da sede e demais Unidades administrativas da Semed, do Ensino Fundamental e

Ensino Rural. Na última linha demonstraremos o total empenhado até o mês de dezembro do referido ano. As despesas com pessoal sofreram algumas alterações durante a série, mas em valores totais de 2008 a 2017 mantiveram crescimento constante.

As despesas com o “Pessoal da Educação de Jovens e Adultos” em 2008, foi de R$ 4.263.548,36 (quatro milhões, duzentos e sessenta e três mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta seis centavos). Em 2009, o valor destinado para esta etapa de ensino diminui para R$ 3.849.301,23 (três milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, trezentos e um reais e treze centavos), ou seja, R$ 414.247,13 (quatrocentos e quatorze mil, duzentos e quarenta e sete reais e treze centavos) cerca de 9,71% a menos. De 2010 a 2017 os valores tiveram aumento progressivo ano a ano.

Com relação ao “Pessoal da Educação Especial”, em dois anos da série ocorreram diminuição de um ano para outro. Em 2009 e 2011, o primeiro rebaixamento ocorreu foi no valor de R$ 78.999,18, cerca de 9,2% e o segundo, em 2012, a redução tratou-se de R$ 242.652,89; aproximadamente 17,49%. Nos demais anos de 2013 a 2017 a evolução foi crescente.

Em 2008, a prefeitura de Manaus investiu R$ 27.152.806,06 (vinte sete milhões, cento e cinquenta e dois mil, oitocentos e seis reais e seis centavos) no pagamento de “Pessoal da Educação Infantil”, apresentando ampliação até 2010, quando o valor nominal investido foi de R$ 41.058.348,72 (quarenta e um milhões cinquenta e oito mil, trezentos e quarenta e oito reais e setenta e dois centavos). Em 2011, ocorreu uma queda no total gasto no valor de R$ 6.865.153,01 (seis milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, cento e cinquenta e três reais e um centavo), cerca de 16,72%. De 2011 a 2017, os valores voltam a apresentar um crescimento progressivo, alcançando em 2017 o valor de R$ 113.270.790,09 (cento e treze milhões, duzentos e setenta mil, setecentos e noventa reais e nove centavos) com gasto de pessoal nesta etapa de ensino, um aumento percentual de aproximadamente 231,26%.

A série histórica mostra que somente em 2011 apareceu descrito separadamente o gasto com o “Pessoal da sede e demais Unidades administrativas da SEMED” no valor de R$ 6.467,47.

Os valores pagos ao “Pessoal do Ensino Fundamental” parte de R$ 152.534.165,50 (cento e cinquenta e dois milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, cento e sessenta e cinco reais e cinquenta centavos) em 2008, com aumentos sucessivos até 2014, sendo neste ano pagos a esta etapa do ensino fundamental R$ 394.717.319,86 (trezentos e noventa e quatro milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e dezenove reais e oitenta e seis centavos). Portanto, de 2008 a 2014, essa ampliação foi de 158,77%. Em 2015, ocorre uma queda de cerca de 0,54%, equivalente a uma redução de R$ 2.169.698,86.

De 2015 a 2017, o montante volta a aumentar cerca de 16,79%, onde o governo municipal investiu no pagamento de pessoal R$ 458.460.971,27 (quatrocentos e cinquenta e oito milhões, quatrocentos e sessenta mil, novecentos e setenta e um reais e vinte e sete centavos).

Os gastos com “Pessoal do Ensino Rural” aparecem em 2013, provavelmente, nos outros anos estavam embutidos na respectiva etapa de ensino e a partir deste ano começaram a ser apresentados em separado. Esses gastos, em 2013, foram de R$ 30.563.741,44 (trinta milhões, quinhentos e sessenta e três mil, setecentos e quarenta e um reais e quarenta e quatro centavos) com ampliação crescente até 2017 com o valor de R$ 55.739.599,85 (cinquenta e cinco milhões, setecentos e trinta e nove mil, quinhentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos), sendo a expansão em valores nominais, de 2013 a 2017, no percentual de 82,37%.

O total empenhado até o mês de dezembro do referido ano teve aumento gradual e contínuo durante toda a série de 2008 a 2017, apresentado em 2008, o R$ 184.808.564,25 (cento e oitenta e quatro milhões, oitocentos e oito mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos) e em 2017 R$ 644.424.149,33 (seiscentos e quarenta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, cento e quarenta e nove reais e trinta e três centavos), sendo este aumento percentual de 248,69%.

Tabela 7: Pagamento com despesas de pessoal com recurso do Fundeb (valores nominais em reais de 2008 a 2017).

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO - FUNDEB												
TABELA DE PAGAMENTO COM DESPESAS DE PESSOAL COM O RECURSO DO FUNDEB												
1. ESPECIFICAÇÕES DE DESPESA*		2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.31	Pessoal da Educação de Jovens e Adultos		4.263.548,36	3.849.301,23	4.271.921,15	5.010.761,44	5.237.267,83	5.986.285,56	8.592.168,46	11.041.985,73	12.460.078,09	13.365.454,82
1.32	Pessoal da Educação Especial		858.044,33	779.045,15	955.341,65	1.387.361,55	1.144.708,69	1.687.477,79	2.434.730,21	2.536.781,73	3.382.336,43	3.587.333,30
1.33	Pessoal da Educação Infantil		27.152.806,06	28.099.880,69	41.058.348,72	34.193.195,71	47.551.445,34	65.068.147,97	90.156.290,97	94.318.323,44	105.322.592,33	113.270.790,09
1.34	Pessoal da sede e demais Unidades administrativas da semed					6.467,47						
1.35	Pessoal do Ensino Fundamental		152.534.165,50	172.332.735,12	222.853.193,03	259.392.756,61	344.967.659,04	359.473.317,51	394.717.319,86	392.547.621,00	444.519.591,57	458.460.971,27
1.36	Pessoal do Ensino Rural							30.563.741,44	44.786.263,23	48.195.257,54	53.133.193,91	55.739.599,85
TOTAL EMPENHADO ATÉ O MÊS DE DEZEMBRO DO REFERIDO ANO			**184.808.564,25**	**205.060.962,19**	**269.138.804,55**	**299.990.542,78**	**398.901.080,90**	**462.778.970,27**	**540.686.772,73**	**548.639.969,44**	**618.817.792,33**	**644.424.149,33**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

Tabela 8: Despesas com locação de Imóveis para o funcionamento de escolas com Recurso do Fundeb (valores nominais em reais de 2007 a 2017).

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO - FUNDEB												
TABELA DE PAGAMENTO COM DESPESAS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS COM O RECURSO DO FUNDEB												
1. ESPECIFICAÇÕES DE DESPESA*		2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.20	Locação de imóveis para funcionamento de Escolas de Ensino Fundamental		3.984.602,25	2.052.397,10	5.672.325,08	6.960.292,23	3.875.885,77	8.533.476,70	13.211.191,85	867.702,24		1.804.254,47
1.21	Locação de Imóveis para o funcionamento de escolas de Educação Infantil		3.277.708,85	3.652.382,33	2.931.453,03	2.062.531,01	1.077.285,17	985.304,03	4.387.548,31	141.198,70		785.819,48
TOTAL EMPENHADO ATÉ O MÊS DE DEZEMBRO DO REFERIDO ANO		**0,00**	**7.262.311,10**	**5.704.779,43**	**8.603.778,11**	**9.022.823,24**	**4.953.170,94**	**9.518.780,73**	**17.598.740,16**	**1.008.900,94**	**0,00**	**2.590.073,95**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

A tabela 8 traz as despesas com locação de imóveis para o funcionamento de escolas com Recurso do FUNDEB, na primeira coluna consta a denominação sobre qual etapa do ensino se refere a locação do imóvel, sendo que na última linha consta os valores totais de cada ano com locação. Nas demais colunas constam os valores ano a ano destinados à locação de 2007 a 2017. O ano de 2007 aparece zerado pela falta de acesso aos dados do referido ano. Em cada linha consta o registro dos valores de cada ano.

Os valores gastos com “locação de imóveis para funcionamento de Escolas de Ensino Fundamental” variaram bastante durante toda a série. Em 2008, o valor foi de R$ 3.984.602,25 (três milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e dois reais e vinte e cinco centavos), em 2009, diminuiu para R$ 2.052.394,10 (dois milhões, cinquenta e dois mil, trezentos e noventa e quatro reais e dez centavos) uma redução de menos 48,49%. Em 2010, ampliou 176,37% em relação ao ano anterior e 22,70% em 2011. Em 2012, volta a apresentar redução percentual em relação ao ano anterior cerca de 44,31% a menos. Em 2013, o governo municipal de Manaus volta a ampliar os gastos com locação por volta de 120,16%, 54,81% em 2014, e reduzindo drasticamente esse percentual em 2015, menos 93,43%, ou seja, menos R$ 12.343.489,61 (doze milhões, trezentos e quarenta e três mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e sessenta e um centavos). Em 2016, segundo os dados da prestação de contas, não tivemos gasto com dinheiro do FUNDEB com locação de imóveis e em 2017, esse valor foi de R$ 1.804.254,47 (um milhão, oitocentos e quatro mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e sete centavos).

Os gastos com “locação de Imóveis para o funcionamento de escolas de Educação Infantil” seguiram a mesma tendência de variações dos gastos presentados anteriormente, no decorrer de toda a série prevalecendo reduções progressivas. Em 2008, a Prefeitura de Manaus gastou R$ 3.277.708,85 (três milhões, duzentos e setenta e sete mil, setecentos e oito reais e oitenta e cinco centavos) com locação de imóveis para funcionamento da educação infantil. Em 2009, esse valor teve o acréscimo de 11,43%, chegando a R$ 3.652.382,33 (três milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, trezentos e oitenta e dois reais e trinta e três centavos). A partir de 2010, iniciam as quedas percentuais, -19,73 em 2010; -29,64 em 2011; -47,76 em 2012 e -8,53 em 2013. Em 2014, ocorre crescimento no

gasto em relação a 2013, aumentou cerca de 345,29% e no ano seguinte decresce -96,78% (menos noventa e seis vírgula setenta e oito por cento). No ano de 2016, o governo não gasta percentuais do FUNDEB com locação de imóveis para funcionamento da educação infantil e 2017 gastou R$ 785.819,48 (setecentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e dezenove reais e quarenta e oito centavos).

Em valores totais, a Prefeitura de Manaus gastou em 2008 R$ 7.262.311,10. Em 2009, esse valor sofre queda percentual de menos 21,44%. Apresentando acréscimos em 2010 e 2011, respectivamente, de 50,81% e 4,80%. Em 2012, o valor percentual volta a sofrer diminuição cerca de menos 45,10%. Ampliando em 2013 e 2014, 92,17% e 84,88%, nesta ordem e voltado a baixar menos 94,26% em 2015. No ano de 2016 como já dito não houve gastos com locação de imóveis para funcionamento da educação infantil e ensino fundamental e, em 2017, o valor total gasto com esta finalidade foi de R$ 2.590.073,95 (dois milhões, quinhentos e noventa mil, setenta e três reais e noventa e cinco centavos).

A tabela 9 foi construída com o objetivo de explicitar a variação de despesas com locação de imóveis para o funcionamento de escolas com recursos do Fundeb, sempre com valores nominais de 2007 a 2017.

Tabela 9: Variação de despesas com locação de Imóveis para o funcionamento de escolas com Recurso do Fundeb (valores nominais em reais de 2007 a 2017).

Ano	Despesas com Locação	Variação
2007	0,00	0,00%
2008	7.262.311,10	0,00%
2009	5.704.779,43	-21,45%
2010	8.603.778,11	50,82%
2011	9.022.823,24	4,87%
2012	4.953.170,94	-45,10%
2013	9.518.780,73	92,18%
2014	17.598.740,16	84,88%
2015	1.008.901	-94,27%
2016	0,00	0,00%
2017	2.590.073,95	0,00%

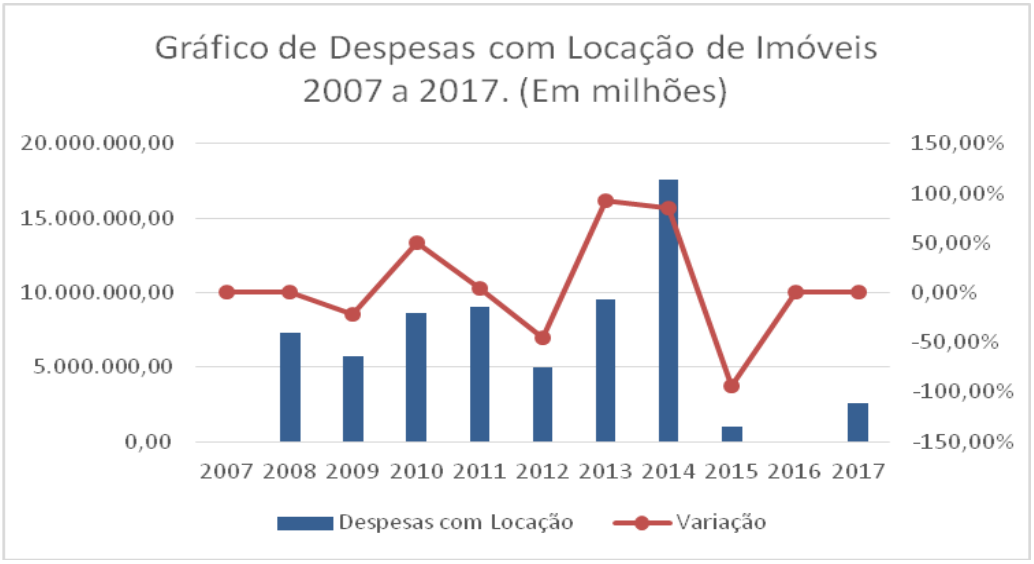
Fonte: Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CAC) do Fundeb no Município de Manaus.

Em 2007 não conseguimos os dados referentes ao Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB no Município de Manaus, por essa razão as despesas aparecem zeradas e na comparação da variação de ano em relação ao

ano seguinte 2008 também aparece com variação zero. A maior variação positiva acorreu em 2013, 92,18% e a pior em 2015, menos 94,27%.

O gráfico 4 abaixo demonstra as despesas com locação de imóveis de 2007 a 2017, em percentual. Em 2008 foi colocado um índice indicador de base 0,00%, para refletir como se comportou a variação das despesas com locação em relação a este ano.

Gráfico 4 - Despesas com Locação de Imóveis de 2007 a 2017 (Em reais)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb no Município de Manaus, 2018.

Em 2007, o gasto foi zero devido a falta de acesso aos dados do CACS, neste ano. Em 2008, colocamos a variação 0,00%, em 2009 pode-se perceber a queda, seguida da ampliação em 2010, com as quedas sucessivas em 2011 e 2012. A ampliaçao em 2013, uma pequena oscilação negativa em 2014, uma queda brusca em 2015, a variaçao zero em 2016 a qual representa que o município de Manaus não gastou percentuais do Fundeb com locação neste ano e a variação zero em 2017 significa que em relaçao a 2016 a 2016 não houve variação nos gastos devidos aos argumentos supracitados.

3.3 CACS: O mecanismo de controle social do FUNDEB no sistema municipal de educação de Manaus

A lei 11.494/2007 estabeleceu parâmetros para a formação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, os CACS FUNDEB, nos seus artigos 24 a 30. Segundo a Lei, no caput do Art. 24:

> O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (BRASIL, 2007)

Como observou Coutinho (2015), o FUNDEB é um programa elaborado na esfera federal para financiar a educação básica nos estados e municípios da Federação em regime de colaboração e dentre as contrapartidas, há a criação e manutenção dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS para funcionar como instâncias fiscalizadoras responsáveis pela participação da sociedade no controle da aplicação dos recursos da educação no nível local.

Assim, vai estabelecer no parágrafo 1º e seus incisos e alíneas os critérios para a composição desses conselhos, importante ressaltar que o referido parágrafo estabelece que os conselhos serão criados por legislação específica. Em Manaus, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACS/FUNDEB-Manaus) foi criado pela lei nº 1.172 de 28 de novembro de 2007[17], interessante que o Conselho em Manaus, foi criado, mas não levou em consideração a indicação de membros e cargos que estão apresentados no inciso IV, que trata da composição dos membros em âmbito municipal.

Ainda o inciso IV, do § 1º do art.24 da Lei que regulamenta o FUNDEB, há a previsão de, no mínimo, 9 (nove) membros para a composição do conselho tendo a seguinte composição apresentadas nas alíneas “a” a “f”:

> a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
> b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
> c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
> d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
> e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

[17] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 1851, de 29/11/2007, p.5.

> f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. (BRASIL, 2007)

Porém, na Lei municipal, necessária, segundo o caput do art 24, para a composição do CACS/Fundeb – Manaus, no seu capítulo II, nos incisos do art 2º podemos perceber que o inciso I, ao invés de estabelecer 2 (dois) representantes do poder público, como estabelecia a lei federal, ele traz apenas 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal, quando deveriam ser 2 (dois) representantes do Poder Executivo sendo que pelo menos um deles ligado à Secretaria Municipal de Educação, ou órgão equivalente..

É possível que o Poder Executivo[18], à época, tenha feito um entendimento errôneo da lei federal, pois ao definir o mínimo de membros, a lei levava em consideração a possibilidade da inexistência de um conselho municipal de educação e dos conselhos tutelares no munícipio, sendo assim, não haveria a possibilidade de ter a representação dessas entidades.

Contudo, o município de Manaus possui, desde 1996, Conselho Municipal de Educação (CME) e, desde a década de 2000, eleições ordinárias para escolha de conselhos tutelares na capital. Logo, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em Manaus – CACS/FUNDEB – Manaus, deveria ter sido formado por 11 membros, mas acabou sendo formado inicialmente por 10 membros.

Com isso, o Decreto nº 9412, de 26 de dezembro de 2007[19], decreto este que constituiu o CACS/FUNDEB-Manaus, em consonância com o art. 2º da Lei 1.172, de 28/11/2007, trouxe a seguinte composição para o conselho em Manas: I) um representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo poder executivo; II) um representante dos professores das escolas públicas; III) um representante dos diretores das escolas públicas municipais; IV) um representante dos servidores técnicos-administrativos das escolas públicas municipais; V) dois representantes dos estudantes da educação básica pública; VII) um representante do Conselho Municipal de Educação e VIII) um representante do Conselho Tutelar.

Os membros que tratam o parágrafo anterior seguiram as regras estabelecidas nas leis, tanto a Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamentou o

[18] Em 2007, o Prefeito da cidade de Manaus era Serafim Fernandes Corrêa, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), eleito nas eleições em 2004, tomando posse para a gestão 2005 a 2008.

[19] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 1870, de 28/12/2007, p.5

FUNDEB, quanto a Lei Municipal nº 1.172/2007, que dispõe dobre a criação do CACS/FUNDEB-Manaus. Excetuando a condição da representação do poder público municipal que deveria ter dois membros, sendo pelo menos um deles representante da Secretaria Municipal da Educação (SEMED), os demais são escolhidos pelas respectivas representações.

Duas representações são escolhidas por entidades do movimento social reconhecidas em Manaus: o representante das escolas públicas municipais é escolhido pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas – SINTEAM, e os representantes dos estudantes da educação básica pública são escolhidos pela União Municipal dos Estudantes Secundaristas – UMES.

Mudanças ocorrerão na Lei Municipal nº 1.172/2007 apenas em 2009, já na vigência de um novo governo municipal[20], quando a Lei Municipal nº 1.330, de 11 de maio de 2009, vai alterar a redação do inciso I do artº 2º e o parágrafo 6º e acrescentar novos incisos aos artigos 5º e 13 da lei de criação do CACS/FUNDEB-Manaus.

Uma das mudanças era do número de membros que passam a ter 11 membros, ao invés de 10 como o conselho estava constituído anteriormente, os acréscimos trazem à competência ao conselho acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos para o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Programa de apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Outras mudanças tratam de impedimento dos membros do poder executivo em ocupar, não só o cargo de presidente, como, também, de vice-presidente e amplia a ação dos membros do conselho quando se julgar conveniente, mantendo os demais dispositivos da Lei Municipal nº 1.172 de 28 de novembro de 2007. No mesmo ano, serão escolhidos os novos membros para o biênio 2009-2011.

Em 26 de outubro de 2009, o Decreto nº 0329[21], constitui uma nova composição para o CACS/FUNDEB-Manaus, importante ressaltar que todos estavam aptos a serem reconduzidos de acordo com a lei se assim fosse de

[20] É eleito nas eleições de 2008 para prefeito da cidade de Manaus o candidato Amazonino Armando Mendes, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com 57% dos votos, derrotando o, então prefeito e candidato a reeleição, Serafim Fernandes Corrêa, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que alcançou 42% dos votos. Amazonino Mendes toma posse para a gestão que durou de 2008 a 2012.

[21] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 2323, Ano X, de 06/11/2009, p.1

interesse de suas representações, algumas mudanças de conselheiros foram percebidas na publicação do diário oficial do município de Manaus em relação a composição anterior do conselho.

O decreto produziu efeitos retroativos desde 11 de maio de 2009, em seguida, a Prefeitura de Manaus lança um Decreto 0381[22], de 27 de novembro de 2009, que nada mais é uma alteração ao decreto anterior em relação a alguns nomes de membros da composição do CACS/FUNDEB-Manaus.

A renovação dessa composição do conselho será publicada, também, em decreto municipal no diário oficial do município, no decreto nº 0535[23], de 18 de maio de 2010, com alterações de alguns nomes, por necessidade das instituições representantes.

Os conselheiros designados cumprem um prazo de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez por igual período, como dispõe o §11, do art. 24 da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e o art. 4º da Lei Municipal nº 1.172, de 28 de novembro de 2007. Desta forma o Decreto Municipal nº 1.538[24], de 27 de abril de 2012, dispõe sobre a composição do CACS/FUNDEB-Manaus no biênio 2012/2014, sem entrar diretamente no mérito da questão, mas toda a composição de titulares do conselho foi substituída por novos membros nesse biênio.

O que nos leva ao Decreto nº 2.804[25], de 30 de maio de 2014, que trouxe uma nova composição do conselho para o biênio 2014/2016. Atualmente, a composição que se encontra estabelecida no CACS/FUNDEB-Manaus, foi designada em decreto municipal nº 3.341[26], de 28 de junho de 2016, essa composição ao ser escolhida num ano eleitoral, inicia suas atividades numa gestão municipal e adentra uma nova gestão[27], os membros designados nessa mandato – biênio 2016/2018 – podem virem a ser reconduzidos para um novo mandato, dos 11

[22] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 2337, Ano X, de 27/11/2009, p.1

[23] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 2448, de 19/05/2010, p.2

[24] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 2918, de 27/04/2012, p.3

[25] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 3421, de 30/05/2014, p.4

[26] Publicado no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM nº 3918, Ano XVII, de 28/06/2016, p.1

[27] Em 2012, é eleito Prefeito da cidade de Manaus Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), eleito nas eleições em 2012, tomando posse para a gestão 2013 a 2016, sendo reeleito para um novo mandato de 2016 a 2020.

membros titulares, apenas 2 membros foram reconduzidos do biênio anterior, tendo uma renovação em mais de 80% da composição do atual conselho.

4. Desvelando o FUNDEB em Manaus: entraves, avanços, controle social e as alternativas possíveis

Como visto nas seções anteriores, os recursos atuais do FUNDEB, de acordo com a legislação, representam cerca de 15% dos 25% da receita resultante de impostos – mínimos obrigatórios – aplicados anualmente na educação pública do município de Manaus, de acordo com a vinculação obrigatória exigida pela Constituição Federal de 1988.

Silva (2013) constatou que o FUNDEB é considerado, nas diferentes esferas do poder público, o mais importante mecanismo da política de financiamento da educação básica no Brasil. Apesar da proposta de redistribuição de recursos financeiros públicos e de intervenção da União nos estados e municípios, é a vinculação constitucional que garante o aporte desses recursos e que determina as responsabilidades de cada esfera pública.

Fabiano Cottica Magro (2014) afirma que o FUNDEB representou um grande avanço em relação a outras políticas de financiamento educacional que vigoraram no país, aprimorando o sistema redistributivo estabelecido no federalismo brasileiro, chegando a ser em alguns municípios sua única fonte de renda. Não é caso de Manaus, onde metade da população e do orçamento do Estado está centralizado em sua capital.

Manaus tem quase 2 milhões de habitantes, e a Prefeitura de Manaus, administra um orçamento de 4,6 bilhões, onde 1,2 bi, são destinados a Secretaria Municipal de Educação, órgão responsável, na sua organização administrativa, pela oferta e organização da educação no município.

4.1. A relação entre a aplicação dos recursos do FUNDEB em Manaus e os determinantes históricos e os marcos normativos: avanços e entraves

Após apresentarmos as especificações de despesas do FUNDEB em Manaus nos seus anos de vigência, é possível relacionarmos alguns dos seus dados com aspectos das orientações políticas embasadas na perspectiva neoliberal. Mesmo com boa parte dos recursos subvinculados para a educação, mecanismos utilizados pela atual administração, ainda mantém boa parte desses recursos numa perspectiva de racionalização dos gastos com educação.

As políticas de fundos, para alguns autores, são políticas neoliberais de racionalização dos recursos públicos, numa perspectiva de controle da ação pública e da diminuição da influência do Estado. Salvador (2010) afirma que:

> [...] o fundo público participa diretamente da reprodução geral do capital, seja por meios de subsídios, negociação de títulos e garantia de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista. (p. 91)

Maria Aparecida dos Santos Ferreira (2015) afirma que a lógica da política de fundos não é, exatamente, o aumento dos investimentos em educação, mas a eficácia e eficiência dos recursos que já existem. Segundo ela, o custo-aluno ano leva em consideração estimativas de recursos disponíveis, assim as prioridades estão condicionadas aos recursos orçamentários e, não necessariamente, as prioridades educacionais.

Em Manaus, podemos afirmar que não há diminuição dos recursos do FUNDEB em valores nominais e, mesmo nos anos da crise econômica, a partir de 2014, e instabilidade política no país, com o impeachement da presidente Dilma Roussef, há variações, mesmo menores do crescimento desses recursos, mas sempre positivas.

Os ajustes financeiros e complementações realizados pelo governo federal e repassados aos estados e municípios, faz dos últimos anos, atípicos, com crescimentos num patamar que ultrapassa os 29%, é quase 1/3 (um terço) dos recursos que compõem o fundo no município. Mesmo com a soma de recursos, percebe-se uma política conservadora, principalmente no que se refere as despesas com pessoal, na maioria dos anos mantendo-se pouco acima dos limites estabelecidos pela lei, que institui que 60% dos recursos do FUNDEB sejam destinados a pagamento de despesa com profissionais da educação em efetivo exercício.

Gomes (2014) assinalou que a complementação da União que, face à debilidade de sua atuação na função supletiva durante a vigência do FUNDEF, o FUNDEB constitucionalizou a contribuição da União por meio da definição de um patamar mínimo de 10% dos recursos do Fundo, além de vedar a utilização do salário-educação como fonte para essa complementação. Isso é significativo na composição dos recursos do FUNDEB.

O governo de Michel Temer conseguiu aprovar junto à sua base aliada no Congresso Nacional e no Senado Federal no final de 2016, a Emenda Constitucional N.º 95 que “congela” os gastos públicos por vinte anos, ou como a lei diz, vinte exercícios financeiros, atingindo todos os setores do governo, em especial orçamentos de seguridade social e educação.

Neste caso, saúde e educação tiveram tratamento diferenciado até 2018, quando ambos, também, terão os seus orçamentos ajustados aos índices inflacionários de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), na prática isso acaba com a vinculação dos recursos da União garantidos pelo texto da Constituição Federal de 1988.

Ferreira (2015) observa que os fundos, não contribuíram significativamente para elevação dos gastos do Governo Federal em Educação, tampouco na elevação do investimento na educação em relação ao PIB. Carvalho (2012) constatou que o FUNDEB é uma política de financiamento que continua poupando o governo federal que mantém a situação do financiamento da educação distante do mínimo aceitável e com a mesma lógica de funcionamento do FUNDEF.

Magro (2014) afirma que os municípios com maior capacidade de arrecadação tributária e que não dependem, exclusivamente, dos recursos do FUNDEB podem disponibilizar melhores condições estruturais para a oferta de ensino de qualidade, sendo um bom quadro das funções dos entes federados.

Porém, o que se vê na atuação dos governantes, sejam da esfera estadual ou municipal, é apropriarem-se do discurso do governo federal para fazer valer o argumento da impossibilidade do aumento dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. A política de pagamento de pessoal da SEMED em Manaus nos últimos anos, por exemplo, se limitou ao pagamento do reajuste inflacionário, sem ganhos reais aos vencimentos.

Janaína Lopes Barbosa (2014) destaca que os 60% dos recursos do FUNDEB devem ser usados na remuneração dos profissionais da educação, cabendo ressaltar que esse percentual é mínimo e nada impede que se use até 100% desse valor. Assim entendemos que com os valores de complementação, particularmente no ano de 2017, seria possível garantir ganhos reais aos servidores.

Se levarmos em consideração que em 2014 e 2015, o percentual utilizado para pagamento foi acima de 70% e que em 2016 chegou a ser maior que 79%, é

estranho que com mais aporte financeiro, a Prefeitura de Manaus, opte em derrubar o percentual para pouco mais de 63%, para apenas atingir o limite mínimo estabelecido por lei.

4.2. Os limites e as possibilidades do Conselho de Controle Social do FUNDEB em Manaus

Alguns importantes fatores são limitações a atuação efetiva dos Conselhos de Controle Social do FUNDEB, destacaremos alguns ao longo do texto que influenciam diretamente no dia a dia do CACS/FUNDEB-Manaus. Um dos primeiros fatores de limitação é a falta de estrutura, tanto física como financeira, para garantir o devido arquivo dos registros contábeis, pareceres, prestações de contas e de todos os documentos necessários para o trabalho do conselho e a realização das visitas e inspetorias *in loco* para o acompanhamento de obras, dos serviços de transporte escolar, e se os bens adquiridos com recursos do FUNDEB, estão sendo devidamente destinados para esse fim.

Como observou Martins Gonçalves (2015), os CACS não têm uma boa estrutura e nem condições de exercer o controle social de forma a beneficiar a rede municipal de educação através de seu funcionamento, visto haver no colegiado uma prática ainda muito focada na mera observância dos gastos.

O CACS/FUNDEB-Manaus funciona em uma sala da Divisão de Desenvolvimento Profissional do Magistério – DDPM da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) da Prefeitura de Manaus. A sala tem limitações tanto para o arquivamento das documentações, como para a realização das reuniões, ordinárias ou extraordinárias do conselho.

Para a sociedade civil conhecer as instalações e as atividades do conselho, é pouco provável que se consiga na atual estrutura do CACS/FUNDEB-Manaus, pois, o espaço não comporta um número maior que 15 (quinze) pessoas dentro da mesma sala, mesmo com a boa vontade dos funcionários que fazem parte do quadro municipal e que estão cedidos para atuar no conselho.

A garantia da infraestrutura para os conselhos do FUNDEB é dever dos órgãos públicos no seu âmbito de atuação, neste caso, a Prefeitura de Manaus tem que garantir estrutura e materiais adequados para a execução plena das

competências do conselho, como estabelece a própria Lei Municipal nº 1.172, de 28/11/2007.

Para o acompanhamento por parte do conselho, no que tange as visitas *in loco* para verificar o andamento de obras e serviços e a utilização dos bens adquiridos com o recurso do FUNDEB, o conselho necessita do apoio logístico da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), logo, as inspeções e visitas precisam ser agendadas e previamente informadas, o que limita o caráter fiscalizador da atividade do conselho.

A fragilidade no processo eletivo dos membros indicados por suas representações é outro ponto que consideramos como limitação à atuação do conselho. Como vimos, o CACS/FUNDEB-Manaus possui 11 membros que são escolhidos pelos seus pares, porém, as duas únicas entidades do movimento social que indicam suas representações são: o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas – SINTEAM, que indica o representante das escolas públicas municipais, e a União Municipal dos Estudantes Secundaristas – UMES, que indica os 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública.

Podemos destacar, claramente, como representante do poder público municipal, os representantes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED); teoricamente, todos os demais representam segmentos da educação que permeiam a escola e, alguns, tem como competência a fiscalização do órgão público, no caso, o representante do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos Tutelares.

Contudo, a influência do poder executivo municipal nas demais representações é perceptível, em graus mais elevados, como na representação dos diretores das escolas públicas do município, e em graus menores, como na representação dos pais de alunos das escolas municipais. A própria lei municipal se contradiz ao se referir a representação de diretores das escolas municipais, no §4º do art. 2º da Lei nº 1.172/2007, quando diz que estes devem ser diretores “eleitos” por suas respectivas comunidades escolares.

Quando se estabelece a ligação de como os diretores das escolas municipais são escolhidos, percebe-se que o problema está na origem, visto que todos os diretores das escolas públicas municipais são indicações direta da prefeitura de Manaus, através de atos normativos da SEMED, sem nenhum outro procedimento

envolvido, muito menos, eleitos pelas suas comunidades e longe de atender as prerrogativas da gestão democrática no ensino.

A falta de critérios claros nas escolhas dos representantes do CACS/FUNDEB, deixa a instituição vulnerável a “boa vontade” dos governantes em se garantir a atuação e a atividade que compete ao conselho. Setores que poderiam ter representação da sociedade civil organizada como pais e mestres; técnicos-administrativos, mesmo que tenham vínculo com a instituição, são trabalhadores que se organizam em associações próprias e/ou sindicatos; não possuem regras que estabeleçam a escolha através dessas entidades.

Santos Filho (2012) corrobora com esta reflexão, pois questiona se as características e o funcionamento do CACS/FUNDEB o configuram como espaço ou esfera pública que possibilite efetivação do controle social e exercício da cidadania e o porquê da forte concentração das decisões no poder executivo, gestão patrimonialista com escolha de membros que não representam efetivamente um espaço de interação entre Estado e sociedade e a desarticulação dos conselheiros com suas bases representativas.

Quase sempre, essas representações possuem ligações políticas com a atual gestão municipal, o que pode colocar em questionamento a atuação efetiva das competências do conselho. Mesmo entidades como o Conselho Tutelar, que se organizam através de uma outra secretaria na disposição administrativa da prefeitura[28], porém, pela natureza da ação desenvolvida pelos conselheiros tutelares tem forte presença e articulação com as escolas municipais, particularmente, as públicas, possuem influência direta do poder público na indicação do seu representante.

Em 10 anos de atuação do conselho, nos dois primeiros biênios, uma entidade da sociedade civil organizada pode presidir o CACS/FUNDEB-Manaus, a partir da representação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas – SINTEAM, importante ressaltar que a Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, indica o impedimento da representação do poder público na presidência do conselho, seguida pela lei municipal.

[28] Os conselhos tutelares são vinculados a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH, responsável de organizar o pleito que escolhe os conselheiros tutelares divididos por zonas geográficas do município de Manaus.

Excetuando o primeiro momento, o que se percebe nas duas últimas escolhas da presidência do conselho, é que ao serem escolhidos da representação dos diretores das escolas públicas municipais, que, como afirmamos, já são peremptoriamente indicados pelo poder público municipal, a atual gestão procurar ter um controle das ações do conselho.

Coutinho (2015) assevera que os conselhos atuam mais como instituições legitimadoras das ações da administração municipal do que como esferas de acompanhamento e fiscalização dos recursos do fundo, mesmo que os membros do conselho procurem, nas suas ponderações e decisões, ter certo grau de autonomia, e se basear nas normas legais, as limitações contribuem para fortalecer essas características contraditórias as competências do conselho.

Um outro questionamento é da participação efetiva dessas representações, visto que a atuação dos membros do conselho não é uma atividade remunerada, considerada, inclusive, de relevante interesse social, e mesmo garantindo o afastamento de outras atividades, isso não vem sendo o atrativo que garanta a frequência constante dos membros do conselho nas atividades que lhes compete.

E essa ausência, particularmente, de setores do movimento social organizados e de entidades de controle social, acabam respaldando a preocupação da gestão municipal em garantir representantes com certo compromisso junto ao poder público, visto que o CACS/FUNDEB-Manaus tem, entre suas competências, emitir pareceres de prestações de contas disponibilizadas pelo Poder Executivo Municipal, necessários para apresentação ao Tribunal de Contas do Estado e, assim, garantir a adimplência para continuar recebendo os recursos oriundos do FUNDEB.

Braga (2011) ressalta o caráter contraditório imanente dos CACS do FUNDEB, quanto na sua atuação técnico-contábil, demandada pelas normas e regras oficiais e o seu aspecto político-formativo, como aspiração da população por uma educação de qualidade social.

4.3. O “Novo FUNDEB” e as alternativas possíveis para uma educação pública, gratuita e socialmente referenciada sob o contexto de uma sociedade capitalista

O FUNDEB tem um prazo para ser encerrado em 2020, com a proximidade do término desse período, a discussão de um “novo FUNDEB” vem sendo pauta

constante dos debates sobre financiamento da educação. Coutinho (2015) destacou a dependência exagerada em relação aos recursos do FUNDEB, que em grande parte dos municípios são insuficientes para cobrir os gastos educacionais.

Há uma preocupação em não só garantir os recursos necessários para manutenção e desenvolvimento do ensino, como para ampliar esses recursos pela necessidade de atingir patamares de qualidade necessários para uma educação pública que atenda os objetivos de formar o ser humano nas suas dimensões políticas, sociais, cognitivas.

O esforço de pesquisadores, estudiosos e estudantes trazem uma metodologia que leva em consideração insumos necessários para um padrão mínimo de qualidade de ensino, mas que garanta valorização profissional com melhoria na remuneração, melhores condições de trabalho com estrutura adequada, e formação necessária para atuação profissional

Essa metodologia está conhecida como Custo Aluno Qualidade Inicial –CAQi (CARREIRA e PINTO, 2007; ARAÚJO, 2016), e traz a perspectiva de garantirmos insumos necessários para uma educação de qualidade. Andrea Polena (2016) vai apresentar essa metodologia da seguinte maneira:

> "O CAQi é o custo mínimo necessário para que sejam disponibilizados os insumos materiais e humanos visando a efetivação do processo de ensino e aprendizagem. O CAQi, foi aprovado em 5 de maio de 2010, na Resolução 08/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE) e Câmara de Educação Básica (CBE). Esta resolução normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional. O CAQi também consta na meta 20 do PNE recentemente aprovado. Conforme documento final da conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014 [...], o CAQ e o CAQi deveriam ter sido homologados até maio de 2015 para implementação em 2016. A estratégia 20.6 do PNE (Lei 13.005/2014) define que o CAQi deverá ser estabelecido até junho de 2016." (Polena, 2016, p. 45)

Neste sentido, Polena (2016) sugere, em seu trabalho, que o FUNDEB se transforme em um Fundo Nacional e que os valores do custo aluno/ano sejam ajustados para o maior valor praticado. Infelizmente, esse debate vem tendo a política de postergar sua homologação, pois o CAQi/CAQ, que já antes, não teve o parecer do CNE homologado, com o PNE deveria ter sido homologado até maio de 2015, para implementação em 2016, já estamos em 2018, quase no fim do prazo legal do fundo.

E mesmo em relação ao período de vigência do FUNDEB, não havia (e, não há) nenhum impedimento para que o CAQi possa ser implementado, mesmo antes do fim da vigência do FUNDEB, pois não interfere no mecanismo de redistribuição de recursos, mas amplia o montante a ser distribuído, com maior participação da União (Polena, 2016).

Ainda Polena (2016), reconhece ter grande preocupação em relação a política do FUNDEB ainda permanecer nas Disposições Transitórias, não tendo sido incorporado na Constituição Federal. Isso gera uma instabilidade no debate do novo FUNDEB, entendendo a necessidade de ampliarmos os recursos para a educação, caso consigamos que esse novo FUNDEB tenha como base a metodologia do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi.

Isso é importante, porque os fatores de ponderação atuais, mesmo com alterações recentes, não correspondem ao custo real por aluno em algumas etapas e modalidades de ensino (POLENA, 2016). Seus valores chegam a ser duas vezes maiores se levarmos em consideração o conceito do Custo Aluno Qualidade defendido pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação.

Esse debate sobre o que vem sendo chamado de novo FUNDEB, que na prática seria torná-lo permanente, aumentando a participação da União na composição do fundo e baseando seus valores na garantia dos insumos apresentados pelo CAQi, está sendo travado no Senado Federal com a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 24/2017. Na Câmara dos Deputados, desde 2015, existe uma PEC (15/2015) que trata sobre a mesma matéria.

Não é de se estranhar que essas matérias estejam sendo apresentadas nas casas legislativas na perspectiva de fazer do fundo, uma política permanente e constitucional, já que o FUNDEB constituiu um avanço para o financiamento da educação e a redistribuição de recursos e o comprometimento da União com educação básica (SANTOS, 2015).

A metodologia do Custo Aluno Qualidade é um mecanismo de alocação de recursos, impreterivelmente, será necessário que se tenham mais fontes de recursos para a garantia dos insumos estabelecidos pelo CAQ. O FUNDEB, além de uma importante fonte de recursos para educação, possui o acúmulo de duas décadas da experiência da política de fundos no país e que, com isso, facilite os aprimoramentos

que sejam necessários ser feitos a partir das análises e das críticas que foram feitas ao longo dos anos.

Contudo, uma questão relevante e que Abdalla (2016) chama a atenção é para o fato de que o FUNDEB já previa a inclusão de instituições privadas conveniadas em seus mecanismos de distribuição dos recursos, ou seja, o FUNDEB sempre possibilitou o repasse de seus recursos para instituições privadas de educação infantil e especial sem fins lucrativos, e isso parece se manter no novo FUNDEB.

É preciso, estabelecer limites entre esses convênios, porque, segundo Abdalla (2016) considera-se o FUNDEB um indutor do aumento de parcerias entre as prefeituras e a iniciativa privada como mecanismo para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais com a educação infantil dando uma ideia falsa de expansão dessa etapa, no sentido público.

Não está claro no debate do novo FUNDEB que os recursos serão destinados ao ensino público presencial, nem prioritariamente, isso nos leva a necessidade de deixar claro esses pontos, pois, há, uma busca por responder essas demandas através de políticas privatizantes, como a aquisição de *voucher* ou repasses diretos de recursos públicos para iniciativa privada através de convênios.

Sem contar, que há uma apropriação indevida dos recursos da educação por parte da União, visto que desde 2016, o CAQi deveria ter sido implementado, isso gera uma “dívida” que poderíamos até dizer de “juros altos”, visto que a cada ano que se passa sem a vigência do CAQ, onde Estados e municípios, deveriam estar há dois anos numa fase de transição e adequação, para composição e utilização desses recursos nos seus sistemas de ensino, são perdas não meramente financeiras, mas estruturantes, onde professores poderiam estar sendo valorizados, e estudantes poderiam estar se desenvolvendo em ambientes com infraestrutura adequada.

Nós avançamos, como afirma Amorim (2007), no debate da insuficiência de recursos necessários para a Educação para não apenas uma mera comparação com outras rubricas ou o equivocado discurso da falta da racionalidade dos gastos, mas a partir do CAQi, para um parâmetro mínimo de qualidade necessário para essa educação de qualidade.

Importante ressaltar que o CAQi, e em seguida o CAQ, invertem a lógica do financiamento no Brasil, quando partem de insumos de qualidade para melhoria da educação básica, em vez da preocupação, recorrente, em se calcular, exclusivamente, através de um orçamento e de uma limitação com os números.

Logo, é inadmissível que o novo FUNDEB não leve em consideração a metodologia do CAQ, com a perspectiva de garantia de insumos para uma educação de qualidade, definidas em quatro categorias como apresentadas por Araújo (2016): relacionados a estrutura e funcionamento, trabalhadores e trabalhadoras em educação, gestão democrática e acesso e permanência na escola.

5. Considerações Finais

Essa dissertação não pretende, de forma alguma, esgotar o debate sobre o FUNDEB em Manaus, mas lançar luzes aos dados e números que possam inclusive embasar novos estudos que se proponham esmiuçar novos pontos ou itens das descrições de gastos com os recursos do FUNDEB ou, mesmo, da sua composição, pois é preciso ampliar o debate sobre o financiamento da educação.

As políticas educacionais, quando implementadas, tem na falta do recurso necessário para seu sucesso, a inviabilização da sua aplicabilidade; isso quando não há a intencionalidade da manutenção da desigualdade, numa implantação de políticas fadados ao fracasso, mas apresentadas como inovações, num ciclo repetitivo de esforço, que nos leva a alusão ao "trabalho interminável de Sísifo"[29].

A lógica capitalista nunca foi de enfrentar e solucionar os problemas da educação numa perspectiva emancipatória da sociedade e do papel da educação na superação de desigualdades e no desenvolvimento tecnológico do país, e o financiamento da educação sempre esteve atrelado ao possível, ou melhor, ao mínimo possível em manter "uma gestão controlada do sistema de desigualdade e exclusão, e, nessa medida, apontam para uma emancipação possível dentro do capitalismo" (SANTOS, 1999), o que na realidade é mais uma ferramenta de manutenção das desigualdades e reprodução das relações capitalistas.

As legislações pertinentes à educação, expressam a garantia de recursos e indicam as fontes desses recursos que devem ser distribuídos entre União, Estados e municípios. Contudo, mesmo que *a priori* essas medidas pareçam significar mudanças profundas na educação e no seu financiamento, elas estão longe de garantir uma educação de qualidade e de serem suficientes para se alcançar um horizonte alternativo à situação vigente.

Inserido neste mesmo tema, há a falta de transparência na utilização dos recursos e, mesmo quando há essa política de transparência, incentivada (e ao mesmo tempo pressionada) nos órgãos públicos, números e aplicações geram muitas dúvidas quando se faz o debate com a categoria de profissionais da Educação, seja FUNDEB, recursos vinculados pela Constituição, ou percentuais

[29] É uma expressão popular originada a partir da mitologia grega, onde Sísifo, após ludibriar os deuses e a morte, é condenado ao castigo de rolar uma pedra até o cume de uma montanha, sendo que antes de conseguir seu intento, por uma força sobrenatural, esta pedra rolava montanha abaixo, o forçando a recomeçar sua subida. Remete a todo tipo de trabalho interminável ou inútil.

debatidos e aprovados nos planos tanto nacionais, como estaduais e municipais de Educação.

Pontos como a lei do Piso Salarial Profissional Nacional para professores da Educação Básica (Lei 11.738/2008), o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), bem como o alcance das metas estabelecidas pelos Planos de Educação, com forte influência e presença do movimento social, são pontos que, inevitavelmente, se contrapõe a interesses do grande capital e de suas políticas neoliberais.

E mesmo considerando os reveses do neoliberalismo em algumas políticas educacionais com os anos de governo petista, os debates atuais na educação, em relação ao financiamento, refletem contradições e antigas estratégias de não garantir recursos necessários para as medidas que mudariam o quadro atual da educação.

Quando não, apresentam uma “mágica” com números percentuais que nos levam a crer que metas estabelecidas foram ou serão alcançadas, mesmo com a diminuição de verbas para educação, ainda na insistência de um argumento falacioso da falta de gestão dos recursos, como se esses fossem necessários para se atender os desafios de uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Patrícia Adriana. **O pós FUNDEB no oferecimento de matrículas para a educação infantil no Estado de São Paulo.** 2016. 104 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2016.

ADRIÃO T, CAMARGO, RB de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã; 2007.

AMORIM, Erica Pereira. **O Esquema de Financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007):** Atribuições e Responsabilidades, Fontes e Distribuição dos recursos e Sistemas de Incentivos na Transição FUNDEF-FUNDEB. 2007. 151 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012. (Coleção Formar)

ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica.** Jundiaí, Paco Editorial, 2016.

BARBOSA, Janaína Lopes. **O vencimento e a remuneração do magistério público municipal de Natal/RN:** repercussões da implementação do FUNDEB (2007-2010)**.** 2014. 151 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública:** a atuação dos conselheiros do FUNDEB**.** 2011. 176 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, Brasília, 2011.

BERNARDO, Rosangela Ferreira. **FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros.** 2017. 71 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2017.

BORBA, Silvânia Lúcia de Souza. **Participação e controle social na Educação:** onde está o condutor? Uma análise dos conselhos de acompanhamento e de controle social do FUNDEB. 2010. 169 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Pós-graduação em Educação, 2010.

BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação -FUNDEB:** Impactos Financeiros junto aos governos estaduais e municipais nos primeiros cinco anos da sua implantação. 2007. 185 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2007.

CALLEGARI, Cesar (Org). **O FUNDEB e o Financiamento da Educação Pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: SP. 6ª Ed. Atual. e ampliada. Aquariana: IBSA: APEOESP, 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo a educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação:** do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. 2012. 267 f. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CNTE. **PNE: Mais futuro para a Educação Brasileira.** Cadernos de Educação. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores (CNTE), Ano XVIII, n.28, ago 2104. Edição Especial.

CORAGGIO, José Luis. **Propostas do Banco Mundial para a educação**: sentido oculto ou problemas de concepção? Trad. M. Corullón. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e a Gestão Municipal da Educação:** Um estudo em municípios nordestinos. 2015. 220 f. Tese (Doutorado em Educação) **–** Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. 2015.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da Educação Básica?. Educ. Soc. Campinas: SP . vol.27, n.96, p. 753-774. 2006. Disponível em <www.cedes.unicamp.br.> Último Acesso em 09 de jul. 2013.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da Educação Básica?. Campinas: SP. Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

DIDONET, Vital; LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário. **Fundeb: Dilemas e Perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério:** efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública Estadual do ensino do RN. 2014. 353 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Educação, do Centro de Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a Educação: Reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILLI, Pablo (org). **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Rio de Janeiro. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002. p. 168-194.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A Educação e Formação Técnico-profissional frente à globalização excludente e o desemprego estrutural. (Org.) SILVA, Luiz Heron da. **A Escola Cidadã no Contexto da Globalização**. 2ª Edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

_____. **A Produtividade de Escola Improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico social e capitalista. São Paulo: Ed. Cortez, 1999.

_____. A relação da Educação Profissional e Tecnológica com a universalização da educação. (Org.) MOLL, Jaqueline. **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo:** Desafios, tensões e possibilidades**.** Porto Alegre: ARTMED, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Concepção Dialética da Educação: um estudo introdutório.** 16ª Ed. São Paulo: SP, Cortez, 2012.

GAMBOA, Silvio Sánchez (Org.). **Pesquisa Educacional:quantidade-qualidade.** 8ª Ed. São Paulo: SP, Cortez, 2013. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 46).

GOMES, Angela de Castro Correia. **Políticas Públicas de Financiamento da Educação Básica:** uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no período 2007-2010, em Guajará-Mirim, RO. 2011. 338 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

GOMES, Debora Aparecida Pereira. **As consequências do FUNDEB para a oferta da educação básica em dois municípios da Região Metropolitana de Campinas:** análise das alterações na divisão de responsabilidades entre os entes federados (2005—2012). 2014. 190f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 2014.

GONZAGA, Elizete Tavares de. **Atores, Interesses e Desafios em relação ao FUNDEB.** 2017. 158 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo, SP: Edições Loyola, 2013.

HAYEK, F.A.V. **O Caminho da Servidão.** Tradução Leonel Vallandro. 2.ed. São Paulo: Globo 1977.

IANNI, Octavio. **Imperialismo e Cultura.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1979.

LINS, Francisco Gennison Sales. **Recursos do FPM e do FUNDEB:** impacto no desempenho escolar nos municípios cearenses no triênio 2007, 2009 e 2011. 2014. 57 f. Dissertação (Pós-graduação em Economia) - Universidade Federal do Ceará, 2014.

LIMA, Ezequiel de. **Efeitos do fundo de desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação** -
FUNDEB na educação infantil de Medianeira/PR. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília/PR. 2015.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de FUNDEB do Executivo Federal:** Interlocutores na formulação da política. 2007. 154 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Porto Alegre/RS, 2007.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A promoção do accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul:** a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009. 2012. 230 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MAGRO, Fabiano Cottica. **Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público:** uma análise do Fundeb no Tocantins**.** 2014. 161 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2014.

MARX, Karl. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural; 2014.

MELCHIOR, J.C.A. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 57).

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto das políticas de fundos (FUNDEF/FUNDEB)**. 2012. 189 f. Dissertação (mestrado em educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Belém, 2012.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 33ª Ed. Petrópolis:RJ, Vozes, 2013.

MIRANDA, Antônio Carlos de. **A visão dos gestores escolares sobre a influência do FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela rede municipal de ensino de Viçosa-MG.** 2010. 136 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2010.

MONLEVADE, J. A. C. **Movimento Sindical dos(as) trabalhadores(as) em Educação**. 3ª Ed. Brasília: DF, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, 2011. (Formação de dirigentes sindicais, eixo 1, fascículo 5)

_____. Financiamento da Educação na Constituição e LDB emendadas. In: BRZENZINSKI, Iria (Org). **LDB/1996 Contemporânea:** contradições, tensões, compromissos. São Paulo: SP, Cortez, 2014.

_____. Quem garante o CAQ da educação básica pública? Cadernos de Educação. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores (CNTE), Ano XVIII, n.27, jul/dez. 2014.

MOURA, D. Ensino Médio e Educação Profissional: dualidade histórica e possibilidades de integração. In: MOLL, Jaqueline. **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporêneo:** Desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre, RS: Artmed, 2010.

NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde. **As políticas públicas de formação continuada efetivadas no centro de formação permanente do magistério de 2000 a 2006**: das concepções descartadas às concepções permitidas. 2007. 108 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2007.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. **O Fundeb na prática:** Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil. 2016. 96 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. 2016.

OLIVEIRA, D. **As políticas educacionais no governo Lula:** rupturas e permanências. RBPAE, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

_____. **Das Políticas de Governo às Políticas de Estado:** reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. Campinas, SP. Educação e Sociedade, v. 32, n. 115, abr/jun, 2011 p. 323-337.

OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de; OLIVEIRA, Sônia Selene Baçal de. **Políticas Sociais no Brasil:** a questão do direito à educação. Amazônida: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAM, Manaus: EDUA, ano 11, n. 2, p.89-102, jul./dez. 2006.

OLIVEIRA, Selma S.B. **A "periferia" do capital:** na cadeia produtiva de eletrônicos. Manaus, AM: Editora da Universidade do Amazonas – EDUA, 2007.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da Educação Básica no Estado da Paraíba:** Análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo - PB. 2012. 275 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2012.

PEREIRA, Claudia Alves. **Remuneração docente como política pública no ensino dos anos iniciais no estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Educação - Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Educação, São Paulo, 2016.

PICANÇO, Bruno Cordovil. **A regulação do estado na Educação básica por meio da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB).** 2012. 173 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Belém, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contextos das finanças públicas.** Brasília: Editora Plano, 2000.

POLENA, Andrea. **Uma avaliação do efeito do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) nos municípios do Estado do Paraná nos anos de 2007 a 2014.** 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro. Ed. Graal, 1990.

QUEIROZ, Dimas Barreto de. **Incompatibilidade entre o FUNDEB e a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à despesa com pessoal e encargos sociais:** um estudo nos municípios paraibanos. 2011. 89 f. Dissertação (mestrado) – UFPB-Unb-UFRN, Programa Multiinstitucional e Interregional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, 2011.

QUIBAO NETO, José. **Docentes não concursados na Rede Estadual de Ensino de São Paulo**: ordenamento jurídico, perfil e remuneração. Dissertação Mestrado em Educação – Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto. Orientador: José Marcelino de Rezende Pinto. São Paulo, 2016.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil:** do FUNDEF ao FUNDEB. Brasília: Liber Livro, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A construção multicultural da igualdade e da diferença.** Coimbra: Oficina do CES, nº 135. 1999.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O Financiamento da Educação Infantil no contexto do FUNDEB:** limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa – PB. 2015. 259 f. Tese (Doutorado) – UFPB. 2015.

SANTOS, João Santos Batista dos. **PROFESSORES TEMPORÁRIOS DA REDE ESTADUAL DE SÃO PAULO:** Análise de Política ou Pessoal da Perspectiva Orçamentária. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal de São Paulo. Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Orientadora: Prof. Dr. Maria Angélica Pedra Minhoto. São Paulo, 2016.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 4ª Ed. Ver. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção educação contemporânea).

_____. **A nova Lei da Educação:** Trajetória, limites e perspectivas. 7ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção educação contemporânea).

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Limites e possibilidades do controle social:** um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. 2012. 180 f. Dissertação (mestrado em educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Belém, 2012.

SILVA, Eldra Carvalho. **A política salarial para os professores da Educação Básica da rede municipal no contexto do FUNDEB nos municípios de Óbidos e Oriximina - Pará.** 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Belém, 2010.

SILVA, Gene Maria Vieira Lyra. **Controlabilidade Social –** o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos Estaduais do FUNDEB. 2013. 220 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2013.

SILVA JUNIOR, João dos Reis & GONZÁLEZ, Jorge Luis C. **Formação e trabalho:** uma abordagem ontológica da sociabilidade. São Paulo: Xamã, 2001.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

SOUZA, Roberto Dombroski de. **Ação individual de conselheiros do FUNDEB nos processos de tomadas de decisão:** o caso do município de Cascavel em 2013. 2013. 121 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais e Humanas. 2013.

DOCUMENTOS LEGAIS:

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília 5 de outubro de 1988.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 27/12/20014 às 18h23min.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 24 de janeiro de 1967.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em 04/01/2018 às 20h15min.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 23/01/20180 às 17h48min.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 04/01/2015 às 20h15min.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil.** Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I. Rio de janeiro, 25 de março de 1824.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 04/01/2018.

BRASIL. Decreto n. 6.091, de 24 de abril de 2007. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007. Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6091.htm**. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-norma-pe.html . Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 95.** Altera o Ato das Disposições Constituições Transitórias, para investir no Novo Regime Fiscal e dá outras providências.
Disponível:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em 12/01/2018 às 15h33min.

_____. **Emenda Constitucional n° 53**. Dá nova redação aos artigos 7, 23.30,206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 19 de dezembro de 2006.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm Acesso em 30/06/2016 às 15hh52min.

_____. **Emenda Constitucional n°24.** Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho. Brasília 9 de dezembro de 1999.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc24.htm Acesso em 28/12/2017 à 1h25min.

_____. **Emenda Constitucional n° 14.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 12 de setembro de 1996.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm Acesso em 18/01/2018 às 13h08min.

_____. **Emenda Constitucional n° 12.** Assegura aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Brasília, 17 de outubro de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm Acesso em 12/01/2018 às 13h43min.

_____/MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Disponível em: <www.mec.gov.br/legislação>. Acesso em 09 de jul. 2015.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <www.mec.gov.br/legislação>. Acesso em 09 de jul. 2015.

_____. **Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1>. Acesso em 09 de jul. 2015.

_____/MEC. **Conferência Nacional de Educação - 2010:** Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação - Documento Final. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n 10.195, de 14/02/2001; revoga dispositivos das Leis n 9.424 de 24/12/1996, 10.800 de 9/07/2004 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 15/03/2017.

_____. **Lei nº 10.195 de 14 de fevereiro de 20001.** Instituiu medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10195.htm. Acesso em 12/07/2017.

_____. **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 providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9424.htm: Acesso em 15/03/2017.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <www.mec.gov.br/legislação>. Acesso em 09/06/2015

_____. **Lei nº 87 de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias

e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp87.htm. Acesso a 22/05/2017

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.
Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1971/5692.htm> Acesso em 07/02/2015.

_____. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema tributário Nacional e institui normas gerais de direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%205.172-1966?OpenDocument > Acesso em 15/03/2017.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso em 11/11/2017 às 7h35min.

MANAUS. **Lei nº 1.172**, de 28 de novembro de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 29 nov. 2007. Nº 1851, p. 5-7.

_____. **Lei nº 9.412**, de 26 de dezembro de 2007. Constitui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – e adota outras providências. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 28 dez. 2007. Nº 1870, p. 5.

_____. **Lei nº 1.330**, de 11 de maio de 2009. Altera o Inciso I do art. 2º e o parágrafo único do Art. 6º e acrescenta o Inciso VI ao Art. 5º e o inciso III ao Art. 13 da Lei Municipal nº 1.172 de 28 de novembro de 2007. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 13 mai. 2009. Nº 2203, p. 1.

_____. **Decreto nº 0329**, de 26 de outubro de 2009. Constitui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – e adota outras providências. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 06 nov. 2009. Nº 2323, p. 1.

_____. **Lei nº 0381**, de 27 de novembro de 2009. Altera o Anexo Único do Decreto nº 0329 de 26-10-2009. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 27 nov. 2009. Ano X Nº 2337, p. 1.

_____. **Decreto nº 0535**, de 18 de maio de 2010. Dispõe sobre a renovação da composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para o biênio 2010/2012, e adota outras providências. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 19 mai. 2010. Nº 2448, p. 2.

_____. **Decreto nº 1.538**, de 27 de abril de 2012. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB para o biênio 2012/2014. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 27 abr. 2012. Nº 2918, p. 3.

_____. **Decreto nº 2.804**, de 30 de maio de 2014. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para o biênio 2014/2016, e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 30 mai. 2014. Nº 3421, p. 4.

_____. **Decreto nº 3.341**, de 28 de junho de 2016. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para o biênio 2016/2018. **Diário Oficial do Município de Manaus.** Manaus, AM. 28 jun. 2016. Nº 3918, p. 1.