UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

O FUNDEF EM ANÁPOLIS:
OS CAMINHOS DE UMA INTERVENÇÃO EM 2003

Maria Regina de Bessa da Matta

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

GOIÂNIA

2009

MARIA REGINA DE BESSA DA MATTA

O FUNDEF EM ANÁPOLIS:
OS CAMINHOS DE UMA INTERVENÇÃO EM 2003

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação do Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.

GOIÂNIA

2009

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

(GPT/BC/UFG)

Matta, Maria Regina de Bessa da.
M435f O Fundef em Anápolis [manuscrito]: os caminhos de uma intervenção em 2003 / Maria Regina de Bessa da Matta. – 2009.
136 f. : color., quads., figs.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso do Amaral.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2009.

Bibliografia: f. 121-127.
Inclui lista de tabelas, quadros, abreviaturas, ilustrações e siglas.
Anexos.

1. FUNDEF – Intervenção – Anápolis (GO) 2. Educação – Financiamento I. Amaral, Nelson Cardoso do. II. Universidade Federal de Goiás. **Faculdade de Educação**. III. Título.

CDU: 37.057(817.3)"2003"

MARIA REGINA DE BESSA DA MATTA

O FUNDEF EM ANÁPOLIS:
OS CAMINHOS DE UMA INTERVENÇÃO EM 2003

Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do grau de Mestre, aprovada em _____ de _____de _____, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

_____

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral - UFG
Presidente da Banca

_____

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira - UFG

_____

Profa. Dra. Mariluce Bittar - UCDB

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador Nelson Cardoso Amaral pela confiança, dedicação e paciência.

Aos professores Dr. João Ferreira de Oliveira, Dra. Mariluce Bittar e Dra. Miriam Fábia Alves por suas leituras atentas, pelas inúmeras e riquíssimas contribuições a este trabalho.

Aos professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, minha gratidão pela contribuição dada a minha formação humana e profissional.

À minhas amigas e companheiras Keila Matida e Profa Eliane Anderi, a primeira pela seriedade com que leu todos os meus manuscritos; a segunda por ajudar-me a compreender a educação no município de Anápolis com sua larga experiência e conhecimento sobre esse assunto.

Ao meu grande companheiro de todos os momentos José Antonio. A meu pai e minha mãe, aos meus irmãos e sobrinhos pelo apoio e compreensão em minhas constantes ausências.

A escola é a casa do povo, não no sentido vago de simples retórica, mas no sentido realíssimo de reguladora social, destinada a oferecer a todas as crianças, e a ***cada criança****, as oportunidades de conforto, de direção, de estudo, de sociabilidade e de preparo para a vida, que oferecem à criança afortunada a casa e os recursos dos pais. Se a idéia democrática tem qualquer valor, havemos de perceber que o seu sentido profundo e generoso consiste em proporcionar a todos os homens que nascem no solo livre do Brasil iguais oportunidades de triunfo e de êxito na vida.*

Anísio Teixeira

RESUMO

MATTA, Maria Regina de Bessa da. **O FUNDEF em Anápolis**: Os caminhos de uma intervenção em 2003. 2009. 131f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

Este trabalho integra a linha de pesquisa *Estado e Políticas Educacionais* do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás e possui como objetivo analisar os caminhos de uma intervenção ocorrida em Anápolis pela não aplicação dos recursos do FUNDEF. Analisa, dentre outros fatores, se o montante de recursos que é colocado no Fundo pelo Município é superior ou inferior ao recebido, a situação das escolas municipais, se houve valorização do salário docente e a atuação dos órgãos de controle desse Fundo. Enquanto estudo de caso abrange a análise de Processo do Ministério Público de Goiás, dos Relatórios da Comissão Especial de Investigação (CEI) e de Cassação da Câmara Municipal de Anápolis e do Processo da Assembléia Legislativa. Mesmo tendo como interesse maior o ano de 2003, o estudo apresenta informações sobre o FUNDEF em Anápolis de 2001 a 2006. Na análise desse período, o município ganha com o FUNDEF, por um lado devido à quantidade de alunos da sua rede municipal, por outro, por receber mais recursos que envia a esse Fundo. Constatou-se ainda que houve um aumento de 21,86% no número de alunos na rede municipal de ensino em razão da implantação do FUNDEF no período de 1996 a 2006. Entretanto, as escolas particulares tiveram um aumento maior, 95,1%. Na implantação do FUNDEF, os salários dos professores foram melhorados, porém, posteriormente, esses profissionais ficaram sem aumento salarial de 1998 a 2003. Em 2004, o aumento foi de apenas 6,4%. Na análise da situação do ensino fundamental em Anápolis, no período compreendido entre 2001 a 2003, verificou-se uma completa falta de cuidado com esse nível de ensino: carência da estrutura física das escolas, ausência de equipamentos em sala de aula e de material de consumo, atraso no pagamento de salários de 196 professores em pró-labore e uma lista de 30 pessoas que não eram professores do ensino fundamental e mesmo assim recebiam salários com recurso do FUNDEF. No que diz respeito à fiscalização desse recurso, verificou-se atraso na entrega dos balancetes tanto pela prefeitura à Câmara Municipal, quanto pelo Tribunal de Contas dos Municípios a mesma. Além disso, foi percebida a fragilidade do Conselho do FUNDEF e a morosidade da Câmara em aprovar a intervenção, o que ocorreu após uma mobilização na cidade com passeata e abaixo-assinado pedindo a saída do prefeito. Entretanto, mesmo com a entrada do interventor e a saída do prefeito, os problemas na área educacional continuaram acontecendo. Há evidências de que os motivos que levaram à intervenção do governador do Estado de Goiás em Anápolis se relacionam às confluências políticas que aconteceram no município em um determinado tempo.

Palavras-chave: FUNDEF, Intervenção, Anápolis, Financiamento.

ABSTRACT

MATTA, Maria Regina de Bessa da. **FUNDEF in Anápolis:** The Paths to the Intervention in 2003. 2009. 131f. Dissertation (Post-graduate Program in Education) – Education College, Federal University of Goiás, Goiânia, 2009.

This project integrates the State and Educational Politics line of the Post-graduate Program in Education of the Education College, Federal University of Goiás and has as an objective the analyses of the paths of an intervention occurred in Anápolis due to a lack of the FUNDEF resource usage. It analyses various factors, one of which describes the factor if the total amount of resources put into the Fund by the county is superior or inferior to the amount received; the county schools' situation; if there was there a overpriced salary for the teachers and the part played by the control divisions of this Fund. As the case study covers the process analyses of the Goias Public Ministry, of the Special Investigation Committee Report (CEI) and of Disability of the County Hall of Anápolis and the process of the Legislative Assembly. Even having an the year 2003 as an interest, the study presents information about the FUNDEF in Anápolis from 2001 to 2006. In this periods analyses the county improves with the FUNDEF, from the other hand due to the quantity of students in the county network and also, for receiving more resources than it sends to this Fund, it was noted that there was a 21.86% raise in the number of students in the county teaching network due to the implantation of the FUNDEF between the period of 1996 to 2006. However, the private schools had a bigger growth, 95.1%. In the implantation of the FUNDEF the teachers' salary was improved but, soon after, these professionals had no raise whatsoever form 1998 to 2003. In 2004 the raise was of only 6.4%. In the situation analyses of the basic teaching system in Anápolis, between the time period of 2001 to 2003, a complete lack of care was noticed in this level of teaching, poor physical structures of the schools, the lack of class room equipment and consumption material, salary payment delay of 196 teachers in pro-labor and a list of 30 people who were not teacher in the basic teaching systems who also received salaries with the resources of FUNDEF. The inspection of these resources, verified a delay in the delivery of balance sheets by the City Hall as well as the County hall, and also by the Court of Accounts. Furthermore, a fragility was noticed of the FUNDEF Counsel and slowness of an intervention approval by the Counsel, which came to pass after a city mobilization occurred in a walk, undersigned asking for the leaving of the mayor. However even with the coming of an auditor and the withdrawal of the mayor the problem in the educational area still occurred. There are evidences that the reasons leading to the State of Goias' governor's intervention is related to the political confluences that occurred in the county in a determined time.

Key-words: FUNDEF, Intervention, Anápolis, Financing.

LISTA DE ILUSTRAÇÔES

BOXE

Boxe 1- Decreto de intervenção estadual em Anápolis 109

FIGURAS

Figura 1- Demonstrativo dos gastos com a educação em Anápolis em 2002 111

QUADROS

Quadro 1 - Alíquotas da vinculação de recursos para educação no Brasil de 1934 a 1996 ... 32
Quadro 2 - Características gerais do município de Anápolis 50
Quadro 3 – Prefeitos eleitos do município de Anápolis de 1986 a 2008 53
Quadro 4 - Os acórdãos do TCM relativos aos balancetes de Anápolis – FUNDEF (2001a 2003) 101
Quadro 5 - Divergências de informações entre o disquete e o balancete físico 103
Quadro 6 - Índices da educação aplicados em Anápolis 112

TABELAS

Tabela 1 – Valor *per capta* aluno/ano FUNDEF de 1997 a 2006 40
Tabela 2 - Crescimento populacional de Anápolis em 1980 a 2008 52
Tabela 3 - Eleições para prefeito de Anápolis em 2000: total e percentual 54
Tabela 4 - Composição da Câmara de Vereadores de Anápolis durante o mandato de Ernani de Paula 55
Tabela 5 - Evolução das receitas de impostos municipais de 1998 a 2007 58
Tabela 6 - Transferências da União ao município de Anápolis de 1998 a 2007 59
Tabela 7 - Transferências do Estado para o município de Anápolis de 1998 a 2007 60

Tabela 8 - Valores totais de impostos e transferências para o município de Anápolis de 1998 a 2007 62
Tabela 9 - Recursos vinculados constitucionalmente a serem aplicados em educação no município de Anápolis de 1998 a 2007 63
Tabela 10 - Recursos que o município de Anápolis deveria aplicar em educação de 2001ª 2003 64
Tabela 11 - Valores que Anápolis recebeu e repassou, de 2001 a 2007, ao FUNDEF 65
Tabela 12 – Recursos que o município de Anápolis deveria aplicar obrigatoriamente em educação de 2001 a 2003 65
Tabela 13 - Evolução da matrícula no Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries) no município de Anápolis por dependência administrativa de 1999 a 2006 71
Tabela 14 - Evolução da matrícula no Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries) no município de Anápolis por dependência administrativa de 1999 a 2006 72
Tabela 15 - Recursos do FUNDEF para pagamento de professores no ensino fundamental no município de Anápolis de 2001 a 2005 80
Tabela 16 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 do cargo P1 81
Tabela 17- Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 dos cargos P2 82
Tabela 18 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 dos cargos P3 e P4 82
Tabela 19 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 dos cargos PE, P5 e AE 83

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Valor total dos impostos municipais de 1998 a 2007 58
Gráfico 2 - Valores totais que foram transferidos pela União ao município de Anápolis, de 1998 a 2007 60
Gráfico 3 - Valores totais que foram transferidos do estado para o município de Anápolis de 1998 a 2007 61
Gráfico 4 - Total geral de impostos e transferências para o município de Anápolis de 1998 a 2007 62

Gráfico 5 - Evolução do atendimento do ensino fundamental na rede municipal, no Brasil, em percentual 70
Gráfico 6 - Ilustração da queda de alunos de 1ª a 8ª séries da rede estadual, elevação na rede municipal e no ensino Particular de 1999 a 2006 71
Gráfico 7 - Ilustração da queda de alunos de 1ª a 4ª séries da rede estadual e elevação na rede municipal e no ensino particular de 1999 a 2006 73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias
AGM	Associação Goiana dos Municípios
AIA	Associação Industrial de Anápolis
AL/GO	Assembléia Legislativa do Estado de Goiás
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CACs	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CEI	Comissão Especial de Investigação
CF	Constituição Federal
CIRETRAN	Circunscrição Regional de Trânsito
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CME	Conselho Municipal de Educação
CMA	Câmara Municipal de Anápolis
CNE	Conselho Nacional de Educação
DAIA	Distrito Agroindustrial de Anápolis
EC	Emenda Constitucional
FAIANA	Feira Agroindustrial de Anápolis
FE	Faculdade de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI-exp	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSA	Instituto de Seguridade Social de Anápolis
ISS	Imposto sobre Prestação de Serviço
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOMA	Lei Orgânica do Município de Anápolis
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP/GO	Ministério Público do Estado de Goiás
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PL	Partido Liberal
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PRP	Partido Republicano Progressista
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás
SMEA	Sistema Municipal de Ensino de Anápolis

SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEMECT	Secretaria Municipal Educação Ciência e Tecnologia
SEMUC	Secretaria Municipal de Cultura
SINPMA	Sindicato dos Professores Municipais de Anápolis
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UEG	Universidade Estadual de Goiás
USP	Universidade de São Paulo
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES 7

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS 10

INTRODUÇÃO 15

CAPÍTULO I

ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO, VINCULAÇÃO E SUBVINCULAÇÃO – FUNDEF 21

1.1 A descentralização das políticas de financiamento da Educação 21

1.2 A vinculação e a subvinculação de recursos para a educação 27

1.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) 36

CAPÍTULO II

ANÁPOLIS: CARACTERÍSTICAS GERAIS, RECURSOS CONSTITUCIONAIS PARA A EDUCAÇÃO E O EFEITO FUNDEF 48

2.1 O surgimento de Anápolis 48

2.2 O município de Anápolis: características gerais e estrutura política no período de 2001 a 2003 50

2.3 Os recursos constitucionais para a educação em Anápolis 55

2.4 O FUNDEF em Anápolis 64

2.5 O FUNDEF e a municipalização em Anápolis..... 66

2.6 As condições do ensino fundamental, no município de Anápolis, no período de 2001 a 2003 73

2.7 O FUNDEF e o salário dos professores do ensino fundamental em Anápolis 79

2.8 Questionamentos sobre os recursos do FUNDEF no período de 2001 a 200 85

2.9 O conselho do FUNDEF em Anápolis 88

CAPÍTULO III

A INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS, A EDUCAÇÃO COMO META: O FUNDEF, O MDE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ARGUMENTOS 93

3.1 Os aspectos jurídicos da intervenção 93

3.2 Os antecedentes da intervenção em Anápolis e a ação dos organismos fiscalizadores .. 97

3.3 A intervenção em Anápolis 105

CONSIDERAÇÕES FINAIS 116

REFERÊNCIAS 121

ANEXO A - Fotos das escolas municipais em Anápolis 129

ANEXO B - Foto da passeata pedindo a intervenção 134

INTRODUÇÃO

Este estudo se originou de algumas indagações que foram surgindo durante a realização de um curso de especialização em Docência do Ensino Superior na Universidade Estadual de Goiás (UEG) concluído em 2006, e, principalmente, na elaboração do artigo "PNE, Fundef e as ações governamentais no Município de Anápolis".

Nessa oportunidade foi possível verificar que é difícil ter acesso às informações completas sobre os recursos financeiros aplicados em educação devido à burocracia dos órgãos públicos que detêm tais informações, como: Câmara Municipal, Secretaria de Educação Ciência e Tecnologia (SEMECT) e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). Esses órgãos exigem o envio de ofícios para terem certeza do destino das informações e isso ocorre, em especial, com os documentos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que possui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) para acompanhamento da aplicação desses recursos. Todavia, isso não deveria acontecer, pois o § 3º do Art. 31 da CF/88 estabelece que: "As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei." Assim, mesmo havendo dificuldade em ter acesso à documentação, é preciso insistência, pois esse acesso, como foi visto, está garantido legalmente.

Outras indagações emergiram da participação em encontros, seminários, palestras, disciplinas cursadas na pós-graduação e participação em grupos de estudos. Podemos destacar o IV Encontro da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação da Região Centro-Oeste (ANPAE) em 2005 e a 30º reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) em 2007. Nesta Lisete Regina Gomes Arelaro (USP), José Marcelino Pinto (USP- Ribeirão Preto) e Jorge Abrahão de Castro (IPEA) fizeram um balanço do FUNDEF no Brasil. As discussões promovidas no grupo de pesquisa "Qualidade da Educação" da Faculdade de Educação (UFG), cujo projeto se intitula "A qualidade na educação básica municipal - o sistema e as escolas municipais", permitiram maior aprofundamento sobre a constituição e a organização do ensino fundamental em Anápolis, o que me aproximou mais ainda do meu objeto[1].

[1] Além disso, sou formada em Ciências Contábeis pela Universidade Salgado de Oliveira, possuo especialização em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Estadual de Goiás. Minha educação básica se concretizou

Como resultado desse percurso, objetiva-se estudar o FUNDEF em Anápolis e os caminhos de uma intervenção do governo estadual nesse município em 2003, que teve fundamento no fato do prefeito à época, Ernani José de Paula, ser acusado de não aplicar corretamente os recursos vinculados ao Fundo.

O FUNDEF foi criado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e seus recursos financeiros se destinavam exclusivamente ao ensino fundamental público[2]. Dessa forma o Fundo foi criado com uma finalidade específica, dirigida para um nível educacional básico, exatamente como preconizado por organismos multilaterais como o Banco Mundial[3].

Os recursos do FUNDEF constituem uma subvinculação dos recursos do Art. 212 da Constituição Federal: "A União, aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino." (BRASIL, CF, 1988). Ao Fundo estariam vinculados 15% dos recursos educacionais dos estados e municípios.

Apesar desse Fundo ser criado em 1996 e parecer ter surgido nessa época, estudos indicam que a idéia dos fundos não é nova, que o FUNDEF pode ter tido origem em Anísio Teixeira (AMARAL, 2001, p. 277). Além de vir como uma "novidade", o FUNDEF trouxe uma novidade na sua Lei: os mecanismos para punir os governantes que não aplicassem os seus recursos no ensino fundamental, e, no município de Anápolis, em 2003, esse mecanismo de punição foi aplicado, a intervenção.

No entanto, autores como Davies (2001a)(2004), Farenzena (2006) e Arelaro (2007) já haviam informado que ainda não se conhecia caso de intervenção que tenha sido motivado pela não aplicação de recursos vinculados à educação.

A intervenção, um mecanismo de punição, contido na lei do FUNDEF e na CF/88 no seu Art.34, é uma medida extrema de punição aos governantes e foi aplicada em Anápolis. O município não se destaca somente por esse fato, mas também pela sua importância política e econômica no contexto do Estado de Goiás. Ele é o terceiro maior em população, além de

---

na rede pública de ensino e este estudo, de certa forma, me fez entender as dificuldades presenciadas enquanto aluna dessa escola. Resido em Anápolis e acompanhei todo o processo de intervenção no Município.

[2] O FUNDEF terminou em 31 de dezembro de 2006 e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado pela Lei 11.494/07, em 11 de junho de 2007. Esse novo Fundo engloba toda a educação básica.

[3] Segundo Farenzena (2006, p. 248), a prioridade do ensino fundamental não foi uma novidade dos anos de 1990. No Plano Decenal de Educação para Todos foi detalhada, no âmbito do planejamento, uma orientação já contida na Constituição Federal de 1988, nas proposições da LDB que tramitava no Congresso Nacional e em compromissos internacionais firmados pelo governo brasileiro. Entendendo que o objetivo da priorização do ensino fundamental pelos organismos internacionais era para possível "melhora" na economia dos países em desenvolvimento.

possuir o segundo maior PIB que, em 2006, foi de R$ 3.772.369,65, é o segundo em arrecadação, sedia um Distrito Agroindustrial que abriga um grande pólo farmacêutico e várias indústrias, uma Plataforma Logística Multimodal e um Porto Seco e é ainda entroncamento para diversas regiões do país (O POPULAR, 2009, p. 4).

Com relação aos aspectos políticos, Polonial (2007, p. 177) afirma que "[...] a evolução política em Anápolis foi marcada pela personalização do poder e, também, por inúmeras crises político-administrativas". Segundo esse autor, das 53 administrações 28 delas foram com prefeitos eleitos e, mesmo sendo maioria por eleição, o município teve quatro momentos críticos em relação a seus prefeitos: "dois foram cassados por questões políticas (Adalberto Pereira da Silva, em 1930 e José Batista Júnior, em 1973), um renunciou (Sócrates Mardocheu Diniz, em 1953), e um foi cassado pelo legislativo municipal (Ernani José de Paula, em 2003)." (POLONIAL, 2007, p. 177).

O administrador Ernani José de Paula, citado por Polonial, foi "um nome novo" na política anapolina em 2000. Empresário, dono de uma enorme propriedade em Silvânia, era considerado uma grande promessa para a cidade. Mesmo não sendo de tradição política e ser um empresário, ele ingressou na vida pública "contra quatro adversários de tradição política, sendo um deles, inclusive, o prefeito Adhemar Santillo, que concorreu à reeleição, e os deputados estaduais José Lopes e Rubens Otoni (PT), ambos com longa trajetória política na cidade." (FERREIRA, 2004, p. 17).

Segundo o mesmo autor, o "Empresário Ernani de Paula tem seu nome conhecido, ao contrário dos demais concorrentes, não pela política, mas pelo seu trabalho que desenvolve na Fazenda Barreiro, no município vizinho de Silvânia." (FERREIRA 2004, p. 17). Ernani venceu as eleições com 50.204 votos, 36,74% dos votos válidos, porém seu mandato foi interrompido devido à intervenção do governador do Estado em Anápolis.

Os recursos do FUNDEF eram distribuídos no interior de cada estado pelo número de alunos dos municípios que o compõem. Caso o valor aluno/ano desse estado não alcançasse o valor oficial divulgado, a União complementaria a diferença. Segundo a lei, esse Fundo teria que ter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) para acompanhamento da aplicação desses recursos. O controle ficaria a cargo dos "órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, que criariam mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no Art. 212 da Constituição Federal e desta Lei." (BRASIL, Lei 9.424/96, Art. 11). Os órgãos que não cumprissem a esse dispositivo estariam sujeitos à intervenção: a União intervém nos estados e no Distrito Federal e os estados nos municípios.

Não encontramos estudos, a não ser o *Lambança* de Dilmar Ferreira, que discutem o processo de intervenção do estado no município devido a não aplicação dos recursos do FUNDEF. O *Lambança*, no caso, expõe o processo de intervenção em Anápolis fundamentado não apenas em recortes de jornais do próprio autor, mas também de sua atuação nesse processo.

No decorrer da revisão bibliográfica evidenciou-se uma grande quantidade de estudos sobre o FUNDEF em diversas regiões do Brasil, muitos deles enfocando a atuação dos órgãos que acompanham e fiscalizam esse recurso, no entanto, em nenhum deles foi abordado a aplicação do ato punitivo, no caso, a intervenção em um município pela não aplicação dos recursos do FUNDEF.

Nesse sentido, este estudo procura contribuir para o entendimento de como ocorreu esse processo em Anápolis. Qual foi a motivação legal que levou a intervenção? Como foi a atuação dos principais agentes do processo de intervenção: o Tribunal de Contas do Município (TCM/GO), a Câmara Municipal de Anápolis, o Conselho do FUNDEF e o Ministério Público?

Outras questões se apresentam no decorrer deste estudo: Anápolis ganha ou perde com o FUNDEF? A valorização docente, uma das propostas desse fundo, ocorreu em Anápolis? Como eram percebidos os balancetes do FUNDEF pela Câmara Municipal de Anápolis anteriormente à intervenção no mandato de Ernani? Como ocorria a fiscalização dos recursos do FUNDEF em Anápolis?

Foi realizada, portanto, uma investigação empírica que aborda uma intervenção em um município que não aplicou corretamente os recursos do FUNDEF, podendo ser classificada como um estudo de caso. Segundo Lüdke & André, um estudo de caso "seja ele simples e específico [...] é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo. O caso pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular." (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 17).

De acordo com as autoras, a preocupação central ao desenvolver esse tipo de pesquisa é a "compreensão de uma instância singular. Isso significa que o objeto estudado é tratado como único, uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada." (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 21).

Foi preciso muita cautela para efetuar tal recorte devido ao fato de que os que escrevem sobre essa história também serem, às vezes, sujeitos da situação. Na época da intervenção, o professor e sociólogo Juscelino Polonial era presidente do Conselho Municipal de Educação e depoente nos processos que envolviam a averiguação dos fatos do gestor

Ernani de Paula e autor de vários livros, o último deles intitulado *Introdução à história política de Anápolis* foi publicado em 2007.

Outro sujeito e também escritor da situação mencionada foi o jornalista e vereador Dilmar Ferreira que, na época, fazia parte da bancada da oposição. Ele também fez parte da Comissão Especial de Inquérito (CEI) como relator que averiguou os fatos que incriminaram o prefeito Ernani de Paula, além de ser proprietário do jornal *O Anápolis* e autor do livro *Lambança*, que conta a história da intervenção e foi publicado em 2004.

No entanto, apesar do envolvimento desses sujeitos com os fatos, os seus relatos apresentam uma riqueza de detalhes que só pode ser percebida por quem realmente esteve presente na situação. Esses detalhes foram apreendidos depois de confrontados com alguns documentos oficiais, dentre eles os Processos da Assembléia Legislativa (AL/GO), nº 29908508, e do Ministério Público (MP/GO), nº 200301774573, as atas das reuniões da Câmara do Conselho do FUNDEF e os documentos elaborados pelo TCM no julgamento das contas da prefeitura, além de matérias veiculadas pelos jornais *O Popular, Opção On-line* e *Diário da Manhã*.

O primeiro capítulo deste estudo detalha a descentralização, as vinculações orçamentárias e sua história nas Constituições Brasileiras, procura entender o FUNDEF, fundo proposto para "resolver" o problema do ensino Fundamental e valorizar o professor. O segundo capítulo apresenta as características de Anápolis: população, política e situação econômica, juntamente com o detalhamento do volume de suas receitas totais decorrentes de impostos, receitas próprias e transferências constitucionais do estado e da União, além de buscar compreender o quanto esse município deveria aplicar em educação segundo consta no Art. 212 da CF/88 (BRASIL, 1988). Aborda também o FUNDEF em Anápolis, com base nas seguintes questões: esse município ganha ou perde com o FUNDEF? É possível entender o contexto desse Fundo em relação à municipalização? Esse Fundo realmente valorizou o magistério? Como foi o desenvolvimento do nível de ensino financiado por esse recurso nesse município, no caso o ensino fundamental, no período de 2001 a 2003? Como se desenvolveu o trabalho do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nesse período?

E, por fim, o terceiro capítulo procura explicitar o que é uma intervenção, os aspectos jurídicos que a envolve, apresentando como ocorreu a intervenção em Anápolis e os fatos que levaram a ela. Indagações importantes que ajudaram nesse entendimento foram: havia indícios de irregularidades no FUNDEF nas atas das reuniões da Câmara? Como estava sendo abordada a municipalização no município? A educação em si, as contas do FUNDEF, estavam em ordem, estavam sendo fiscalizadas regularmente como manda a Lei? Este

capítulo analisa ainda o histórico da aplicação do índice obrigatório da educação em Anápolis e seu sentido no processo de intervenção.

Finalmente, são apresentadas as conclusões deste estudo.

CAPÍTULO I
ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO, VINCULAÇÃO E SUBVINCULAÇÃO - FUNDEF

O presente capítulo aborda os aspectos do financiamento da educação trazendo um entendimento sobre o que seja descentralizar e o seu reflexo nas Constituições Brasileiras com base no histórico das vinculações e também subvinculações, neste caso, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

1.1 A descentralização das políticas de financiamento da educação

Para que se entenda a descentralização é necessário que se compreenda o que seja Estado Federal, pois descentralização é uma característica dos Estados Federais. Para Tavares, o "Estado denominado federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a federação". (TAVARES, 2007, p. 955). Ainda de acordo com esse autor:

> O Estado federal tanto pode advir de um antigo Estado unitário, que se descentraliza, como da reunião de antigos Estados independentes ou soberanos, para a formação de um único Estado, agora federal. No primeiro caso, tem-se o denominado federalismo por desagregação, enquanto o último se caracteriza como o federalismo por agregação. (TAVARES, 2007, p. 955).

O autor exemplifica que "foram formados por agregação os Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça. O caso típico de federalismo por desagregação é o brasileiro". Para esse autor, "no federalismo, portanto há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado." (TAVARES, 2007, p. 955). Tavares acrescenta também que:

> Todos os componentes do Estado federal (sejam estados, distritos, regiões, províncias, cantões ou municípios) encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais. (TAVARES, 2007, p. 955).

O Estado Federal, possuindo como atributo principal a autonomia e a descentralização administrativa, apresenta como corriqueira as expressões "descentralizar as políticas públicas" e "descentralizar os recursos". Essas expressões aparecem geralmente em propostas suscitadas no meio político para gestão do público, pois trazem a idéia de velocidade na resolução de problemas diários e específicos de uma região em um determinado tempo histórico. Discutir essas questões supõe compreender o que é descentralizar e qual o interesse em usá-la, entendendo também as controvérsias que recaem sob esse conceito. Todavia este estudo não tem o propósito de esgotar a discussão acerca desse termo, mas procura perceber seu sentido, para assim esboçar o que vem sendo desenvolvido com as políticas de Fundo para o financiamento da educação. Por isso seu significado no dicionário de políticas:

> [...] 'tirar do centro'; em se tratando de organização política, tirar do poder central. Tem se entendido, freqüentemente, a descentralização, como sendo a mera distribuição de atribuições dentro do aparelhamento do Estado, de maneira tal que se transfiram competências de órgãos mais altos para órgãos inferiores da administração. A prevalecer esse entendimento, a descentralização será somente de duas espécies: política e administrativa. A *descentralização política* diz respeito a funções de governo exercida em esferas inferiores da estrutura estatal – províncias e municípios -, mediante competências e poderes próprios. No Estado federal, a autonomia política se manifesta pela auto-organização constitucional e governamental dos Estados-membros. Essa descentralização, no entanto, será maior ou menor, dependendo da maneira como se distribuírem as competências que, se ficarem em maior número na órbita federal, tornarão o poder centralizado. *A descentralização administrativa,* que ocorre no Estado federal e pode ocorrer no Estado unitário, consiste em os governos regionais ou locais terem atribuições próprias para a gestão de serviços. (SOUZA; GARCIA; CARVALHO, 1998, p. 211; grifos do autor).

A distribuição de competências para as outras esferas administrativas do poder público seria, portanto, uma particularidade dos estados federais, ocorrida em quase todos os países da América Latina, inclusive o Brasil. Buscando seu entendimento nesse âmbito, Casassus afirma que em uma associação conceitual de caráter histórico:

> Esta considera que a idéia de 'centro' – neste caso o Estado – está associada com a noção de 'unidade', e a idéia de 'descentro' (se é permitido um abuso de linguagem), está associada com a noção de 'diversidade'. Assim, um processo de descentralização constituiria uma relação de tensão entre duas orientações divergentes, uma das quais tenderia a uma maior unidade e a outra a uma maior heterogeneidade. O resultado traduzir-se-ia num reordenamento das relações sociais. (CASASSUS, 1995, p. 68).

O autor citado aponta ainda que esses processos de reordenamento das relações sociais que acontece quando se descentraliza são praticados por intermédio de três modalidades: regionalização, nuclearização e municipalização. Segundo o autor a regionalização educacional está presente em onze países da América Latina inclusive o Brasil, são eles: "Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile e Equador, Nicarágua, México, Panamá, Peru e Venezuela". (CASASSUS, 1995, p. 85). Esse autor acrescenta que na regionalização:

> Mesmo quando ela adota modalidades diferentes, segundo seus objetivos se refiram a formas de governo e administração interior, ou à gestão educativa, ou à elaboração de programas, conteúdos e metodologias, todas estas experiências tem em comum a tentativa de superar os desequilíbrios quanto à igualdade de oportunidade de ingresso à educação mediante uma redistribuição horizontal do serviço educativo e de assegurar uma maior persistência do processo. (CASASSUS, 1995, p. 85).

Nesse sentido o autor afirma que persistem diferentes interpretações acerca da regionalização e cita que "vêem na regionalização um processo de busca de identidade cultural para elaboração de conteúdos e práticas pedagógicas." (CASASSUS, 1995, p.85).

A nuclearização para Casassus (1995, p. 85-86) possui como ponto central a participação e promulga: " a) uma nova forma organizativa que concebe a escola como uma função de responsabilidade comunitária; b) uma nova forma de articulação por meio de redes interconexas; e c) [...] a aplicação de um micro planejamento participativo."

E, por fim, a municipalização, que é praticada por Brasil, Chile e Colômbia. No entanto, "no Brasil, com o advento da democracia como forma de governo, a municipalização se manteve como modalidade, mas persegue objetivos de democratização, como indica a Constituição aprovada em 1989(sic)." (CASASSUS, 1995, p. 85).

Todavia, muitas vezes, a descompactação de decisões da esfera central soa como apenas uma desconcentração de funções, Casassus (1995, p.84) adverte "que praticamente todos os processos de descentralização educativa na América Latina foram processos de desconcentração aos que se acrescentaram, como já foi mencionado, processos de centralização." (CASASSUS, 1995, p. 84). Essa alternância não ocorre apenas no âmbito educacional, mas também em outras áreas sociais. Lobo interpreta que isso ocorre devido o fato de

> a descentralização envolver necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. Esta a razão por que fica mais cômodo e tranqüilo para o governo assentado

> em bases centralistas privilegiar a desconcentração e rotulá-la de descentralização. (LOBO, 1990, p. 6).

Oliveira (1999) considera a desconcentração como um tipo de descentralização, juntamente com a delegação, a devolução e a privatização. Tais caracterizações se definem como:

> 1- Desconcentração, ou seja, a delegação de "autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central";
> 2- Delegação, ou seja, "a transferência de responsabilidade administrativa por funções especificamente definidas a organizações que estão fora da estrutura burocrática regular e controladas indiretamente pelo governo central";
> 3- Devolução, ou seja, "a criação ou o fortalecimento financeiro ou legal – as unidades subnacionais do governo, cujas atividades estão substancialmente fora de controle direto do governo central";
> 4- Privatização, ou seja, a transferência de atividades para a responsabilidade de "organizações voluntárias" ou "para empresas privadas." (RONDINELLI et al., 1986, p. 10 apud OLIVEIRA, 1999, p. 14).

A descentralização poderá ainda ser apresentada em três vertentes: "Da administração direta para indireta, entre níveis de governo e do Estado para a Sociedade civil." (LOBO, 1990, p. 7). O primeiro caso diz respeito ao surgimento de um grande número de empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, que promete resolver o problema da demora nas ações governamentais. O segundo se refere às relações entre níveis de governo, os quais se desdobram em duas dimensões: financeira – via redistribuição de receitas públicas - e político-institucional – através de novas disposições no aparelhamento da alçada do governo. O terceiro define que as funções do setor público seriam executadas pelo setor privado, só ou em conjunto, incluindo também organizações civis ou de classe comunitária.

Sobre as três vertentes da descentralização, Farenzena (2006, p. 52) conclui que: "Não há dúvidas que todas as vertentes estão presentes nas últimas décadas quando se trata de proposições para o setor educacional e de que cada vez que se ouve ou lê o termo 'descentralização', sempre é preciso traduzi-lo." Neste estudo, a segunda vertente será abordada, a qual se refere às relações intergovernamentais, à dependência financeira dos estados e municípios em relação ao governo central.

Depois de ter percorrido várias definições de descentralização a dúvida que surge é: descentralizar é bom ou ruim para as outras esferas governamentais? Essa expectativa pode ser, de certa forma, abrandada com a posição de Casassus:

> A descentralização não é um fim em si mesma: a descentralização (ou centralização) é uma política para conseguir determinados fins. Por si, ela não é boa nem má, não é progressiva ou conservadora. É uma política que pode ser boa ou má, progressista ou conservadora, segundo que a utilize e segundo contribua ou não a resolver os problemas que fazem pensar que esta medida pode resolver. Se não serve em determinado contexto, deve então ser mudada. Este é um tema pouco transparente, já que quando se toma a decisão de descentralizar, a dinâmica da execução da mesma tende a fazer dela um fim. (CASASSUS, 1995, p 97).

Lobo acrescenta ainda que:

> [...] a descentralização nada mais é que um instrumento de ação governamental dentre outros. Por si só, utilizada de forma isolada, sem alterar outros aspectos do aparelho do Estado – por exemplo, reformas de cunho fiscal, administrativo, econômico, financeiro – pouco se pode esperar da descentralização. E, o pior, corre-se o risco de pôr a perder um processo extremamente importante para o país. (LOBO, 1990, p. 7).

Nesse sentido, a descentralização não é um fim em si mesma, ou seja, para a sua concretização, ela precisaria ser amparada por reformas nas áreas fiscais, econômicas e financeiras. Essas reformas teriam que vir acompanhadas de: "[...] flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório e criação de mecanismos de controle social." (LOBO, 1990, p. 8). Tais requisitos proporcionariam uma descentralização com características democratizantes ao estabelecer, entre outras coisas, acesso à população ao que ocorre no processo de descentralização. Sobre a flexibilidade, a autora entende que, para os governos estaduais e municipais, "[...] implicaria em levar em consideração as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais." (LOBO, 1990, p. 8). Reconhecendo essas diferenças, os estados e os municípios teriam condição de realizar as obrigações advindas do processo de descentralização.

Segundo Lobo, a descentralização é tida como um tipo de municipalização no caso de ela ocorrer para os municípios. De acordo com essa autora, em algumas discussões sobre municipalização, a descentralização apresenta nuances, como:

> Municipalizar, para alguns, significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços, ou seja prefeitura municipal e organizações da sociedade civil como co-responsáveis pela prestação dos serviços. Para outros, municipalizar pode querer dizer "prefeiturar", entendendo assim a exclusividade da administração municipal no processo. (LOBO, 1990, p. 7-8).

Essas diferentes abordagens, de certa forma, mostram as críticas apresentadas à municipalização feitas pelos chamados "centralistas":

> [...] que não reconhecem nos governos locais capacidade para gerir os programas. Partem também daqueles que acusam os prefeitos municipais de serem historicamente clientelistas, adeptos do fisiologismo partidário e propensos à corrupção. (LOBO, 1990, p. 7).

Argumentos refutados pela autora ao lembrar que "o clientelismo, o fisiologismo e a corrupção não serem peculiaridades exclusivas dos governos locais. Ao contrário, freqüentemente o governo federal está nas páginas dos jornais exatamente pelos mesmos motivos." (LOBO, 1990, p. 8).

A expressão "municipalização do ensino", quando utilizada para o ensino fundamental, pode ser entendida de duas maneiras, a saber:

> Como a iniciativa, no âmbito do poder Municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da ampliação pública; como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o município. (OLIVEIRA, 2003, p. 3).

Nesse contexto em que a descentralização é considerada como viabilizadora dos serviços sociais no âmbito educacional, ela é analisada, conforme Hevia, "a partir de três campos ou domínios: gestão econômico-financeira, administrativa e 'pedagógica curricular'." (HEVIA, 1991, p. 23 apud OLIVEIRA, 1999, p. 17). Para Flores:

> a) do ponto de vista da gestão econômico-financeiro se dá desde a Constituição Federal de 1934, presente na Constituição Federal de 1946, na Emenda Constitucional de 1969 (no caso dos Municípios, atualmente pela Constituição Federal de 1988, reformulada pela Emenda Constitucional 14/96); b) do ponto de vista administrativo, a descentralização se dá desde o Ato adicional de 1834; c) do ponto de vista curricular, se dá desde a lei 4024/61, ampliada pela lei 5692/71, mantida na Lei 9394/96. Do ponto de vista pedagógico sempre houve a descentralização uma vez que imposições metodológicas têm sido fadadas ao fracasso. (FLORES, 2007, p. 21).

Complementando o que foi exposto sobre a descentralização, no âmbito da gestão econômico-financeira, um exemplo a ser citado é a Emenda Constitucional 14/96, a qual deu origem ao FUNDEF. O FUNDEF foi uma política de descentralização de recursos para o ensino fundamental. Apesar de esse Fundo ter estabelecido o aporte financeiro para o favorecimento de apenas um dos níveis da educação, Ramos opina positivamente sobre ele, afirmando que "embora o aporte financeiro não seja o único critério para se aquilatar a exeqüibilidade da política social, é fácil reconhecer que sem ele – ou com o volume cada vez menor de recursos - esta não será viabilizada." (RAMOS, 2003, p.185).

Nesse sentido, as políticas públicas constituem um caminho para a manutenção das áreas sociais, como educação, saúde, habitação etc. De acordo com Farenzena:

> No período de transição para a democracia o pleito pela descentralização inseriu-se na luta maior pela democratização da sociedade, quer dizer, pelo ideário de aumento da participação social, aí incluía a assunção de maior autonomia e poder de decisão pelos estados e municípios [...], foram os impulsos democratizantes que deram forma às propostas das políticas sociais no final dos anos 80. (FARENZENA, 2006, p. 59 - 60).

A autora, alerta sobre a via de mão dupla ocorrida com essas "conquistas", pois "no processo de descentralização no Brasil os governos municipais foram assumindo maiores encargos na política social, inexistindo, contudo, um planejamento nacional, com o governo federal muitas vezes se opondo ao processo." (FARENZENA, 2006, p. 61).

De acordo com o que foi apresentado, foi possível assegurar que as políticas sociais são as mais afetadas pela descentralização e que a decisão de desaglutinar obrigações para com a sociedade do poder central às esferas municipais não é necessariamente democratizar. Além disso, essa polêmica entre descentralização e desconcentração se torna evidente na discussão sobre o financiamento educacional principalmente nas políticas de fundo, que são recursos subvinculados enviados pela União aos municípios com fins específicos, num discurso de "viabilizar" o trabalho do prefeito municipal na solução de seus problemas educacionais, o que, de certa forma, inviabiliza o discurso da autonomia dos entes federativos, trazendo à tona a centralidade dessas políticas que são apenas impostas. No entanto essas vinculações possuem suas histórias de idas e vindas nas Constituições Brasileiras o que entenderemos a seguir.

1.2 A vinculação e a subvinculação dos recursos para a educação

A vinculação de recursos direcionados à educação para Ramos, apoiando-se em Monlevade (1997), teve origem com a chegada dos jesuítas ao Brasil a mando da Coroa Portuguesa que financiou o ensino, utilizando-se de duas fontes:

> A primeira fonte a que se refere o autor diz respeito ao dote inicial, garantido pelo Estado português e destinado a instalação do colégio, inicialmente na então Bahia de Todos os Santos, e depois nas outras capitanias, incluindo-se aí as salas de aula, a igreja e o alojamento para os religiosos e alunos internos. A segunda fonte viria da exploração das terras e dos animais, também doados por Portugal, e que

> possibilitaria aos padres a sua sobrevivência e às escolas sua multiplicação. (RAMOS, 2003, p. 229).

Com a expansão das escolas no Brasil ocorre também a expansão dos domínios financeiros dos jesuítas que, a partir daí, começaram a ameaçar o poderio de Portugal em sua colônia, já que a economia portuguesa estava abalada devido à escassez do ouro e ao baixo preço do açúcar. Isso motivou Portugal a expulsar os jesuítas por mediação de seu primeiro-ministro Marquês de Pombal. Pombal substituiu o modelo jesuítico por outro, financiado por Portugal . É a partir daí que

> surge a cobrança do 'subsídio literário', arrecadado por meio das Câmaras Municipais para custear as escolas, servindo particularmente ao pagamento dos professores, recrutados entre aqueles que "soubessem mais e quisessem lecionar" e indicados por algum vereador que solicitava ao rei a autorização para seu apadrinhado ministrar aulas, na "sacristia de uma igreja" ou em um cômodo da própria casa. (MONLEVADE 1997, p. 24 apud Ramos, 2003).

Esse subsídio Literário cobrado para manter as escolas incide "sobre as atividades econômicas ligadas aos açougues, alambiques de cachaça e fábricas de vinho, financiando o novo sistema de aulas régias, implementado pelo Marquês de Pombal, e que a partir de 1810 passa a sofrer as conseqüências 'da lenta e gradual pressão demográfica'." (RAMOS, 2003, p. 231).

Além de ser um imposto de difícil cobrança, o subsídio literário era insuficiente para manter as escolas em funcionamento. Posterior a esse acontecimento, a Constituinte de 1823 traz à tona a discussão da questão educacional, resultando, com isso, no fato de que "a educação básica ficou absolutamente relegada à iniciativa privada até o ato Adicional de 1834." (CHIZOTTI , 2001, p. 50). Devido ao centralismo dessa primeira constituição, reações foram provocadas, como expõe Sucupira: "A apertada centralização de nossa primeira Constituição de 1824 produziu a reação política do Ato Adicional de 1834 e a garantia da instrução primária gratuita que ela dava aos brasileiros tornou-se dever das províncias." (SUCUPIRA, 2001, p. 59). Ramos complementa afirmando que "Por isso, a 'solução, mais uma vez, passa pela descentralização' das responsabilidades: um Ato Adicional à Constituição, em 1834, em um de seus dispositivos, atribui às Províncias, o encargo de criar e custear as escolas públicas." (RAMOS, 2003, p. 232).

A descentralização do ensino também vem consagrada, segundo Romanelli, na primeira Constituição Republicana:

> A Constituição da República de 1891, que instituiu o sistema Federativo de governo, consagrou também a descentralização do ensino, ou melhor, a dualidade de sistemas, já que, pelo seu artigo 35, itens 3º e 4º, ela reservou à União o direito de "criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados" e prover a instrução secundária no Distrito Federal", o que, conseqüentemente, delegava aos Estados competência para prover e legislar sobre a educação primária. A prática, porém, acabou gerando o seguinte sistema: à União cabia criar e controlar a instrução superior em toda a nação, bem como criar e controlar o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis do Distrito Federal, e aos Estados cabia criar e controlar o ensino primário e o ensino profissional, que, na época, compreendia principalmente escolas normais (de nível médio) para moças e escolas técnicas para rapazes. (ROMANELLI, 2001, p. 41).

Após essa divisão para com o ensino, estabelecida na Constituição de 1891, um novo movimento de "recentralização" ocorreu de 1930 a 1945:

> [...] vários movimentos e dissensões na década de 1920, a quebra do café em 1921, e de maneira mais aguda em 1929, o constante "estado de sítio", o crescimento, embora tímido, da camada média, as exigências da industrialização nascente e o esgotamento da "política do café com leite" levaram a um impasse culminando com a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930. Iniciou-se, com isso, o período de rescentralização política, marcando o fim do modelo econômico "agro-exportador" e partindo para o da "substituição de importações". Esse período de centralização vai de 1930 a 1945, aumentando consideravelmente a dependência dos Estados e Municípios. (OLIVEIRA, 1999, p. 20 - 21).

No entanto, mesmo sendo um período de centralização, na Constituição de 1934 foi instituída a vinculação para manutenção e desenvolvimento do ensino:

> 'A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Districto Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos' (sic). A seguir, no parágrafo único desse mesmo artigo, fica também determinado que "para a realização do ensino nas Zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento annual" (sic) (Brasil. Constituições do Brasil, 1994, p. 668-669). Assim, além da vinculação, ficava determinada também uma subvinculação de recursos para o ensino rural. (BRASIL. CONSTITUIÇÕES DO BRASIL, 1934, p. 668-669 apud RAMOS 2003, p. 233-234).

Depois do Golpe de Estado em 1937, por Getúlio Vargas, e durante o Estado Novo acontece a desvinculação dos recursos para a educação. Segundo Oliveira (1995, p. 125), "na Constituição de 1937 foi suprimida, sendo reintroduzida em 1941, como conseqüência da Conferência Interestadual de Educação", que propõe

> a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e o Convênio Nacional de Ensino Primário. O primeiro foi instituído pelo Decreto-Lei nº 4958, de 14.11.1942, com a criação de seus recursos realizada pelo Decreto-Lei nº 6.785 de 11.08.1944, cuja

> fonte era um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas (art. 4º, § 2º do Decreto-Lei nº 739, de 24.09.1938) e o segundo assinado em 16.11.1942 foi ratificado pelo Decreto-Lei nº 5.293, de 1.3.1943. (OLIVEIRA 1995, p. 125).

Esse convênio significava um "compromisso dos Estados signatários de aplicarem em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os municípios, 10%; tanto uns quanto outros aumentariam suas alíquotas em 1% ao ano, até atingir-se a marca de 20% e 15% respectivamente, no ano de 1949." (OLIVEIRA, 1995, p. 125).

Essa reintrodução da vinculação orçamentária ocorre mediante Decretos – leis, e, com a promulgação da Constituição de 1946, ela volta a ter força constitucional com

> os mínimos percentuais orçamentários para esse setor, fixando-os em 10% para a União e 20% para os Estados e Municípios, da renda resultante de impostos. Estabeleceu que cabe à União o controle do sistema federal de ensino e dos Territórios e suplementarmente às regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino. (OLIVEIRA, 1999, p. 22).

Essa Constituição estabeleceu ainda que deveria ser elaborada uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Esse projeto da LDB teve longa tramitação, sendo aprovado apenas em 1961, sob o número 4.024. Essa lei criou os Conselhos Federais e Estaduais de Educação, mas manteve um caráter autoritário ao legislar que esses Conselhos deveriam ser regidos por membros nomeados pelos respectivos governos. Os percentuais para a educação também foram alterados, dos 10% para União e 20% para os estados e municípios, estabelecidos pela Constituição de 1946, o percentual passou a ser regido da seguinte forma:

> a União aplicará pelo menos 12%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 20%. Os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior foram constituídos, em parcelas iguais, com nove décimos dos recursos federais destinados à educação (Art. 92, §1º), muito embora o número de alunos atendidos, nos diferentes níveis, não fosse igual e só o ensino primário fosse obrigatório e gratuito. (OLIVEIRA, 1999, p. 24).

Com o golpe militar de 1964 e a Constituição promulgada por esse regime, toda vinculação orçamentária foi suprimida, só ocorrendo novamente alguma vinculação orçamentária em 1969, limitada aos municípios por conta da "Emenda Constitucional nº 1 de 1969 retomou-a para os municípios. Na Lei nº 5.692/71 (artigo 59), a vinculação para os

municípios é mantida, com alíquota de 20% da receita tributária e aplicação vinculada ao ensino de 1º grau." (OLIVEIRA, 1995, p. 125). Segundo Oliveira (1995, p. 125):

> A Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Em seu art. 15, § 3º, alínea *f*, afirma a autonomia municipal e a forma como será assegurada, prevendo os casos em que poderá ocorrer a intervenção nos municípios. Em sua alínea "f" prevê que esta poderá ocorrer se "não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal." (OLIVEIRA 1995, p. 125).
> .

Conforme foi colocado, a Emenda Constitucional nº 1 trouxe a autonomia municipal no seu teor, no entanto, de forma restrita, já que trouxe também uma punição - a intervenção - pela não aplicação dos recursos no ensino primário.

Todavia, com fortes questionamentos em torno do retorno dessa vinculação restrita aos municípios, foi aprovada, passados 14 anos, a "Emenda Calmon" no ano de 1983, que alterou os mínimos orçamentários para a educação, ficando a União obrigada a aplicar pelo menos 13%; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% da receita de impostos e transferências. Essa emenda foi regulamentada apenas em 1985, e aplicada em 1986. Ano em que foi criada a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entidade em que a maioria de seus membros era a favor da municipalização. No contexto desses movimentos, ocorre novamente a democratização do país, com a lenta reabertura democrática em meados da década de 1980. Essa redemocratização teve como consequência a conquista dos opositores ao regime militar em 1982, a vitória indireta de Tancredo Neves em 1985 e o expressivo triunfo dos que eram contra ao regime militar em 1986. Todos esses fatos conduziram à convocação da Constituinte em 1987, que seria elaborada e passaria a vigorar em 1988 (OLIVEIRA, 1999, p. 26-27).

Ressalte-se que a presença de recursos atrelados à legislação brasileira teve uma relação direta com o fato de o país estar ou não sob regime ditatorial:

> ao analisar todo esse caminho da vinculação de impostos para a educação, ressalta-se que, justamente nos períodos de fechamento político, tal princípio foi suprimido no Brasil, depois de instalado em 1934. Ocorreu em 1937, com a ditadura do Estado Novo, finda em 29 de outubro de 1945, com a deposição do presidente Vargas, e, em 1967, em meio à ditadura militar, que perdurou de 31 de março de 1964 até a posse do presidente José Sarney, em 1985. (AMARAL, 2003, p. 143).

Pode-se afirmar também que em épocas de vinculação financeira, verifica-se um maior controle social sobre os recursos aplicados em educação como assegura Oliveira quando afirma que: "em tempos de vinculação, nossos governantes aprendem a 'prestar contas' de

acordo com as normas, sem alterar substantivamente as aplicações de recursos.” (OLIVEIRA, 1998 apud AMARAL, 2003, p. 143). O quadro 1 que segue apresenta um resumo das vinculações de recursos financeiros destinados à educação ao longo do tempo:

Quadro 1 - Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil de 1934 a 1996

Anos	Instrumento Legal	Vincula	Suprime	Porcentuais sobre a receita (%)		
				União	Estados/DF	Municípios
1934	CF	X		10	20	10
1937	CF		X	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942/43	Decretos-Lei 4.958/42[4]	X		Nenhuma	15	10
1946	CF	X		10	20	20
1961	LDB (Lei nº 4024)	X		12	20	20
1967	CF		X	-	-	-
1969	EC nº1	X		-	-	20
1971	LDB 5.692	X		-	-	20
1983	EC. Nº 24(Lei Calmon)	X		13	25	25
1988	CF 88	X		18	25	25
1996	EC. Nº14 e Lei nº 9424/96 (FUNDEF)	Não altera a vinculação nem os porcentuais, mas subvincula recursos para o ensino fundamental		18	25	25

Fonte: Ramos (2003, p. 239).

A Constituição de 1988 estabeleceu índices para o financiamento da educação de acordo com o Art. 212, em que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e aos Municípios, 25% por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, CF, 1988).

[4] “Referem-se aos Decretos-Leis nº4958/42, que criou o Fundo Nacional do Ensino Primário, e nº 5293/43, que ratificou o Convênio Nacional do Ensino Primário. Observe-se que os porcentuais de 15% e 10% da receita de impostos, previstos para o ano de 1944, deveriam ser acrescidos em 1% ao ano até atingirem a marca de 20% e 15%, para Estados e municípios, respectivamente, até 1949.” (RAMOS, 2003, p. 239).

Para Dourado, no período posterior à Constituição, a reforma do Estado é pautada em ideais neoliberais, juntamente com as políticas educacionais desenvolvidas para que a nação possa "crescer" e se "desenvolver":

> É fundamental ressaltar a busca da organicidade das políticas, sobretudo no âmbito do governo federal e de alguns governos estaduais, na década de 1990, quando, em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua "modernização", se implementaram novos modelos de gestão, cujo norte político-ideológico objetivava, segundo Oliveira (2000, p. 331), "(...) introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidades inerentes à lógica capitalista". No campo educacional, há que se destacar, ainda, o importante papel desempenhado pelos organismos multilaterais na formulação de políticas educacionais no período. (DOURADO, 2007, p. 926).

Essas mudanças organizacionais de 1990 refletiram principalmente no ensino básico, na formulação de suas políticas que vinham orientadas por organismos multilaterais, porém essa foi a "Década da Educação" em função das discussões desenvolvidas na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtiem na Tailândia, no período compreendido entre 5 a 9 de março de 1990[5]. Dessa Conferência, posições consensuais foram sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos e no Plano de Ação para atender as necessidades básicas de aprendizagem. Tal declaração deveria constituir as bases para o Plano Decenal de Educação para Todos, destinado aos vários países afetados pela crise do desenvolvimento capitalista desde o ano de 1970, dentre eles o Brasil. (OLIVEIRA, 1999, p. 28). Essa reunião foi organizada e convocada por:

> Quatro agências da ONU: Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e Banco Mundial. A Conferência reuniu cerca de 1500 participantes, entre os quais delegados de 155 países (autoridades ou especialistas), representantes de organismos internacionais e bilaterais e de organizações não-governamentais. (FARENZENA, 2006, p. 250).

[5] De acordo com Romão, citado por Farenzena, "cabe ressalvar, entretanto, que o Plano Decenal tem raízes em mobilizações realizadas no Brasil já desde 1988, as quais buscaram sensibilizar o governo federal a tomar iniciativas para que o país participasse do Ano Internacional da Alfabetização (1990). Foi no âmbito da Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização, instalada no final de 1998, que se definiu a necessidade de realizar uma Conferência Nacional de Educação para Todos, concebida como a culminância de um amplo processo de mobilização e organização da sociedade civil em torno das questões educacionais. Em 1990, foi instituída a Comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, esbarrando, todavia, em significativas resistências do MEC, pelo qual foi sendo protelada a realização da Conferência. A partir do Governo Itamar Franco, o Ministério passou envolver-se efetivamente com a agenda da Educação para Todos." (ROMÃO, 1995 apud FARENZENA, 2006, p. 251).

Todavia as proposições discutidas nessas reuniões, que deram origem ao Plano Decenal de Educação para Todos no governo de Itamar Franco, não foram acolhidas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional - PEC 233-A/95. Conforme Farenzena, essa proposta "que gerou a Emenda n.º 14/96 à Constituição de 1988, teve origem no Poder Executivo Federal, em 1995, e representou a imposição de inflexões a diretrizes, objetivos ou metas que vinham sendo construídos nos espaços do Plano Decenal e da LDB." (FARENZENA, 2006, p. 247). Essa emenda era também chamada de Emenda da Educação, propunha alterações nos artigos 34, 206, 207, 208, 211 e 60 das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Os pontos alterados abrangiam os seguintes itens:

> 1- é prevista a intervenção nos Estados e Distrito Federal quando não forem aplicados os mínimos orçamentários em educação (Art. 34, e); alteração que dá coerência interna ao texto constitucional uma vez que só os municípios eram passíveis dessa medida;
> 2- em relação ao dever do Estado para com a educação (Art. 208), foi alterada a redação do inciso I, assegurando acertadamente o ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos, independente da idade; foi dada nova redação ao inciso II, substituindo a "progressiva extensão da obrigatoriedade" por "progressiva universalização do ensino médio gratuito", substituição esta que na prática pode postergar o oferecimento desse nível de ensino.
> 3- o Artigo 211 teve alteração em seus dois parágrafos: no §1º o Congresso alterou o projeto incluindo a obrigação da União que "financiará as instituições de ensino público federal" e que garantirá "padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios", esses acréscimos explicitam a obrigação da União com os demais entes federados; no §2º deu maior abrangência à atuação prioritária dos Municípios, substituindo a expressão "pré-escolar" por "educação infantil", mudança esta necessária por incluir a educação para os de zero a seis anos.
> 4- Art. 60 das Disposições Transitórias rezava que o poder público destinaria, por um prazo de dez anos, pelo menos 50% do orçamento da educação " para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental"; a Emenda determinou também que a União deveria aplicar o equivalente a nunca menos que 30% de para esta destinação (§6º) e que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar 60% para essas atividades; prevê ainda a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundo, Fundão ou FUNDEF, de natureza contábil. (OLIVEIRA, 1999, p. 29).

O FUNDEF foi apresentado como uma medida nova para o financiamento do ensino fundamental e trouxe uma série de "novidades" no interior de sua lei, porém estudos indicam que ele mesmo não é uma novidade, ele pode ter tido origem nas idéias de Anísio Teixeira. Segundo Amaral (2001, p. 277):

> O professor Anísio Teixeira, em seu artigo "Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário" (1962) e no livro "Educação é um direito" (1968), apresenta um modelo para o financiamento do ensino primário vigente à época, e que, em seus aspectos metodológicos, assemelha-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996.

Pelo que apontou Amaral, a discussão acerca desse Fundo não foi inédita, mesmo que isso (ser inédito) tenha sido evidenciado em sua implantação. Todavia, diferenças importantes foram apresentadas. Segundo esse autor, caso o FUNDEF se baseasse nas idéias de Anísio Teixeira, em que o "custo/aluno/ano era calculado a partir da definição do salário do professor", poderia proporcionar um: "[...] acréscimo nos recursos atualmente aplicados, ainda insuficiente, compatível com a riqueza nacional, o que proporcionaria o oferecimento de um ensino fundamental obrigatório de melhor qualidade e uma real valorização do magistério." (AMARAL, 2001, p. 288).

Infelizmente, o que foi visto na Lei do FUNDEF é que não houve medidas para melhorar a valorização docente e a qualidade do ensino, mas, sim, aumentar o rigor na fiscalização da aplicação dos recursos, levando a entender que os recursos existentes eram suficientes, havia a necessidade apenas de garantir as\aplicações desses recursos, mesmo que fosse preciso uma medida extrema de intervenção de um ente federativo a outro.

Além da instituição do FUNDEF, foram implementadas, no governo de Fernando Henrique Cardoso, diversas medidas educacionais sintetizadas por Freitas:

> Educação para Todos, Plano Decenal, Parâmetros Curriculares Nacionais, diretrizes curriculares nacionais para a educação básica, para a educação superior, para a educação infantil, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, avaliação do SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica -, o Exame Nacional de Cursos (Provão), ENEM - Exame Nacional de Ensino Médio - , descentralização, FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Fundamental e de Valorização do Magistério -, Lei da Autonomia Universitária, novos parâmetros para as IES, são medidas que objetivam adequar o Brasil à nova ordem, bases para a reforma educativa, que tem na avaliação a chave-mestra, que abre caminho para todas as políticas: de formação, de financiamento, de descentralização e gestão de recursos. (FREITAS, 2002, p. 142).

Essas várias medidas tiveram cunho gerencial, em que a avaliação seria a base para o desenvolvimento educacional, em específico o ensino fundamental, que deteve recurso específico do FUNDEF, o qual provocou uma série de mudanças na educação, dentre elas um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado:

> A redistribuição do FUNDEF entre o governo estadual e os municípios promoveu um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado (porém não em termos nacionais), de modo que os governos com poucos recursos e muitas matrículas em termos proporcionais ganhassem dos governos com muitos recursos e poucas matrículas. (DAVIES, 2006, p. 575).

Conforme o autor, esse Fundo induziu a um processo de municipalização e se instalou, mudando a rotina de vários municípios brasileiros, os quais, na esperança de obterem mais recursos, superlotaram suas escolas até mesmo fazendo campanhas para adquirir alunos. É interessante assinalar que além dessa mudança foi preciso, para a implantação do FUNDEF, que o município criasse o Plano de Cargos e Carreira e o Conselho Municipal de Educação (CME), o que, de certa forma, melhorou os salários dos professores e promoveu um "melhor" acompanhamento da educação no município.

Nesse sentido, o FUNDEF se configurou como um Fundo de características descentralizadoras de recursos financeiros, de indução à municipalização que, no entanto, necessita de uma outra leitura para o entendimento do que seja sua descentralização.

No próximo item, entenderemos melhor essa subvinculação, o FUNDEF, uma política de financiamento exclusivamente para o ensino fundamental.

1.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)

O FUNDEF, inserido na política de financiamento da educação pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, definia recursos financeiros que se destinavam exclusivamente ao ensino fundamental público. Esses recursos deveriam ser aplicados nas despesas enquadradas como de "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", previstas no Art. 70 da Lei Federal nº 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96). O FUNDEF, definido no final do ano de 1996, foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998 e possuía como prazo para seu término o dia 31 de dezembro de 2006.

A CF/88 vincula 25%, no mínimo, das receitas resultantes dos impostos de estados e municípios à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A EC nº. 14/96 estabeleceu que 60% desses recursos, o que representa 15% da arrecadação de Estados e Municípios, ficariam reservados ao ensino fundamental e constituiriam o FUNDEF.

A Lei do FUNDEF previu a fixação de um valor *per capita* aluno/ano assegurado no âmbito de cada estado, que seria calculado com base na previsão da receita do FUNDEF dividida pelo número de alunos do ensino fundamental (regular, especial) das redes públicas Estaduais e Municipais do ano anterior, número esse que seria divulgado pelo censo escolar realizado pelo MEC. O valor estipulado em 1998, pelo governo federal, foi de R$ 315,00 e, se o estado não alcançasse esse valor mínimo aluno/ano, a União completaria a diferença.

Os recursos desse Fundo seriam distribuídos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal por repasses em contas específicas do FUNDEF. Esses repasses eram automáticos, ou seja, transferidos com a mesma periodicidade em que eram creditados os valores das fontes "Mães"[6] e seriam enviados aos estados e municípios. De acordo com a Lei nº 9.424/96, eram compostos pelo: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados (IPI-exp); Lei Complementar 87/96 - "Lei Kandir"- compensação financeira prevista para as perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações. Também compunha esse Fundo os recursos da União quando o valor mínimo estipulado por aluno não fosse alcançado.

O acompanhamento e o controle social desses recursos eram feitos pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle social (CACs) dos recursos do FUNDEF. Conforme a Lei do FUNDEF, em seu Art. 4º:

> O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos Governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei. (BRASIL, LEI 9424 de 1996, Art.4º).

Os membros do Conselho no âmbito federal eram constituídos por seis pessoas; no estadual, por sete; no Distrito Federal, por cinco; e, no municipal, no mínimo, por quatro pessoas. Tais membros foram representados pela Secretaria Municipal de Educação (um deles), pelos professores, diretores das escolas públicas do ensino fundamental, pelos pais de alunos e servidores dessas escolas. Todos eles foram escolhidos pelo segmento que representam, tendo como tarefa: acompanhar, controlar, supervisionar e aprovar os recursos do município. O CACs não era o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEF, cabia a ele apenas acompanhar a aplicação dos recursos, sem nenhum tipo de remuneração (BRASIL, LEI 9424/96).

[6] Fontes "Mães": contas de origem do recurso.

Na Lei do FUNDEF também era especificado sanções pelo não cumprimento da aplicação de seus recursos, sendo a mais grave delas a intervenção. Conforme essa Lei, os responsáveis pelos sistemas de ensino - TCU, TCE e TCM – teriam que criar mecanismos adequados à fiscalização. Conforme pode ser percebido na redação da Lei nº 9.424/96, Art. 11:

> Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art.35, inciso III, da Constituição Federal. (BRASIL, LEI 9424, Art. 11).

Com duração até 31 de dezembro de 2006, o FUNDEF promoveu mudanças importantes na configuração do ensino fundamental, pois proporcionou recurso específico para o seu custeio. Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República em 2003, iniciou-se a discussão sobre a ampliação do FUNDEF com o propósito de que ele pudesse abranger toda a educação básica[7]. É importante salientar os seguintes pontos sobre o FUNDEF, apresentados no relatório do Ministério da Educação (MEC)[8]:

> - O Fundo é de âmbito Estadual, o que significa afirmar que não se verifica inter-relacionamento e transferência de recursos entre governos localizados em Estados diferentes. A redistribuição financeira ocorre entre o governo estadual e seus municípios, e entre os próprios municípios, localizados dentro de cada um dos 26 Estados, de forma independente (no Distrito Federal não se verifica movimentação de recursos, pela existência de apenas um governo);
> - Os valores devidos a cada governo (estadual ou municipal) obedecem à proporcionalidade do número de alunos do ano anterior (dados do Censo Escolar), atendidos em cada rede de ensino, tomando-se o universo de alunos no âmbito do respectivo Estado;
> - Os recursos são creditados em contas específicas mantidas no Banco do Brasil;
> - O valor creditado resulta do valor arrecadado, oscilando, portanto, em função do comportamento das receitas (contribuição dos Estados e Municípios);
> - A Complementação da União é creditada em parcelas mensais, definidas por Estado, cujos valores são previamente publicados pelo Ministério da Fazenda. (BRASIL/MEC, 2003, Port. 71).

---

[7] Dessa forma, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi aprovado em 11 de junho de 2007, pelo Congresso Nacional, sob a Lei 11.494/07. Para Davies (2001, p.45), "a proposta do FUNDEB é um avanço em relação ao FUNDEF porque abrange a Educação Básica como um todo".

[8] Estudo sobre o valor *per capita* aluno/ano do FUNDEF, obtido no relatório Final do Ministério da Educação (MEC) - Grupo de Trabalho. Portarias nº 71, de 27 de janeiro de 2003, e nº 212, de 14 de fevereiro de 2003. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/relatório2003.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2009.

A fixação de um valor *per capita* aluno/ano foi também assegurado aos governos estaduais e municipais pelo FUNDEF. Caso a relação entre a previsão da receita total para o fundo e o total de alunos do ensino fundamental do ano anterior fosse inferior ao mínimo determinado, a União completaria a diferença. Para Amaral (2001), uma polêmica envolveu o valor mínimo anual por aluno definido pelo governo federal, em razão desse valor ser inferior ao que determinava a própria Lei do FUNDEF. Segundo esse autor:

> O valor de R$ 315,00 vem sendo questionado pelos secretários estaduais de educação e por diversos estudiosos do tema. A Lei nº 9424 (1996) afirma, em seu Art. 6º, que o valor mínimo anual por aluno, ressalvado o primeiro ano da sua vigência em que esse valor será de R$ 300,00, 'será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas...' (AMARAL, 2001, p. 281).

Questionamento que foi fundamentado por estudiosos do Fundo, pois de acordo ainda com o autor citado:

> no livro *O Fundef e seus pecados capitais* (Monlevade & Ferreira, 1997) seus autores detalham uma análise para 1998, quando afirmam que o Ministério da Fazenda projetava para 1998 uma arrecadação global do fundo de R$ 13.312.110.000,00 e estimava o número de estudantes em 31.462.215, o que resulta um valor mínimo de R$ 423,07. (AMARAL, 2001, p. 281, grifos do autor).

Todavia "o Governo Federal divulgou o valor de R$ 315,00, deixando de cumprir a Lei nº 9424 elaborada por ele próprio e encaminhada para aprovação pelo Congresso Nacional." (AMARAL, 2001, p. 281).

Também sobre o valor aluno/ano, Arelaro (2007, p. 10) expõe que "desde o primeiro ano da implantação do FUNDEF, até hoje, houve uma subvalorização do valor *per capita* aluno – ou gasto aluno, como é mais correto identificar este cálculo – estabelecido nacionalmente". Para essa autora, o valor decretado para a 1ª e 4ª séries do ensino fundamental, em 2006, foi de R$ 682,00, segundo a lei do Fundo, o valor deveria ser de R$ 1.200,00, portanto uma diferença de R$ 518,00. Para 5ª a 8ª séries, o valor decretado foi de R$ 716,10, deveria ser de R$1.260,00, uma diferença de R$ 543,00. Conforme pode ser visto na Tabela 1 que segue:

Tabela 1 – Valor *per capita* aluno/ano – FUNDEF de 1997 a 2006

Ano	Valor Decretado – R$ (b)	Valor- Lei 9424/96 (a)	Diferença	
			(a-b)	%
1997	300,00	300,00	*	*
1998	315,00	399,47	84,47	21,14
1999	315,00	451,81	136,81	30,28
2000	333,00	532,53	199,53	37,47
2001	363,00	613,85	250,85	40,86
2002	418,00	706,35	288,35	40,82
2003	446,00	786,16	346,16	44,03
2004	537,71	864,00	326,29	37,76
2005	620,56	935,15	314,59	50,69
2006	682,00	1200,00	518,00	75,95

Fonte: Arelaro (2007, p. 11).

Os dados informam que, em 2006, a diferença para alunos de 5ª a 8ª series chegou a R$ 594,00, ou seja, 75,95% do valor decretado.

Pinto (2007, p. 884) afirma que "o FUNDEF propiciou valores por aluno ano muito reduzidos". O autor expõe essa constatação exemplificando

> que em 11 estados (MA, PA, AL, BA, CE, PI, PB, PE, AM, GO, MG) da Federação ele disponibilizou recursos mensais inferiores a R$ 100 por aluno, e em 6 estados (MA, PA, AL, BA, CE, PI) esses valores foram inferiores a R$ 70/mês. Mesmo considerando o valor médio do FUNDEF, que em 2006 foi de cerca de R$ 100, quantia que, segundo a Emenda Constitucional n. 14 que criou o fundo, deveria ser o valor mínimo nacional, constata-se que é um valor muito inferior ao praticado por boa parte das escolas privadas e é cerca da metade do valor praticado pelo Chile, e 10% do valor praticado pelos Estados Unidos, quando se considera a paridade das moedas. (OCDE, 2005 apud PINTO, 2007, p. 884-885).

Outra comparação apresentada por Pinto (2007, p. 885) é a seguinte: "quem possui um filho estudando na rede privada de ensino pode descontar R$ 2 mil no Imposto de renda, uma quantia 70% acima do valor médio propiciado pelo FUNDEF". Além do baixo valor aluno/ano, há ainda uma grande discrepância de valor aluno/ano de estado para estado:

> Mesmo desconsiderando o valor de Roraima, que por ter baixa densidade populacional, distorce um pouco a média, o valor/aluno de São Paulo é superior ao dobro daquele praticado pelos estados de Maranhão (sic), Pará, Alagoas, Bahia, Ceará e Piauí. (PINTO, 2007, p. 84).

A diferença do valor aluno/ano de 1ª a 4ª séries para 5ª a 8ª séries fixada pelo governo federal era apenas de 5%. Arelaro (2007, p.7) alerta que "[...] mesmo com essa diferença mínima, e quiça arbitrária de 5% entre o *per capita* nacionalmente estabelecido, constitui motivação suficiente para o processo intenso de municipalização".

Além desses problemas relacionados à constituição do FUNDEF, há outros em diferentes regiões brasileiras, como, por exemplo, o inchaço das matrículas nas estatísticas educacionais visando obter mais recursos para o Fundo. Para Davies:

> o inchaço das matrículas não é irregularidade apenas no Rio de Janeiro, mas também em outros Estados, segundo apurou a Subcomissão Especial do Fundef (Brasil, Congresso Nacional, 2001). Por tudo isso (a falsificação de matrículas e a inclusão de matrículas de classes de alfabetização e do supletivo nas do ensino fundamental), é preciso tratar com muita cautela a propaganda federal sobre o sucesso do fundef na expansão das matrículas do ensino fundamental, que, segundo o balanço do MEC sobre o Fundef em 1999 (Brasil, MEC, 1999a), teriam crescido 6% entre 1997 e 1998 em todo o Brasil, passando de 30.535.072 para 32.380.024. (DAVIES, 2001a, p. 25-26).

Davies (2001, p. 26), ao estudar municípios do estado do Rio de Janeiro, afirma "que essas irregularidades levantadas pela subcomissão Especial do FUNDEF e relatadas pelo Deputado Gilmar Machado não se limitam às matrículas e mostram um quadro bem diferente do pintado pela propaganda oficial". As irregularidades incluem:

> transporte escolar fantasma, desvio de finalidade de veículos a serviço da educação, 'clonagem' de alunos, pagamento fictício a professores, que assinam recibo com valor superior ao que efetivamente receberam, não disponibilização pelo Banco do Brasil de dados referentes à conta Fundef, que deveria estar em conta única específica, em contas gerais do ente federativo, retirada de recursos da conta do Fundef (única específica) para outras contas, aplicação dos recursos em despesas que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (as principais ocorrências referem-se a despesas com merenda escolar), inexistência ou não-aplicação do plano de cargos e carreira, inexistência ou falta de condições de trabalho dos conselhos de acompanhamento e controle social, falta de informações aos conselhos. (DAVIES, 2001a, p. 26).

Essas irregularidades relatam a realidade educacional brasileira, a qual precisa ser analisada para que a sociedade fique atenta à administração pública. Um risco do Fundo, segundo Davies, é que:

> poderá acentuar as seculares e nocivas práticas das autoridades, que – geralmente sem nenhum compromisso com o bem público, mas apenas com carreiras e bolsos pessoais, de familiares, amigos e aliados políticos – tenderão a "racionalizar" os recursos humanos e físicos disponíveis com o objetivo de conseguir novas matrículas no ensino fundamental, superlotando as salas de aula, sem gastar um

> centavo a mais em professores e pessoal de apoio e em novas salas e instalações. (DAVIES, 2001a, p. 26).

Mesmo em meio a esse contexto, a política de fundos da qual faz parte o FUNDEF é uma opção defendida pelo MEC. Segundo Castro, para o MEC, ela seria uma forma de dinamizar a gestão dos recursos públicos, já que:

> O MEC não trabalha propriamente na montagem de um sistema nacional de educação; aposta na idéia de utilizar a políticas de Fundos, com expressão estadual, como saída para dinamizar o financiamento da educação. Alega que a estratégia de um arranjo de fontes de recursos específicas é uma forma de melhorar o processo de gestão, pois se definem de forma clara as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para a ampliação do acesso, melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica. No entanto, essa questão suscita divergências, pois alguns entendem que tais fundos encobririam, na verdade, o não cumprimento da vinculação constitucional para a educação. Estes consideram, portanto, que a sua existência é descabida e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da educação. (CASTRO, 2007, p. 8).

Davies alerta que:

> No caso dos fundos formais, um grande risco é eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a Educação não pode ser pensada em pedaços, como uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação. (DAVIES, 2006, p. 755).

Da mesma forma que Davies, Pinto afirma que:

> O FUNDEF pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em um boa parte dos convênios de municipalização. (PINTO, 2007, p. 880).

A expansão do sistema de ensino dos municípios com a municipalização evidenciou o problema da falta de qualidade do ensino devido também a pouca disponibilização de recursos. De acordo com Davies:

> Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e flexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para

> educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. (DAVIES, 2006, p. 755).

O autor acrescenta que "não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população." (DAVIES, 2006, p. 755). Além desse problema dos municípios estabelecerem que, aplicando o mínimo, ou seja, executando o revisto em lei, as suas obrigações com a educação da população já estavam cumpridas, o autor citado ressalta ainda que mesmo os municípios recebendo recursos para o FUNDEF, o percentual constitucionalmente estabelecido não se elevou.

Outra questão relacionada ao Fundo, em razão dos impostos, diz respeito aos municípios que ganham ou perdem com essas transferências. Em um estudo sobre a influência do FUNDEF nas finanças municipais, em 2002, mostra "que, 39,3% dos Municípios brasileiros perdem recursos, principalmente aqueles de pequeno porte demográfico, que representam 71, 0% deste conjunto." (BREMAERKER, 2003, p. 34). Segundo esse estudo:

> A lógica do FUNDEF contraria a lógica do FPM, visto que os municípios de pequeno porte demográfico estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem, por via de conseqüência, poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu município. (BREMAERKER, 2003, p. 34).

A lógica do FPM a que se refere o estudo

> é a de entregar mais recursos para os Municípios de menor porte demográfico, justamente pelo fato de que, em sua quase totalidade, estes Municípios são de base econômica rural e, portanto, sem grandes possibilidades de efetuar razoável receita tributária, já que são dados aos Municípios impostos de natureza eminentemente urbana. (BREMAERKER, 2003, p. 34).

Além dessas perdas relacionadas ao FUNDEF existem outras questões ligadas à dificuldade de fiscalização desse recurso pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle (CACs) de seus recursos.

A constituição de CACs para a verificação das contas do FUNDEF poderia ser uma eficaz ferramenta para se evitar fraudes, mas o que se verifica é que esses Conselhos, na maioria dos municípios estudados, eram compostos por pessoas, de certa forma, "escolhidas" pelo governo. De acordo com Davies:

> tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderá a representar os interesses dos governantes. O professor Monlevade, em visita ao Pará (o único Estado que antecipou a implantação do Fundef) em outubro de 1997, informa, com base em depoimentos colhidos nas localidades visitadas, que os conselhos existentes teriam sido "formados a partir da indicação pessoal de cada prefeito". (Monlevade, 1997b, p.57), Diz ainda que "Só o Conselho Estadual funciona bem, embora 'seja manipulado por um técnico burocrata do governo estadual' " (Monlevade, 1997b, p. 57), segundo declarações de alguns participantes das reuniões. (DAVIES, 2001a, p. 39-40).

Além desses problemas relacionados à indicação dos membros dos Conselhos, há também o desconhecimento técnico dos representantes de pais de alunos, até mesmo dos professores ou dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Davies (2001a) afirma que a representação social nos Conselhos do FUNDEF é, em função disso, enfraquecida. Para esse autor:

> Um outro ponto que enfraquece a representação social é a capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada) relativa à receita do Fundo e aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. Ora, para se compreender um orçamento ou balancete é preciso uma formação mínima para se decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre receita e aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários). (DAVIES, 2001a, p. 41).

O autor exemplifica isso descrevendo um "[...] relatório de avaliação da aplicação do Fundef na região Centro-Oeste, apresentado por ocasião do seminário promovido pela Undime em março de 1999, reconhecia essa falta de 'competência técnica dos integrantes.'" (UNDIME, 1999 apud DAVIES 2001a, p. 41). Segundo Arelaro (2007), para essa entidade, o ideal seria:

> que esta tarefa de fiscalização e acompanhamento dos gastos fossem feitas, respectivamente, pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, reforçando, em algum grau, o seu perfil de autonomia em relação à Administração Pública. As pesquisas também indicaram que os Conselhos Municipais de Educação, poucas reuniões fazem, e pouca interferência têm na definição e avaliação das políticas locais, sendo a maioria deles, liderado por representantes do Executivo. (ARELARO, 2007, p. 14).

Em relação aos CACs do FUNDEF, Arelaro afirma que "[...] a não ser em alguns casos, denunciados em jornais, são raros os Conselhos que exercem plenamente suas funções – por medo, vinculação com o Executivo ou ignorância das rotinas financeiro-contábeis." (ARELARO, 2007, p. 14).

Apesar dessa pouca confiabilidade na fiscalização e no acompanhamento executado por esse Conselho, existe exemplo de sua aplicabilidade, como expôs Barbosa (2006, p. 169), em um estudo em Valparaíso de Goiás: "As reuniões, por exemplo, realizadas mensalmente, além de terem como objetivo a análise sobre a prestação de contas apresentadas pela Secretaria de Educação, têm sido utilizadas pra melhorar os aspectos organizacionais internos, por meio de grupos de estudo". Segundo a autora, "os conselheiros têm uma participação efetiva na fiscalização e aplicação dos recursos, por sua atuação questionadora, investigativa e propositiva." (BARBOSA, 2006, p. 169).

No entanto, as proposições negativas acerca dos Conselhos do FUNDEF se sobrepõem, restando à fiscalização da aplicação dos recursos desse Fundo pela Câmara dos Vereadores (Comissão de Finanças) e pelo Tribunal de Contas do Município (TCM). Este auxiliava a Câmara no controle externo da fiscalização contábil e financeira.

A decisão desse órgão sobre as contas do município somente seria desconsiderada pela decisão de dois terços da Câmara que decidia, então, se acatava ou não as irregularidades apontadas. Uma das sanções seria a intervenção do governo do Estado no Município e a cassação do chefe do Executivo quando julgado culpado. O TCM deveria ser o órgão técnico responsável pelo controle dos gastos dos municípios, mas, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi:

> Os Tribunais têm assumido atitudes mais políticas do que técnicas nessa incumbência, uma vez que seus conselhos são nomeados pelo próprio chefe do Poder Executivo e formados por profissionais de áreas diversas. Isso pode levar a atrasos consideráveis na divulgação dos resultados (o que dificulta a fiscalização) ou à priorização de critérios políticos e pessoais em questões eminentemente técnicas, uma vez que se referem a recursos arrecadados e gastos efetuados. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 201).

Davies (2004, p.17) a isso acrescenta que " [...] uma frase famosa no Brasil resume bem a atitude dos Tribunais de Contas (TCs) e também do Poder dito 'Público' como um todo: 'Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei'."

No que se refere aos TCs, o autor ressalta as diversas interpretações do que sejam as receitas e despesas relacionadas à MDE, embora elas estejam descritas na LDB/96 nos Art. 70

e 71. O Art. 70 caracteriza o que seja MDE, o Art. 71 o que não é considerado despesa com MDE:

> Os TCs adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais. Vale ressaltar que tais interpretações são mais importantes do que as disposições constitucionais ou da nova LDB, uma vez que os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando o fazem, é claro) tais interpretações materializados em instruções normativas ou resoluções dos TCs, e não as disposições constitucionais ou da LDB. (DAVIES, 2004, p. 17).

A maior divergência entre os TCs está nas despesas com o pagamento dos inativos: "a divergência maior entre os TCs, pelo menos em termos de magnitude dos recursos, está na inclusão ou não dos inativos como MDE." (DAVIES, 2001b, p. 144).

Percebe-se que muitas foram as críticas em relação ao FUNDEF, apesar da avaliação positiva do Fundo feita pelo governo de FHC. De acordo com Davies (2006) e Pinto (2007), o FUNDEF não resolveu o problema do ensino fundamental. Para esses autores, o FUNDEF acabou causando diversos problemas aos municípios, pois, na expectativa de receber recursos, não prestaram atenção nas responsabilidades que também estavam adquirindo ao receberem novos alunos para o seu sistema educacional.

O primeiro pressuposto do governo FHC (1995-2002) sobre esse Fundo "é que os recursos utilizados na educação e, particularmente, no ensino fundamental eram suficientes. O problema a ser enfrentado, na avaliação daquele governo, era o de sua má gestão e falta de controle social, o que permitia desvios destes recursos." (ARELARO, 2007, p. 5-6). Essa autora termina seu texto afirmando que:

> Se, por um lado, parte dessa afirmação pode ser considerada verdadeira, uma vez que os desvios existem e não há, de fato, controle social do seu uso, por outro, a implantação do FUNDEF demonstra que esse Fundo foi uma forma 'criativa' de o Governo Federal investir menos, do pouco que investia na área 'Educação'. (ARELARO, 2007, p. 5).

Arelaro (2007) alerta ainda que tal proposição deu margem para que o governo investisse menos dinheiro na educação porque bastava fiscalizar bem os recursos já existentes, não deixando de considerar a ocorrência da má gestão e de desvio de recursos. Além da falta de responsabilidade em gerir o recurso público e da ausência de fiscalização, existem problemas complexos imbricados nessa questão. Libâneo, Oliveira e Toschi afirmam que:

> Há instrumentos legais que podem contribuir para o controle social dos recursos financeiros públicos, mas nem sempre a sociedade sabe como fazer isso, uma vez que as questões financeiras são consideradas difíceis e complexas e, além disso, não se nota qualquer disposição, interesse e abertura do Poder Executivo para pôr suas contas à mostra a sociedade. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 191).

Conforme evidenciam esses autores, por um lado existem instrumentos para o controle das contas, por outro, existe a dificuldade (2001) em compreender essas contas, além da falta de vontade das autoridades em expô-las claramente. Mendes acrescenta ainda a possibilidade de haver desvios dos recursos em função da população não conseguir acompanhar o que é realizado pelo poder público municipal:

> A teoria da descentralização fiscal indica que os municípios com muita concentração de pobres tendem a ser mais propensos a incorrer em desvios de recursos e má gestão de programas descentralizados. Uma grande quantidade de eleitores mal informados e sem condições de acompanhar os atos da administração municipal facilitaria, para a elite local, desviar em proveito próprio, os recursos recebidos. (MENDES, 2001, p. 42).

Esses problemas seriam mais recorrentes em municípios pobres, mas o que explicaria a ocorrência desses problemas em municípios mais desenvolvidos? Esse autor apresenta a hipótese de que ao aparecer um grande número de denúncias sobre o FUNDEF, em muitos estados e municípios, poderia estar existindo uma associação a "um clima de disputa política", razão pela qual "poderia levar a um maior número de denúncias e gerar a impressão de que ali existiram mais fraudes." (MENDES, 2001, p. 42).

Existem várias interpretações sobre os problemas que ocorreram com o FUNDEF, principalmente os ligados à má gestão e ao desvio de recursos. Entretanto, a Lei do FUNDEF prevê medidas para fiscalizar esse recurso e punir as irregularidades, até com a intervenção de um ente federativo em outro. No entanto, a insuficiência dos recursos aplicados em educação desloca a culpa dos problemas educacionais para as mãos dos que a administram e dos que dela necessitam.

Daí a importância de se verificar, em Anápolis, se a proposição dos recursos e da fiscalização foi realmente valiosa, uma vez que cada região possui suas especificidades e uma suposição geral não pode ser aceita. Portanto, é preciso, para isso, conhecer esse município e sua realidade.

CAPÍTULO II
ANÁPOLIS: CARACTERÍSTICAS GERAIS, RECURSOS CONSTITUCIONAIS PARA A EDUCAÇÃO E O EFEITO FUNDEF

Neste capítulo procuraremos conhecer as características gerais do município de Anápolis: o surgimento do município, sua população, um pouco da sua política e de sua realidade econômica, com o objetivo de mostrar o volume de suas receitas próprias, das transferências da União e do Estado e o quanto desses recursos deveria ser destinado à educação. Procuraremos, ainda, compreender como se institucionalizou o FUNDEF nesse município, seu reflexo na municipalização, nos salários dos professores e também a atuação do seu conselho na fiscalização dos recursos do Fundo.

2.1 O surgimento de Anápolis

A história do surgimento do município de Anápolis esteve basicamente ligada à dificuldade de transporte de mercadorias da região sul e sudeste para o norte e parte do nordeste, devido ao fato de não ter chegado em Goiás as estradas de ferro. Em razão disso, o comércio de mercadorias era feito exclusivamente pelos carros de bois e também pelas tropas de burro. Eram viagens que precisavam que os tropeiros parassem para repousar de preferência às margens de algum ribeirão e só depois continuassem suas viagens. Anápolis surgiu dessa movimentação de tropeiros (POLONIAL, 1995, p. 36), e o lugar foi lentamente evoluindo para entreposto comercial e de abastecimento. Existem outras versões sobre o seu surgimento, como a de Rocha, que se baseia no discurso da protagonista D. Ana[9]:

> Dona Ana das Dores, segundo uma das versões, viajava entre Jaraguá e Bonfim (posteriormente, Silvânia) com tropa, ou seja, o transporte que na época utilizava o lombo de bestas e geralmente em grupos ou comitivas. Os pertences e a bagagem eram colocados em sacos ou malas de couro, as bruacas, como eram chamadas no interior de Goiás, ou buracas, como eram denominadas em Minas Gerais. Nessa viagem de dona Ana das Dores, em meio aos pertences estava uma imagem de Nossa Senhora de Santana.
> Na travessia dos campos cortado pelo córrego que posteriormente seria denominado das Antas, fez-se uma pausa para descanso, após o qual, na recontagem dos animais, descobriu-se a falta de uma besta. Procurou-se por ela e logo foi encontrada

[9] "Sobre a germinação de Anápolis e a definição da padroeira da terra, a personagem de ambas tinha, por sinal, o nome de Ana. Nome completo Ana das Dores Almeida. Mãe de Gomes de Souza Ramos, inquestionavelmente considerado o fundador da povoação, que se tornou freguesia, depois ganhou o status de vila e, em 1907, a condição de cidade – que se tornaria, em 2007, a centenária cidade de Anápolis." (ROCHA, 2007, p. 15).

> numa mata. Essa besta era exatamente a que transportava a bruaca em que se achava a imagem. Dona Ana fez a promessa: se o animal completasse a viagem, ela doaria a imagem para a primeira capela que se erguesse na região.
> Pela outra versão, os tropeiros não conseguiram levantar a bruaca e dona Ana entendeu como desejo de Santana de ali permanecer e, assim, ela formulou a promessa da capela. (ROCHA, 2007, p. 15-16).

De qualquer forma, o que marcou mesmo o surgimento de Anápolis foi a sua localização estratégica na região central do país. Essa cidade passou por vários nomes até finalmente se chamar Anápolis, sendo emancipada no dia 31 de julho de 1907, pela Lei nº 320, assinada pelo presidente do Estado de Goiás, Miguel Rocha Lima. Polonial descreve a trajetória de evolução desse município:

> Vários nomes recebeu o povoado: em 1871, era Capela de Santana das Antas; em 1873, Freguesia de Santana das Antas; em 1884, Freguesia de Santana dos Campos Ricos; em 1886, voltava ao nome de Freguesia de Santana das Antas; em 1887, a Freguesia é elevada à condição de Vila de Santana das Antas; e, por fim, no dia 31 de julho de 1907, a vila alcançou o status de cidade, com o nome de Anápolis. (POLONIAL, 1995, p. 37).

Como foi visto, foi rápida a evolução desse município de povoado à cidade, velocidade também percebida em seu desenvolvimento econômico. Polonial (2006) enumera quatro momentos decisivos do desenvolvimento econômico em Anápolis:

> O primeiro, das origens, em 1870, até a primeira década do século XX, que corresponde à formação inicial do arraial até a elevação da Vila à categoria de Cidade. Nesse período predominou uma economia rural e local, pois a cidade não oferecia uma diversidade econômica para a sua população, tendo como destaque a criação de gado; o segundo momento está delimitado entre a década de dez e a década de trinta, com o incremento populacional e a evolução para uma economia de agricultura comercial já, na década de vinte e, principalmente, na década de trinta, devido à perspectiva da chegada dos trilhos e do progresso que isso representaria. [...] O terceiro momento entre as décadas de 30 e 60, foi quando Anápolis se transformou no maior pólo atacadista do Centro-Oeste. Alguns fatos foram decisivos para que isso acontecesse e contribuísse para a acumulação de capital na cidade. De início destaca a chegada da ferrovia em 1935, [...] à política de interiorização de Getúlio Vargas, nas décadas de trinta e quarenta, concretizada na construção de Goiânia e na criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás em 1941, [...] Um terceiro fator que favoreceu o desenvolvimento econômico do município pose ser apontado à construção de Brasília nos anos cinqüenta. [...] O último momento está delimitado entre a década de sessenta e os dias atuais, tendo como referência a criação da Associação Industrial de Anápolis (AIA), em 1958, a realização da 1ª FAIANA em 1969, a construção da Base Aérea em 1973 e a inauguração do DAIA em 1976. (POLONIAL, 2006, p. 29).

Foram vários os acontecimentos que favoreceram o desenvolvimento econômico do município citado, dentre eles, sua localização estratégica, entre Goiânia, a capital do Estado de Goiás, e Brasília, a capital Federal; ser sede da Base Aérea e possuir um Distrito Agro-Industrial. As características gerais e a estrutura política de Anápolis serão apresentadas no próximo item.

2.2 O município de Anápolis: características gerais e estrutura política no período de 2001 a 2003.

Entre os 246 municípios que formam o Estado de Goiás encontra-se Anápolis, que possui uma área de 918,375 Km² e faz limitações com os municípios de Abadiânia, Campo Limpo de Goiás, Gameleira de Goiás, Goianápolis, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás, Petrolina de Goiás, Pirenópolis e Terezópolis de Goiás. O quadro 2 mostra as características gerais desse município.

Quadro 2 - Características gerais do município de Anápolis

Município	**Anápolis**
Distância da Capital	53 km
População (2008) estimada	331.329 habitantes
População Urbana (2000)	280.164 habitantes
População Rural (2000)	7.921 habitantes
Densidade Demográfica	354,48 hab./km²
Taxa Geométrica de Cresc. (2000-2008)	1,76%
Eleitores (2008) estimado	217.127
PIB per capta – (R$ 1.000,00 - 2006)	11.833
Ìndice de Desenvolvimento Humano (2000)	0,788
Taxa de Alfabetização % (2000)	92,11

Fonte: SEPLAN/GO (2009).

Segundo dados da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás (SEPLAN), a contagem da população, em 2007, abrangeu municípios de até 170 mil habitantes, não havendo a separação entre população urbana e rural. Em função disso, os dados apresentados na tabela, referentes a essas populações, referem-se ao ano de 2000. De

acordo com a SEPLAN, "Anápolis é terceiro maior município do Estado em população e o segundo em arrecadação de impostos, compondo a região mais desenvolvida do Centro-Oeste brasileiro, eixo Goiânia-Anápolis-Brasília." (GOIÁS. SEPLAN, 2009). Essa secretaria informa ainda que o município citado "é o segundo no ranking de competitividade e desenvolvimento." (GOIÁS, SEPLAN, 2009).

Segundo essa Secretaria, Anápolis "participou com 6,61% do PIB estadual em 2006. O município possui localização estratégica no Estado, concentra grandes centros de distribuição comercial e indústrias farmacêuticas com destaque para produção de medicamentos." (GOIÁS. SEPLAN, 2009). O município conta ainda com pólo educacional de níveis superior e técnico o qual garante a capacitação de mão-de-obra local.

O município de Anápolis possui seu Distrito Agroindustrial (DAIA) que abriga parte importante do pólo farmacêutico de Goiás, além de outras indústrias. Anápolis possui ainda o Porto Seco Centro-Oeste que funciona como alfândega para desembaraço aduaneiro para empresas importadoras ou exportadoras e também a Plataforma Logística Multimodal, localizada próximo ao DAIA, para armazenamento e distribuição de carga (ROCHA, 2007, p. 252 - 253). Sobre a importância econômica do município, o jornal *O popular,* de 22 de fevereiro de 2009, informa que estão instaladas 108 empresas em Anápolis:

> No total são 108 empresas já em funcionamento, responsáveis pela geração de 11 mil empregos diretos, e 50 na fila a ser instalados [...] por tudo isso, Anápolis está sempre entre os primeiros nos rankings de indicadores econômicos, justificando devidamente o título que recebeu de Manchester goiana, numa referência à cidade do Reino Unido que abriga grande centro industrial e econômico. (O POPULAR, 2009, p. 4).

A população de Anápolis cresceu 84% no período de 1980 – 2008, sendo que a taxa média de crescimento, no período 2000 – 2008, foi de 1,7% ao ano. A tabela 1 mostra os dados relativos à população de Anápolis no período de 1980 – 2008.

Tabela 2 - Crescimento populacional de Anápolis em 1980 a 2008

Ano de Referência	População	Taxa de crescimento (2001-2008) (%)	Urbana[10]	Rural
1980	180.012	-	163.096	16.916
1991	239.378	-	226.925	12.453
1996	264.975	-	244.670	20.305
2000	288.085	-	280.164	7.921
2001	288.814	0,3	-	-
2002	293.475	1,6	-	-
2003	298.155	1,6	-	-
2004	307.977	3,0	-	-
2005	313.412	1,8	-	-
2006	318.808	1,7	-	-
2007	325.544	2,1	-	-
2008	331.229	1,7	-	-

Fonte: SEPLAN/GO (2009).

Os dados mostram que o crescimento anual da população anapolina foi gradual, observando uma diminuição da população do campo nos períodos de 1996 a 2000 e um aumento da população urbana. Fato que pode ser interpretado pelo êxodo rural e pela demanda por mão-de-obra com o crescimento da indústria, juntamente com aumento das oportunidades oferecidas pela cidade, dentre elas, a oferta dos diversos níveis educacionais.

A história política de Anápolis evidencia uma oscilante participação do povo na escolha de seus governantes. No período de 1892 a 1893, ocorreu a nomeação do primeiro administrador do município, José da Silva (Zeca Batista); de 1893 até 1930, foram eleitos 11 prefeitos; de 1934 a 1947, não aconteceram eleições, foi um período de pouca participação da população no processo político, em que foram nomeados 11 prefeitos.

No entanto, entre 1947 a 1973, a cidade retomou sua autonomia política e, nesse período, foram eleitos 12 prefeitos. No ano de 1973, o prefeito teve seu mandato cassado com base no AI-5 e, em seu lugar, foi nomeado um interventor, momento no qual a cidade foi decretada área de segurança nacional com a construção da Base Aérea Nacional. Entre 1973 e 1985, a cidade retoma a nomeação de prefeitos e nove foram assim indicados. Com o processo de redemocratização do país, a reconquista do direito do voto secreto foi adquirida e, no período de 1986 a 2008, foram eleitos seis prefeitos, um deles, Ernani de Paula, sendo

[10] Segundo a Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás (SEPLAN), "a contagem da população, em 2007, envolveu municípios de até 170 mil habitantes, portanto, nos municípios de Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Luziânia não há informações para população urbana e rural". Disponível em http://www.seplan.go.gov.br/sepin/ . Acesso em 3 de junho de 2009.

cassado em 2003 após o município sofrer a intervenção, objeto de estudo deste trabalho. (POLONIAL, 2007). A tabela que segue mostra a relação de prefeitos que foram eleitos em Anápolis de 1986 a 2008:

Quadro 3 - Prefeitos eleitos do Município Anápolis de 1986 a 2008

Ano	Prefeito	Partido
1986-1988	Adhemar Santillo	PMDB
1989-1992	Anapolino Silvério de Faria	PMDB
1993-1996	Wolney Martins de Araújo	PDS
1997-2000	Adhemar Santillo	PMDB
2001-2003	Ernani de Paula	PPS
2003-2004	Pedro Sahium*	PSB
2005-2008	Pedro Sahium*	PSB

Fonte: Polonial (2007, p. 137 - 159). *Vice-Prefeito de Ernani de Paula que assumiu depois de sua cassação, sendo, depois, reeleito.

No governo que abrangeu o período de 2001 a 2003 aconteceu, em Anápolis, uma intervenção do governo do Estado de Goiás. O prefeito do município, Ernani de Paula, em razão disso, foi afastado, sofrendo posteriormente a cassação de seu mandato. Nascido no Estado de São Paulo, proprietário da Universidade São Marcos, foi, no período citado, não apenas gestor e professor, mas também proprietário da Fazenda Barreiro. Nessa propriedade localizada no município de Silvânia que faz divisa com Anápolis funciona o Instituto de Pesquisa Mellon. Segundo o Jornal *Opção,* o sucesso dessa propriedade e o seu envolvimento com o ensino "o credenciou aos olhos dos anapolinos e até dos goianos como um empresário moderno e preocupado com a educação." (OPÇÃO, 2003, p.1).

O Jornal *Opção* divulgou ainda que Ernani de Paula começou a sua trajetória política sendo procurado por várias lideranças[11]:

> Ernani começou a ser assediado pelos principais políticos do Estado. Era o sonho de consumo de praticamente todos os candidatos a prefeito da cidade, que o queriam para vice. Surpreendentemente ele desistiu das negociações para ser vice e lançou-se candidato pelo PPS. (OPÇÃO, 2003, p. 1).

Quando Ernani de Paula (PPS) concorreu à prefeitura de Anápolis em 2000, os seus adversários eram políticos tradicionais, como Rubens Otoni (PT), Jackson Barbosa

[11] Disponível em <http://WWW.jornalopcao.com.br/index.asp?seção=Destaque2&idjornal=39>. Acesso em 07 de março de 2009.

(PRP), José Lopes (PSDB), José de Lima (PPB) e Adhemar Santillo (PMDB). Entretanto, mesmo sendo "estrangeiro" em terras goianas e nunca haver concorrido a uma eleição no município, não houve empecilho para sua vitória. A tabela 2 que segue apresenta o resultado desse processo eleitoral.

Tabela 3 - Eleições para prefeito de Anápolis em 2000 total e percentual

Partido	Candidato	Total de votos	%
PPS	Ernani de Paula	50.204	36,74
PSDB	José Lopes	37.249	27,26
PT	Rubens Otoni	24.140	17,66
PMDB	Adhemar Santillo	18.407	13,47
PPB	José Rodrigues de Lima	6.654	4,87
Total dos Votos válidos		136.654	100,00

Fonte: Polonial (2007, p. 160).

O empresário Ernani de Paula (PPS) foi eleito com 50.204 votos, 36,74% dos votos válidos, obteve 12.955 votos de frente em relação ao segundo colocado - o deputado José Lopes (PSDB). Vitória essa que, segundo o Jornal *Opção*, de 10 a 16 de agosto de 2003, provocou a ruptura de uma hegemonia política na cidade:

> Ernani de Paula ganhou com mais de 50 mil votos. Derrotou de uma só vez todos os grupos políticos da cidade. A começar pelo prefeito Adhemar Santillo, que candidato à reeleição, amargou um último lugar (sic). O PT anapolino que tinha um fortíssimo candidato deputado Rubens Otoni, também foi derrotado. E a base aliada do governador Marconi Perillo, tão dividida em Anápolis quanto em Goiânia, acabou sendo derrotada com o deputado José Lopes. (OPÇÃO, 2003, p. 1).

Ernani de Paula, além de ser vitorioso nas eleições, com excelentes resultados, também obteve vitória na composição do legislativo de Anápolis, que possuía José Vitor Caixeta (PMDB) como presidente. A tabela 3 mostra a composição da Câmara de Vereadores de Anápolis no mandato de Ernani de Paula.

Tabela 4 - Composição da Câmara de Vereadores de Anápolis durante o mandato de Ernani de Paula

Quant	Vereadores situacionistas	Partido	Quant	Vereadores oposicionistas	Partido
1	Amilton Batista de Faria	PTB	1	Antonio Roberto Gomide	PT
2	André Luiz G. de Almeida	PMDB	2	Atair Pio de Oliveira	PP
3	Eber Batista Mamede	PL	3	Achiles Mendes Ribeiro	PMDB
4	Edson de Araújo de Lima	PL	4	Dilmar Ferreira	Sem partido
5	Ilmar Lopes da Luz	PDT	5	José Vieira da Silva	PSDB
6	Joaquim Teófilo R. Alves	PFL			
7	Joaquim Jacinto Lima	PL			
8	José Rodrigues Chaveiro	PTB			
9	José Rosa da Silva	PDT			
10	Márcio Jacob Borges	PFL			
11	Mauro José Severiano	PDT			
12	Mírian Garcia Pimenta	Sem partido			
13	Pedro Antônio M. de Oliveira	PFL			
14	Rumão Ribeiro Guimarães	PFL			
15	Valdim Francisco da Silva	PL			

Fonte: Ferreira (2004).

A composição do legislativo municipal, com 15 vereadores situacionistas e 5 oposicionistas, pressupunha certas "vantagens" para a administração de Ernani de Paula; no entanto, esse favorecimento não foi suficiente para evitar uma intervenção estadual no município. O mandato do prefeito foi interrompido por dois motivos. Quem assumiu sua vaga na prefeitura do município foi o vice-prefeito Pedro Sahium, o qual , ao término dessa gestão, foi reeleito e exerceu o seu mandato até 2008.

2.3 Os recursos constitucionais para a educação em Anápolis

De acordo com dados do Censo Escolar de 2007, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o sistema educacional de Anápolis apresenta um total de 1030 alunos em creches, 663 deles estão na rede municipal e 367 nas escolas privadas; na pré-escola há um total de 2.337 alunos, 757 na rede municipal e 1580 nas escolas particulares; e, no ensino fundamental, de primeira a oitava séries, 49.627 alunos estão distribuídos da seguinte forma: 24.230 compõem da primeira a quarta séries do ensino

fundamental, 18.514 alunos pertencem à rede municipal, 57 à rede estadual e 5.659 às escolas privadas; de quinta a oitava séries do ensino fundamental há um total de 25.397 alunos, 7.567 estão na rede municipal, 12.264 na rede estadual e 5.566 alunos nas escolas particulares. (BRASIL, INEP, 2007).

A Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia é responsável por "57 unidades escolares e nove centros de Educação Infantil com mais de 30 mil alunos"[12]. (ANÁPOLIS, PREFEITURA, 2008).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH - médio)[13] da Educação de Anápolis, no ano de 2000, alcançou um índice de 0, 889%. Os indicadores de educação utilizados para essa aferição foram: alfabetização e taxa de matrícula, sendo que a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade possuía peso dois e a taxa bruta de freqüência à escola possuía peso um. Desse modo, o índice de educação teve um crescimento de 9, 8% no decênio de 1991 – 2000, conforme Pesquisa IPEA/IBGE[14].

As atividades do sistema educacional municipal são financiadas com recursos oriundos dos tributos e são vinculados pela constituição brasileira. A Lei Orgânica de Anápolis não estabelece o valor da vinculação municipal para a educação, sendo assim, prevalece o estabelecido na Constituição Federal no Art. 212, ou seja, nunca menos que 25% "da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino". (BRASIL, CF, 1988).

As receitas do município de Anápolis são oriundas da arrecadação do próprio município (Art. 156 da Constituição Brasileira): Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU e ITU); Imposto sobre Transmissão Inter vivos e Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI); Imposto sobre Prestação de Serviços (ISS).

Os recursos transferidos pela União aos municípios abrangem (Art. 158, inciso II da Constituição Brasileira): o valor repassado via FPM, oriundo da receita do Imposto de Renda (IR) arrecadado pela União e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), distribuído entre os municípios, aplicando-se os coeficientes individuais estabelecidos pelo TCU (Art. 159, I, b da CF/88); 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a

---

[12] Disponível em: < http://.anapolis.go.gov.br/unidade.asp?cod=026 >. Acesso em 22 de setembro de 2008.

[13] O IDH varia de 0 a 1, sendo a melhor situação entre 0,800 e 1. Disponível em: http://wikipedia.org/wiki/%c38Dndice_de_Desenvolvimentohumano. Acesso em 7 de junho de 2009.
Disponível em: < http://www.anapolis.go.gov.br/dowloads/agenda21.pdf >. Acesso em 22 de setembro de 2008.

[14] Disponível em: < http://www.anapolis.go.gov.br/dowloads/agenda21.pdf >. Acesso em 22 de setembro de 2008.

Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) do funcionalismo público[15].

São ainda transferidos dos Estados aos municípios (Art. 158, incisos III e IV da Constituição Brasileira): 50% da arrecadação do Imposto do Estado sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), licenciados em seus territórios; 25% do produto da arrecadação do Imposto do Estado sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS) e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; 25% do IPI- exp, Lei complementar Kandir; e dívida ativa dos municípios.

Além desses recursos existe ainda a cota parte da contribuição do Salário Educação, conforme estabelece o Art. 212 da Constituição Brasileira: "O ensino fundamental terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei"[16].

Analisa-se, a seguir, a evolução dos impostos e do salário-educação no período de 1998, ano de implantação do FUNDEF no Brasil de 1998 a 2007[17].

Os valores dos impostos arrecadados pelo município, IPTU, ITBI e ISS foram os da tabela 5 que segue. Os valores estão em R$ mil e foram corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas a preços de janeiro de 2009.

---

[15] O FPM é repassado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e sua composição é a soma do IR com o IPI. Uma parte dessa arrecadação fica para a União e a outra vai para os estados por meio do chamado Fundo de Participação dos Estados (FPE), e para os municípios pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A entrega desses recursos da União ao FPM foi aumentada em 1%, passou , portanto, de 22,5% para 23,5% segundo a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, que alterou o Art. 159 da CF/88. Para calcular esse recurso também são usados coeficientes de participação divulgados anualmente pelo Tribunal de Contas da União. A distribuição dos recursos do FPM é feita de acordo com o número de habitantes dos municípios.

[16] "O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no Art. 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis n. 9.424/96 e 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição". Disponível em: http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=salario_educacao.html. Acesso em: 15 de abril de 2009.

[17] Os dados disponíveis mais recentes são os de 2007.

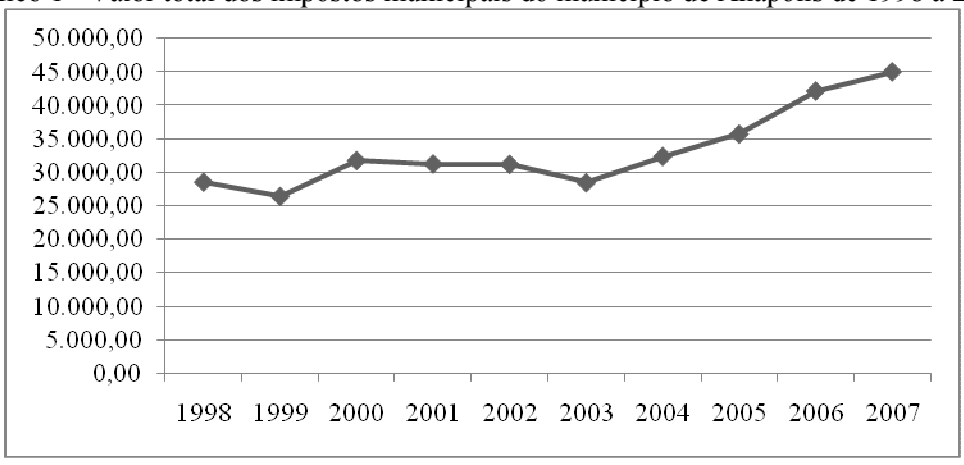
Tabela 5 - Evolução das receitas de impostos municipais em Anápolis de 1998 a 2007
(Em R$ mil a preços de jan. de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV, a preços de janeiro de 2009)

ANO	IPTU	ITBI	ISS	IRRF Servidores Municipais	Dívida* Ativa	TOTAL
1998	11.844,36	2.648,77	11.455,21	2.700,17	-	28.648,51
1999	11.517,59	3.018,43	9.408,82	2.556,49	-	26.501,33
2000	12.679,05	3.202,48	13.416,11	2.558,48	-	31.856,12
2001	11.291,00	3.369,88	13.651,90	3.045,08	-	31.357,86
2002	12.821,63	4.188,52	10.339,14	3.102,09	845,51	31.296,89
2003	17.114,89	1.996,64	5.861,25	2.114,19	1.468,90	28.555,87
2004	18.806,75	2.574,42	6.574,45	3.521,52	992,61	32.469,75
2005	17.559,76	4.059,57	9.858,23	4.040,08	289,99	35.807,63
2006	19.977,95	4.840,55	14.353,40	2.842,50	219,40	42.233,80
2007	18.729,75	5.260,72	16.854,20	4.160,49	96,05	45.101,21

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO, página restrita dos vereadores de Anápolis. * Obs: Os valores da dívida ativa só constavam a partir de 2002 , período em que o TCM informatizou seu sistema.

O gráfico 1 ilustra o valor total dos impostos municipais:

Gráfico 1 - Valor total dos impostos municipais do município de Anápolis de 1998 a 2007



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO, página restrita dos vereadores de Anápolis.

Verifica-se que houve um aumento na arrecadação total do município de Anápolis nesse período, de 57,4%, sendo que, na gestão de Ernani de Paula, a arrecadação sofreu uma queda, exatamente no ano da intervenção, 2003. Os valores da arrecadação tinham atingido R$ 31,86 milhões em 2000, R$ 31,36 milhões em 2001, R$ 31,30 milhões em 2002 e, em

2003, o valor caiu para R$ 28,56 milhões, retornando em seguida para R$ 32,47 milhões em 2004 e sempre crescente até 2007.

Este fenômeno econômico também ocorreu quando do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, quando o total da arrecadação brasileira também caiu drasticamente:

> Nota-se, em 1990, primeiro ano do governo Collor, um aumento na arrecadação de impostos do FPF como percentual do PIB. Entretanto, com o aparecimento das denúncias de corrupção no governo, inicia-se uma queda vertiginosa nesse percentual, que atinge seu menor valor no período em 1992, exatamente no ano do *impeachment* do presidente. (AMARAL, 2003, p. 134, grifo do autor).

Os recursos financeiros transferidos pela União, FPM, ITR, LC 87/96 e IRRF, foram os da tabela 6 que segue. Os valores estão em R$ mil, corrigidos para janeiro de 2009, pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

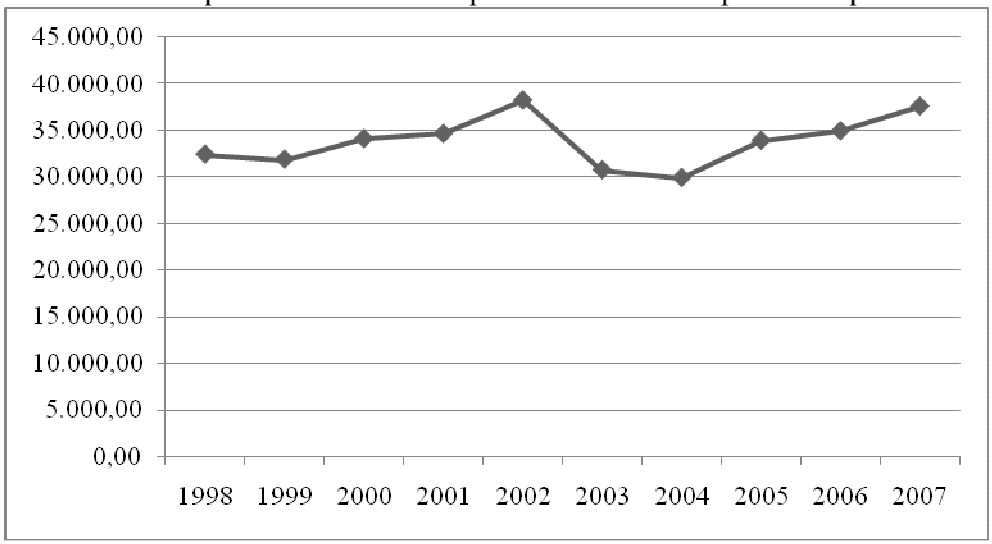
Tabela 6 - Transferências da União ao município de Anápolis de 1998 a 2007
(Valores em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

Ano	FPM	ITR	LC 87/96	TOTAL
1998	32.287,65	143,43	-	32.431,08
1999	31.769,50	115,53	-	31.885,03
2000	32.774,80	75,63	1.267,85	34.118,28
2001	33.446,78	79,22	1.135,53	34.661,53
2002	37.171,27	26,83	1.082,07	38.280,17
2003	29.786,00	94,40	860,33	30.740,73
2004	29.025,56	50,64	821,80	29.898,00
2005	33.155,00	37,11	730,84	33.922,95
2006	34.563,04	37,60	361,64	34.962,28
2007	37.569,79	43,20	23,81	37.636,80

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO, página restrita dos vereadores de Anápolis.

O gráfico 2 mostra os valores totais que foram transferidos pela União para o município de Anápolis.

Gráfico 2 - Valores totais que foram transferidos pela União ao município de Anápolis de 1998 a 2007



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009.

Nota-se, novamente, uma grande queda no FPM e no IRRF no ano de 2003, o ano da intervenção, ressaltando que a composição do FPM é a soma do IR com o IPI, em que uma parte fica para a União e outra vai para os estados e municípios por coeficientes de participação divulgados pelo Tribunal de Contas da União.

Comparando-se os montantes dos recursos transferidos pela União com o montante de recursos arrecadados pelo município, percebe-se que eles são praticamente da mesma magnitude, o que mostra a importância dessas transferências para que o município possa desenvolver mais atividades, dentre elas, as educacionais.

As transferências do estado para o município de Anápolis, IPVA, ICMS e IPI-exp, são as da Tabela 7 que segue.

Tabela 7 - Transferências do Estado para o município de Anápolis de 1998 a 2007
(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV

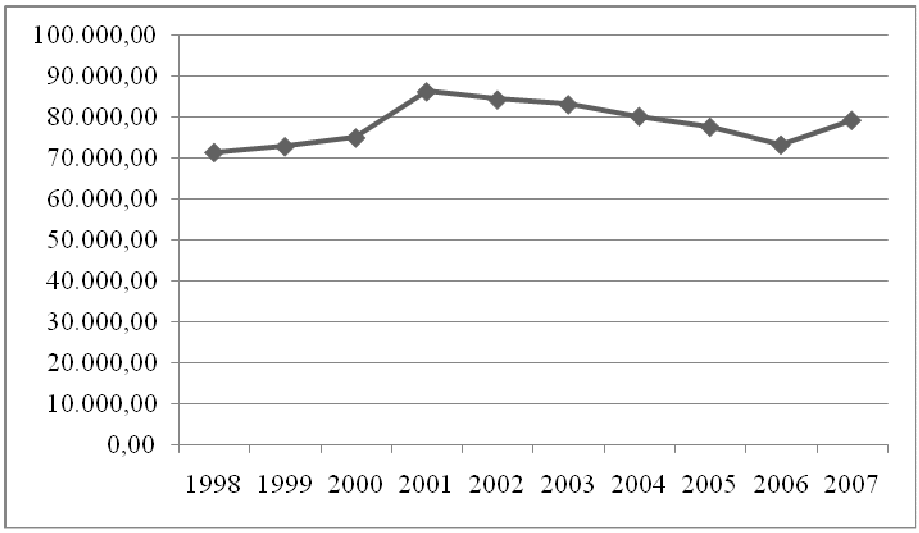
ANO	IPVA	ICMS	IPI-EXP	TOTAL
1998	9.283,38	62.176,40	8,04	71.467,82
1999	8.001,45	64.897,49	7,94	72.906,88
2000	7.820,50	67.223,45	-	75.043,95
2001	11.218,78	75.141,39	-	86.360,17
2002	11.106,84	72.969,23	312,40	84.388,47
2003	8.791,32	74.107,08	307,00	83.205,40
2004	8.967,37	71.022,47	315,37	80.305,21
2005	9.702,08	67.626,55	373,00	77.701,63

2006	11.491,25	61.509,00	328,37	73.328,62
2007	11.720,00	67.237,00	413,41	79.370,41

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009.

O gráfico 3 mostra a evolução dos valores totais que foram transferidos pelo estado para o município de Anápolis.

Gráfico 3 - Valores totais que foram transferidos do estado para o município de Anápolis de 1998 a 2007



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009.

Nota-se que a transferência do ICMS possui o maior valor dentre todos os impostos e transferências de Anápolis.

O valor total de impostos e transferências para o município de Anápolis são, então, os da tabela 8, em que os valores estão em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

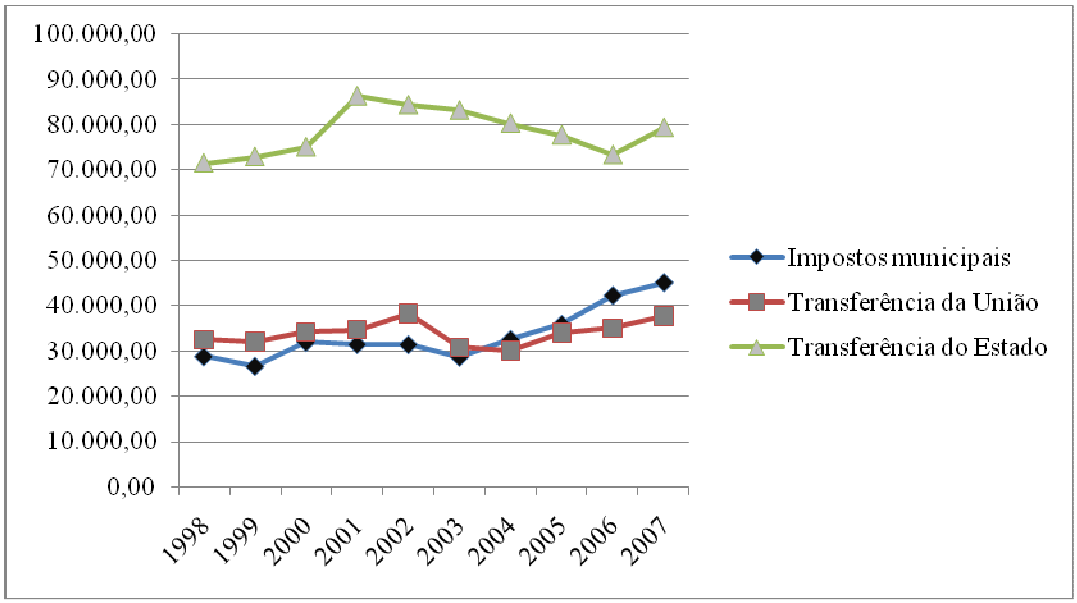
Tabela 8 - Valores totais de impostos e transferências para o município de Anápolis de 1998 a 2007
(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

ANO	IMPOSTOS MUNICIPAIS	TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO	TRANSFERÊNCIA DO ESTADO	TOTAL GERAL
1998	28.648,51	32.431,08	71.467,82	132.547,41
1999	26.501,33	31.885,03	72.906,88	131,293,24
2000	31.856,12	34.118,28	75.043,95	141.018,35
2001	31.357,86	34.661,53	86.360,17	152.379,56
2002	31.296,89	38.280,17	84.388,47	153.965,53
2003	28.555,87	30.740,73	83.205,40	142.502,00
2004	32.469,75	29.898,00	80.305,21	142.672,96
2005	35.807,63	33.922,95	77.701,63	147.432,21
2006	42.233,80	34.962,28	73.328,62	150.524,70
2007	45.101,21	37.636,80	79.370,41	162.108,42
TOTAL	333.828,97	338.536,85	784.078,56	1.456.444,30

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf, acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO página restrita dos vereadores de Anápolis.

O gráfico 4 apresenta a evolução do valor total geral de impostos e transferências:

Gráfico 4 - Total geral de impostos e transferências para o município de Anápolis de 1998 a 2007



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf, acesso em 10 de jan. de 2009.

Observa-se que o ano de 2003 representou uma queda para o total geral de impostos e transferências para o município, queda que se iniciou a partir de 2001. O processo de intervenção no município trouxe, portanto, sérias conseqüências para a economia, intervindo nas ações que poderiam ser realizadas pela prefeitura. Observa-se também que as transferências do estado sobrepõem às transferências da União, o que demonstra que Anápolis não é dependente do FPM, o principal imposto que forma as transferências da União.

Os valores estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988 em seu Art. 212 e que deveriam se dirigir à educação municipal são, portanto, 25% do total geral constante da Tabela 8. A tabela que segue apresenta esses valores:

Tabela 9 - Recursos vinculados constitucionalmente a serem aplicados em educação no município de Anápolis de 1998 a 2007
(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

ANO	RECURSOS DO ART. 212 PARA A EDUCAÇÃO EM ANÁPOLIS
1998	33.136,85
1999	32.823,31
2000	35.254,59
2001	38.094,89
2002	38.491,38
2003	35.625,50
2004	35.668,24
2005	36.858,05
2006	37.631,18
2007	40.527,11

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO página restrita dos vereadores de Anápolis.

Como conseqüência do total geral de impostos e transferências de 2003 possuir uma forte queda, os recursos financeiros a serem aplicados em educação também caíram naquele ano.

Além desses valores, deveriam ser aplicadas as receitas de convênios vinculadas à educação, além dos recursos do salário-educação.

Examinando apenas o período de 2001 a 2003, do curto governo de Ernani de Paula, a Tabela 10 que segue apresenta os valores totais dos recursos que o município de Anápolis deveria aplicar em educação.

Tabela 10 - Recursos que o município de Anápolis deveria aplicar em educação de 2001 a 2003
(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

ANO	ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO	CONVÊNIOS	SALÁRIO EDUCAÇÃO	TOTAL
2001	38.094,89	ND	ND	38.094,89
2002	38.491,38	4.084,33	1.107,14	43.682,85
2003	35.625,50	1,750,39	991,90	38.367,79

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO página restrita dos vereadores de Anápolis. ND: Não disponível.

Percebe-se que, em 2003, Anápolis deixou de aplicar em educação em torno de 14%, o que, pelo seu potencial de arrecadação, representa uma grande perda para a educação.

Nesse percurso em que a capacidade de arrecadação de Anápolis é conhecida compreende-se a força desse município em termos econômicos. Devido à sua localização geográfica e à sua atividade industrial verificou-se que a economia desse município sentiu os reflexos de uma intervenção do governador do estado e suas conseqüências diretas nos seus recursos educacionais: Isso pode ser comprovado devido ao fato de os problemas que geraram a intervenção terem sido causados em 2002, período de eleições para Presidente da República, em que Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, mas, mesmo com tantos acontecimentos, o município não sentiu uma queda em seus recursos, o que veio a acontecer em 2003.

Além desses recursos que deveriam ser aplicados em educação, em todos os níveis, há de considerar os recursos do FUNDEF, os quais deveriam ser aplicados exclusivamente no ensino fundamental. No próximo item examinaremos quais são os recursos do município de Anápolis vinculados ao FUNDEF; exatamente sobre a aplicação desses recursos é que existiram questionamentos que conduziram à intervenção em Anápolis, cujos caminhos serão descritos no capítulo III deste estudo.

2.4 O FUNDEF em Anápolis

A lei que implantou o FUNDEF em Anápolis foi a Lei Complementar nº 038, de 27 de dezembro de 2002. Essa lei só foi instituída em 2002, mas o Fundo já havia começado a vigorar no município desde 1998, devido à determinação legal inserida na Lei nº 9424/96 no Art. 1º (BRASIL, 1996): "É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998". A Lei Municipal nº 038 só veio regularizar uma situação já estabelecida.

A implantação do FUNDEF em muitos municípios brasileiros gerou expectativas se o município ganharia ou perderia recursos para a educação, o que poderia ser percebido se o volume do repasse municipal para o Fundo fosse maior ou menor que as transferências do Fundo para o município. A Tabela 11 apresenta valores que Anápolis recebeu do Fundo e os valores que Anápolis repassou ao Fundo no período de 2001 a 2007.

Tabela 11 - Valores que Anápolis recebeu e repassou, de 2001 a 2007, ao FUNDEF
(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

ANO	VALORES RECEBIDOS DO FUNDEF	VALORES REPASSADOS AO FUNDEF	SUPERÁVIT DO FUNDEF
2001	23.309,85	16.338,09	6.971,76
2002	25.367,75	16.947.59	8.420,15
2003	25.312.68	15.759,49	9.553,20
2004	27.928,07	15.177,78	12.750,29
2005	32.284, 73	16.171,25	16.113,48
2006*	33.769,10	14.514,30	19.254,80
2007*	40.667,85	17.919,51	22.748,33

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf, acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO página restrita dos vereadores de Anápolis.

Há, portanto, um *superávit* em Anápolis, ou seja, o município recebe mais recursos financeiros que os repassados pelo município. São recursos que se adicionam àqueles da tabela 10 do capítulo anterior e que devem, obrigatoriamente, ser aplicados em educação, conforme pode ser percebido na Tabela 12 que representa o quanto Anápolis deveria aplicar em educação:

Tabela 12 - Recursos que o município de Anápolis deveria aplicar obrigatoriamente em educação de 2001 a 2003
(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

ANO	ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO	CONVÊNIOS	SALÁRIO EDUCAÇÃO	SUPERÁVIT DO FUNDEF	TOTAL
2001	38.094,89	ND	ND	6.971,76	45.066,65
2002	38.280,01	4.084,33	1.107,14	8.420,15	51.891,63
2003	35.280,01	1,750,39	991,90	9.553,20	47.575,50

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009*. Site do TCM/GO página restrita dos vereadores de Anápolis. ND: Não Disponível.

Esse *superávit* se deve ao fato de o número de alunos na sua rede municipal de ensino fundamental ser elevado. Portanto, o município ganha com isso. Todavia esse fato exige alguns alertas:

> A conseqüência da sistemática do Fundef é que só os governos que ganham terão mais condições de desenvolver o ensino, o que será muito mais difícil para os que perdem. Isso não significa que os ganhadores irão desenvolvê-lo. A prefeitura do Rio ganhou cerca de R$ 250 milhões com o Fundef em 1998, porém o número de matrículas do ensino fundamental da sua rede caiu 5.351 de 1997 para 1998. Em outras prefeituras fluminenses que ganharam em 1998, o número de matrículas ficou praticamente estagnado ou não cresceu na proporção que os ganhos com o Fundef possibilitariam. (DAVIES, 2001a, p. 24-25).

> Mesmo nos governos que ganharam com o FUNDEF, é preciso uma atitude de cautela, pois, dada a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação e/ou pela redistribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados para melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino. (DAVIES, 2006, p. 758).

Com relação a essas observações torna-se importante indagar sobre o município de Anápolis: será que ganhando recursos com o FUNDEF esse município conseguiu suprir as necessidades básicas relacionadas ao ensino fundamental? E a remuneração dos professores desse nível de ensino, foi alterada? Como está a educação nesse município que faz parte de uma das regiões mais desenvolvidas do Centro-Oeste?

2.5 O FUNDEF e a municipalização em Anápolis

A municipalização em Goiás aconteceu por meio da assinatura de convênios propostos pelo estado aos municípios, o que, segundo Flores (2007), aconteceu em um movimento de mão dupla a partir da década de 1990: tanto o governo do estado buscou obter convênios para repassar alunos para os municípios, quanto os municípios procuraram, em certos momentos, acolher esses alunos devido aos recursos do FUNDEF. Assim, na história da municipalização do ensino fundamental em Goiás, houve ocasiões em que a realização do convênio Estado/Município desenvolveu, e, em outras, o processo de municipalização não avançou (FLORES, 2007, p.195). O FUNDEF foi também um indutor à municipalização em Anápolis como em várias regiões brasileiras.

Em Anápolis, a municipalização ocorreu com o convênio nº 20674260, celebrado em 4 de julho de 2002 entre a Secretaria Estadual de Educação (SEE) e a prefeitura desse município. Na primeira fase de implantação, a rede municipal de ensino assumiu a primeira série do ensino fundamental e duas escolas da rede estadual de ensino se comprometeram a assumir gradativamente mais uma das séries iniciais do ensino fundamental, até que o processo de municipalização estivesse concretizado. Fato que não ocorreu no tempo previsto, pois, somente em 2006, o município encarregou-se dessas séries iniciais. Segundo estudo de Leite[18]:

> Estava prevista a transferência de recursos financeiros da SEE para Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia (SMECT) na ordem de R$ 1.668.522,00 em doze parcelas de R$ 139.043,50 esses recursos se destinavam à manutenção de desenvolvimento do ensino. Os recursos teriam que ter um plano de aplicação estabelecido, em que previa que 60% destes seriam usados para provimento ou reposição de pessoal nas escolas municipalizadas; 10% deveriam ser usados na conservação, manutenção ou reposição de mobiliário, equipamentos e materiais didáticos pedagógicos; 10% em capacitação de pessoal posto a disposição do município e restante 10% para construção, reforma ou ampliação do prédio escolar. (LEITE, 2008, p. 12-13).

Esse acordo entre estado e município não aconteceu, fato que gerou diversas dificuldades: elevação dos custos com pessoal, alimentação escolar, transporte, locação de salas etc. Leite lista em número as responsabilidades assumidas pelo município com o ensino fundamental:

> a transferência de 2.375 vagas da rede estadual, em 2001 para rede municipal; duas escolas estaduais totalmente municipalizadas, contratação de 230 professores através de concursos públicos, 125 professores em regime de contrato especial e 435 servidores administrativos; 29 salas de aula funcionando de maneira improvisada nos pátios das escolas; 10 salas de aula em escolas estaduais e uma unidade escolar atendendo em turno intermediário, ou seja, em quatro turnos (sic). (LEITE, 2008, p. 14).

O processo de acolhida das primeiras séries do ensino fundamental, no município de Anápolis, ocorreu com muitas dificuldades, inclusive financeiras. Flores explica que isso

[18] Relatório referente à pesquisa "A Qualidade na Educação Básica Municipal. Os sistemas e as escolas municipais", coordenada por professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). A presente investigação se propôs a estudar a qualidade da educação em 18 municípios goianos. Trata-se de um estudo interinstitucional que envolve 14 instituições de ensino superior do estado de Goiás e tem como principal parceira a Universidade Estadual de Goiás (UEG), que possui como coordenador da pesquisa em Anápolis, o professor dessa instituição: Renato Ribeiro Leite.

não iria acontecer examinando o discurso do governo sobre o convênio de cooperação estado/município, para a municipalização:

> Com um discurso de cooperação para a Universalização do Ensino Fundamental, o governo procurou e estabeleceu convênio com 37 municípios do Estado de Goiás. Houve um apelo do governo para que fossem consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada município. Também ficou bem marcada a necessidade de que esses municípios buscassem parcerias para realizar a contento o oferecimento de uma educação de qualidade para a clientela em fase escolar. Houve, portanto, um apelo de participação da comunidade para colaborar com as unidades escolares locais. (FLORES, 2007, p. 194).

Portanto, esse processo de transferência de responsabilidade, dos estados para os municípios, do ensino fundamental deveria ser realizado de forma tranqüila, sem nenhum inconveniente para nenhum município. Entretanto não foi o que ocorreu em Anápolis. Pinto analisa que esse processo também não levou em conta a qualidade da educação que iria ser desenvolvida pelos municípios brasileiros:

> Esta mudança desencadeada pelo FUNDEF no padrão de divisão de responsabilidades, contudo, no nosso entendimento, pouco contribuiu para aumentar a eficiência, de gestão do sistema, e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. (PINTO, 2007, p. 880).

Convém ainda assinalar que a municipalização da educação também foi induzida pela LDB/96 no seu Art. 9º, inciso I (BRASIL, LDB, 1996): "União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios"; e, no inciso III, "prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva". Há, portanto, a previsão de que os municípios implantassem os seus sistemas de ensino para o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

A Lei Orgânica do Município de Anápolis (LOMA), promulgada em 15 de abril de 1990, em seu Art. 278, explicita que seria organizado o Sistema Municipal de Ensino de Anápolis (SMEA): "O Município: organizará e manterá sistema de ensino próprio, com extensão correspondente às necessidades locais de educação geral e qualificação para o trabalho, respeitadas as diretrizes da legislação da legislação estadual".

O SMEA foi criado pela Lei 2.822, de 28 de dezembro de 2001, compreendendo: "a Secretaria Municipal de Educação Ciência e tecnologia (SMECT); o Conselho Municipal de Educação (CME); os órgãos municipais de Educação, entre outros, compõem a estrutura e organização do Sistema Municipal de Ensino".

Como pôde ser visto, a Lei do SMEA só foi instituída em 2001. Entretanto, anterior a essa lei, numa inversão, foi criada a Lei do Conselho Municipal de Educação (CME) (Lei 2.699, de 01 de setembro de 2000) um ano depois da lei SME. De acordo com Leite:

> Como é perceptível, no município de Anápolis, primeiro foi criado a lei do CME em setembro de 2000 no final da administração do então prefeito Adhemar Santillo (1997/2000- PMDB) e, em seguida, já sob nova administração municipal, (Ernani de Paula 2001/2003 – PPS) foi elaborada a lei que rege o SMEA, nesse sentido, parte da lei do SMEA teve que se adaptar à lei que criou o Conselho Municipal de Educação. (LEITE, 2008, p. 18).

Ainda segundo esse autor, a lei do CME, de 2000, foi aprovada às pressas pela Câmara Municipal para satisfazer as exigências legais do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Leite completa que "A partir dessa justificativa, é possível perceber que não era uma necessidade do município a criação do CME como forma de gestão autônoma da educação municipal e sim uma exigência do FNDE para liberação de recursos financeiros." (LEITE, 2008, p. 18). Segundo esse autor:

> O CME não possui recursos financeiros para despesas cotidianas, definidas em lei, não dispõe de sede própria e muito menos de funcionários para oferecer suporte para os conselheiros, tais como: recepcionista, arquivistas, assessores, digitadores. Nesse sentido, há uma dependência administrativa e financeira da secretaria municipal de educação para o bom funcionamento do CME. (LEITE, 2008, p. 18).

Com isso, o CME tem completa dependência administrativa e financeira da SEMECT para o seu funcionamento.

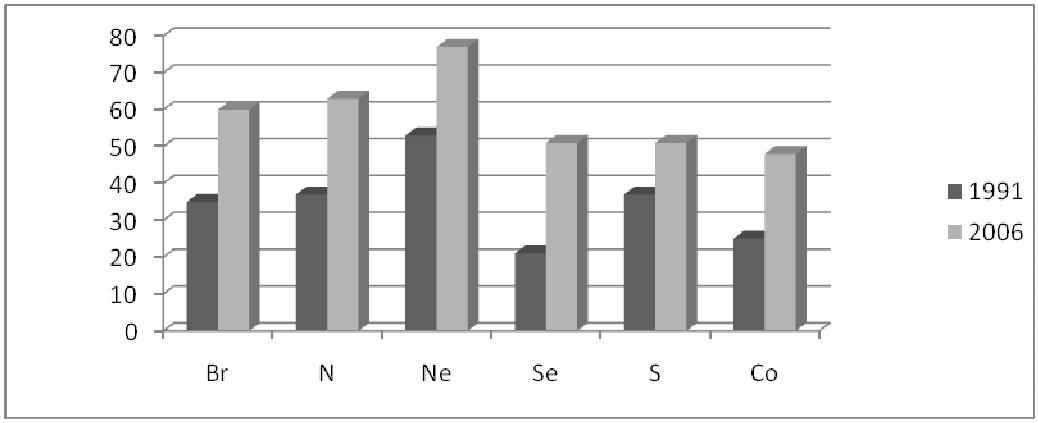
Com esse quadro referente à municipalização em Anápolis, compreende-se que todo esse processo aconteceu com "ausência de um planejamento devidamente elaborado pela SEMECT com a participação da Câmara dos vereadores, do sindicato dos professores e do CME."(ANDERI et. al., no prelo)[19]. Portanto, a municipalização em Anápolis ocorreu sem

[19] Processo de Municipalização em Anápolis, de autoria de Anderi et al., a ser editado pela Editora Xamã.

uma programação para se cumprir as obrigações inerentes a esse processo e sem levar em conta suas conseqüências para os que a ela estão envolvidos diretamente, os estudantes.

Essa municipalização ocorreu em todas as regiões do Brasil. Esse fato pode ser analisado no gráfico 5 de Pinto.

Gráfico 5 - Evolução do atendimento do ensino fundamental na rede municipal, no Brasil, em percentual



Fonte: Pinto (2007, p. 879).

Com relação ao movimento das matrículas na rede municipal, Pinto analisa:

> Constata-se que em todas as regiões a municipalização avançou, de tal forma que a rede municipal, que, em 1991, era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% dessas matrículas em 2006. O Nordeste é a região onde esse processo mais avançou, atingindo, neste último ano, 77% das matrículas. Esta situação é particularmente preocupante, pois é nessa região que se encontram os municípios mais pobres do país, como veremos já na região Sudeste deu-se o maior aumento relativo, saltando, de 21% para 51% do total de matrículas públicas. (PINTO, 2007, p. 879).

Conforme o autor, na região centro-oeste o quantitativo de estudantes da rede municipal de ensino fundamental saltou de 25% para 48% dos estudantes no período de 1991 para 2006. No gráfico também foi possível observar que são as regiões mais pobres (norte e nordeste) que abrigam um maior número de alunos em suas redes municipais de ensino.

No município de Anápolis, a evolução no número de matrículas no ensino fundamental (1ª a 8ª séries) no período de 1999 a 2006 está mostrada na Tabela 13:

Tabela 13 - Evolução da matrícula no ensino Fundamental (1ª a 8ª séries) no município de Anápolis por dependência administrativa de 1999 a 2006.

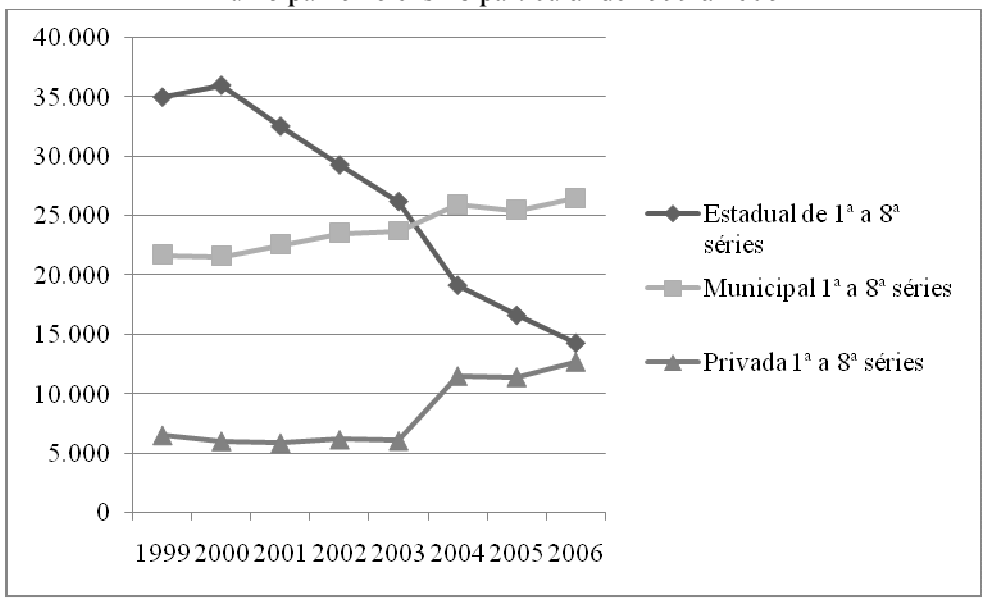
Ano	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
1999	35.047	55,4	21.729	34,3	6.523	10,3	63.299
2000	36.047	56,6	21.585	33,9	6.022	9,5	63.654
2001	32.600	53,4	22.590	37	5.877	9,6	61.067
2002	29.345	49,7	23.552	39,9	6.157	10,4	59.054
2003	26.263	46,9	23.695	42,3	6.063	10,8	56.021
2004	19.205	33,9	25.934	45,8	11.526	20,3	56.665
2005	16.679	31,1	25.466	47,5	11.433	21,4	53.578
2006	14.333	26,8	26.479	49,4	12.729	23,8	53.541

Fonte: Leite (2008), MEC(2006).

Pode-se observar que de 1999 a 2006 o aumento nas matrículas nas escolas municipais de Anápolis foi de 21,86%, sendo que na rede de escolas estaduais os alunos passaram de 35.047 para 14.333, uma queda de 59,1%. Chama ainda atenção o aumento quantitativo dos estudantes no setor privado, uma elevação de 95,1%. Nota-se que, exatamente na passagem de 2003 para 2004, este movimento torna-se evidente: grande queda no número de alunos nas escolas estaduais, pequeno aumento nas escolas municipais e grande aumento nas escolas privadas[20].

O gráfico 6 ilustra a diminuição da rede estadual e a elevação no número de alunos da rede municipal e das escolas particulares de 1ª a 8ª séries.

Gráfico 6 - Ilustração da queda de alunos de 1ª a 8ª séries da rede estadual, elevação na rede municipal e no ensino particular de 1999 a 2006



Fonte: Elaboração da própria autora com base nos dados da tabela 13.

[20] Teria sido um movimento de temor quanto à qualidade da educação nas escolas municipais em relação às escolas estaduais? Esse fato teria ligação com a intervenção em 2003?

Examinando separadamente o que ocorreu na evolução da matrícula da 1ª a 4ª séries obtêm-se as informações da tabela 14 que segue.

Tabela 14 – Evolução da matrícula no ensino fundamental (1ª a 4ª séries) no município de Anápolis por dependência administrativa de 1999 a 2006.

Ano	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
1999	14.819	44,2	14.620	43,6	4.068	12,2	33.507
2000	13.490	43,5	13.814	44,6	3.675	11,9	30.979
2001	11.499	39,3	14.141	48,3	3.614	12,4	29.254
2002	8.770	31,2	15.370	54,6	3.986	14,2	28.126
2003	6.969	26,3	15.799	59,5	3.779	14,2	26.547
2004	4.172	14,3	18.946*	65,2	5.971	20,5	29.089
2005	2.665	10	18.006**	68	5.821	22	26.492
2006	1.237	4,6	18.776	70	6.827	25,4	26.840

Fonte: MEC/INEP (2006) (*estão incluídos os alunos da série inicial – 3.368; **estão incluídos os alunos da série inicial – 2.285).

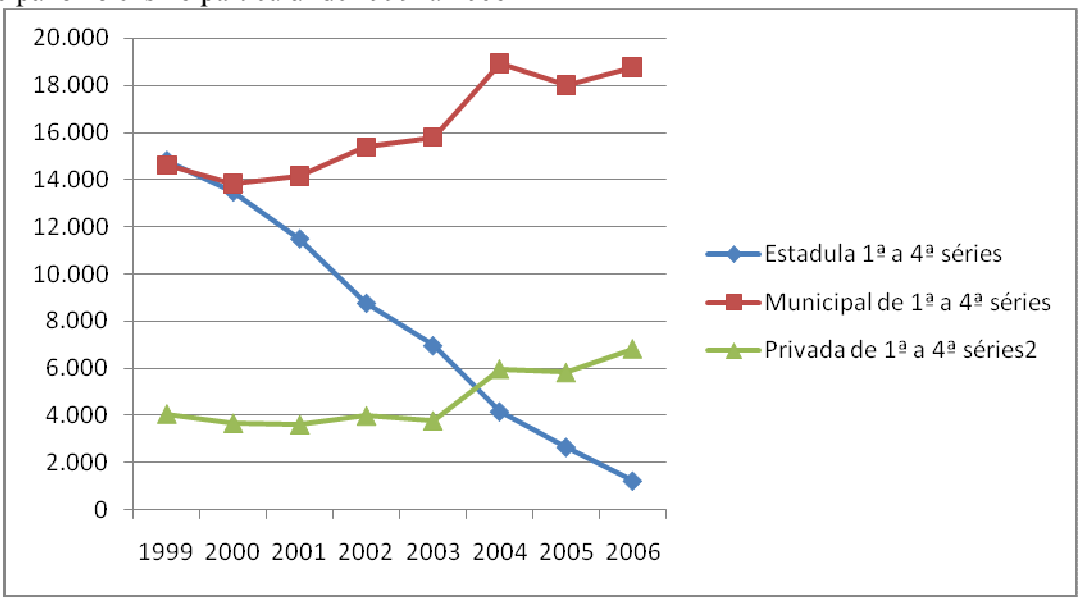
Os dados da tabela 14 mostram que houve um processo crescente de municipalização das 1ª a 4ª séries do ensino fundamental; os alunos na rede estadual passaram de 14.819 em 1999, para apenas 1.237 em 2006. Em 1999, a rede municipal detinha 14.620 matrículas no ensino fundamental de 1ª a 4ª séries e, em 2006, passou a deter 18.776 matrículas, apresentando, portanto, um crescimento de 28,4%. Está presente aqui a elevação no número de alunos na rede privada, num aumento de 67,8%. Identifica-se ainda uma redução no número total de alunos nos anos iniciais de escolaridade, de 33.507 em 1999 para 26.840 em 2006. Essa diminuição se justifica da seguinte forma:

> A redução da matrícula no ensino fundamental na cidade pode se justificada, também, pelo crescimento, a partir de 2002, da matrícula na educação de jovens e adultos, visto que os jovens com 15 anos, ou mais, se encontravam matriculados no ensino fundamental regular e foram, em parte, transferidos para (EJA). Em 1999, foram matriculados 733 alunos na EJA de 1º e 2º segmentos do ensino fundamental na rede municipal, chegando, em 2005, ao atendimento de 2.863 alunos nessa modalidade. (ANDERI et al., no prelo).

Além disso, pode ser mencionado a correção da distorção idade série e a adequação e o maior rigor em relação a contagem do número de alunos, sobretudo em razão do FUNDEF.

O gráfico 7 evidencia a diminuição da rede estadual e a elevação no número de alunos da rede municipal.

Gráfico 7 - Ilustração da queda de alunos de 1ª a 4ª séries da rede estadual, elevação na rede municipal e no ensino particular de 1999 a 2006



Fonte: Elaboração da própria autora com base nos dados da tabela 14.

Levando-se em conta os alunos absorvidos pela rede municipal, essa evolução das matrículas deveu-se principalmente ao FUNDEF. Segundo Castro, esse Fundo:

> estimulou o crescimento de matrículas municipais no ensino fundamental, pois esta era a condição para o recebimento de mais recursos. [...] A crescente municipalização da rede de ensino fundamental foi uma saída encontrada pelos estados (e desejada pelos municípios) para diminuir a rede de alunos atendidos. Se de um lado a municipalização da matrícula do ensino fundamental levou consigo parte dos recursos estaduais, de outro, permitiu aos estados concentrarem-se no ensino médio e atuarem no ensino fundamental não tanto quanto um co-responsável, e sim de um modo mais suplementar. (CASTRO, 2007, p. 15).

A migração dos estudantes da rede estadual para as escolas privadas seria pelo temor às condições de funcionamento da rede municipal de ensino? Examinaremos, a seguir, essas condições abrangendo o período de 2001 a 2003, época do governo de Ernani de Paula.

2.6 As condições do ensino fundamental, no município de Anápolis, no período de 2001 a 2003

Para compreender o panorama educacional no município de Anápolis, no período de 2001 a 2003, uma longa trajetória foi percorrida, pois essa delimitação histórica abrangeu a

intervenção/cassação do prefeito em função de irregularidades na administração pública, assunto que será abordado no capítulo seguinte.

Antes disso, para a efetivação do percurso da trajetória citada, a fim de colher informações acerca dessa intervenção, foram selecionados depoimentos de pessoas ligadas ao FUNDEF, discursos retirados no Relatório da Comissão Especial de Investigação da Câmara Municipal de Anápolis (CEI), de cassação da Câmara Municipal Anápolis, dos Processos do Ministério Público (MP/GO) - Proc. nº 200301774573 (doze volumes) -, e da Assembléia Legislativa (AL/GO) - Processo nº 29908508 (três volumes).

Também foram consideradas as provas inseridas nos processos em forma de documentos oficiais de relatório de auditorias, de fotos das escolas (Anexo A) evidenciando os seus problemas físicos, com o objetivo de comprovar a situação do ensino fundamental tendo em vista averiguar se os recursos do FUNDEF estavam sendo aplicados no município. Os depoimentos listados fazem parte do Processo MP/GO (ANÁPOLIS, Proc. nº 200301774573, vol. 2/12, 2003, p. 2). Segundo esse processo o inquérito foi aberto:

> **CONSIDERANDO** as informações contidas no documento intitulado "CARTA ABERTA À POPULAÇÃO ANAPOLINA" oriundo de um grupo de professores pró-labores da Prefeitura Municipal de Anápolis, noticiando atraso no pagamento de seus salários;
>
> **CONSIDERANDO**, ainda, que em reunião com citado grupo de professores, os mesmos declararam que trabalham no ENSINO FUNDAMENTAL;
>
> **CONSIDERANDO,** que as informações colhidas pelo "SITE" do Tribunal de Contas dos Municípios noticia que o MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS" está inadimplente com as prestações de contas do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) , sendo que a última prestação de contas foi no mês de dezembro de 2001. (ANÁPOLIS, MP/GO, PPROC. 200301774573, vol. 2/2, 2003, p. 2).

Os professores "pró-labore", citados no processo, formavam um grupo de 196 profissionais que foram contratados com as seguintes justificativas: demora em realizar concurso e expansão da rede municipal de Anápolis com a municipalização do ensino fundamental, gerando aumento no número de alunos acolhidos[21]. Os depoimentos no Processo de Inquérito envolveram os seguintes sujeitos: Juscelino Martins Polonial (Presidente do Conselho Municipal de Educação de Anápolis 04/04/2001); Warton Beires Fleury (Tesoureiro Geral da Prefeitura em 01/01/2001 até 24/02/2003); Maria Geli Sanches

[21]A informação sobre o número de professores de contrato especial está no Processo nº 29908508, pág. 5, da Assembléia Legislativa, aberto em 2003, no documento intitulado "Carta Aberta à População" .

(Diretora da Escola Municipal Manoel Gonçalves da Cruz); Nely Rosa Silva Rabelo (Diretora da Escola Municipal Gomes Santana Ramos desde o ano de 2002); Istela Maria de Lima (Diretora da Escola Municipal Maria Elizabeth Camelo Lisboa desde 18/03/2002); Elcy de Fatima Cabo (Diretora da Escola Municipal Inácio Sardinha de Lisboa desde 1996).

Juscelino Martins Polonial, presidente do Conselho Municipal de Educação, foi o primeiro sujeito a depor. Nesse depoimento foram abordadas as principais dificuldades encontradas no ensino fundamental, dificuldades ligadas à situação docente, principalmente à falta de professores, à precária estrutura das escolas e à necessidade de recursos financeiros[22]:

> sobre a educação fundamental no município, tem a esclarecer que até o mês de abril do corrente ano ainda faltavam professores em algumas escolas do ensino fundamental; Que fez um relatório sobre a Escola Maria Elizabet Campelo Lisboa, após ter comparecido no local, e notou que os alunos estavam sendo dispensados por falta de professores; Que a estrutura física das escolas do ensino fundamental é precaríssima, inclusive com risco para a integridade física dos alunos, como exemplo das escolas rural de Interlândia, escola rural de Souzânia; Que ocorreu neste ano um acidente na escola Maria Elizabete (sic), onde uma mureta caiu e quebrou o braço de um estudante; Que o ensino fundamental de Anápolis não dispõe (sic) de laboratório de informática, sendo que essas escolas dispõe (sic) apenas de computador na Secretária (sic), mesmo havendo programa de compra e instalação de computadores para as escolas; Que são raras as escolas municipais com biblioteca para uso dos alunos, sendo que as escolas que dispõe (sic) de bibliotecas estas não são em grande quantidade os exemplares, muito menos atualizados; Que haviam reclamações constantes por parte dos professores sobre a falta de material de consumo; Que as escolas citadas ainda fazem uso de mimeógrafos à álcool, sendo que não existem fotocopiadoras nas escolas; Que a auditoria que esta sendo realizada na prefeitura de Anápolis apurou que somente nos cinco primeiro meses deste ano (2003) houve um déficit de 8.499.680,77 (oito milhões, quatrocentos e noventa e nove mil e seiscentos e oitenta reais e setenta e sete centavos) na aplicação com a educação; que o ensino fundamental de Anápolis, sob o aspecto de seu desenvolvimento, é muito sofrível, posto que não havia, por parte do governo afastado, aplicação dos recursos necessários[23]. (ANÁPOLIS, MP/GO PROC. nº 200301774573 vol. 2/12. 2003, p. 179).

O depoimento aponta a falta de estrutura nas escolas, a ausência de professores e o *déficit* de milhões de recursos que deverão ser aplicados na educação; termina confirmando "que o ensino fundamental de Anápolis é muito sofrível posto que não havia, por parte do governo afastado, aplicação dos recursos necessários".

A professora Istela Maria de Lima, Diretora da Escola Municipal Maria Elizabeth Campelo Lisboa desde 18 de março de 2002, declarou:

---

[22]Prestou depoimento em 18/09/2003 para a 11ª Promotoria de Justiça, que apura irregularidades na aplicação da verba do FUNDEF; o declarante fez parte do Conselho Municipal de Educação desde fevereiro do ano de 2001, e assumiu a presidência desse conselho em abril de 2001.

[23] A escola no depoimento , cujo nome está "escrito Maria Elizbeth Campelo Lisboa" ou apenas "Maria Elizabeth", apresenta-se com o nome "Maria Elizabeth Camelo Lisboa".

> **Que** confirma as declarações do Conselheiro JUSCELINO POLONIAL, uma vez que em fevereiro do ano de 2003, havia déficit de professores da 2ª fase do Ensino Fundamental; **Que:** no mês de março de 2003, foram colocados novos professores à disposição da Escola, mas persiste até a presente data, o déficit de auxiliar de serviços gerais, condições físicas do prédio da Escola e da quadra de esportes; **Que**: não houve, investimento, por parte da Prefeitura Municipal de Anápolis, para conservação e manutenção física da Escola, assim como desenvolvimento do ensino; **Que**: a escola dispõe de biblioteca, cujo espaço físico obtido com a divisão das salas dos professores, sendo que a biblioteca dispõe de (02) duas mesas com cadeiras, e o acervo bibliográfico foram adquiridos através de doações da comunidade local, sendo que os livros didáticos utilizados foram encaminhados pelo Governo Federal, porém em número insuficiente; **Que**:o recurso básico para manutenção da Escola é custeado pela verba do PDDE (Programa Dinheiro Direto da Escola); **Que**:a Prefeitura Municipal encaminhou poucos materiais de consumo no ano passado (2002), o que não ocorreu no presente ano; **Que**: a atual Administração encaminhou no corrente ano (01) computador e uma (01) impressora, para Escola, os quais estão instalados na Secretaria; **Que**: a reprodução de material aos alunos é feita através de mimeógrafos à álcool e à tinta, que datam da inauguração da Escola; **Que**: a Escola não dispõe de internet, tendo apenas (02) televisões, (02) vídeos, um (01) retroprojetor com tela e dois (02) aparelhos de som, todos estes aparelhos adquiridos com a verba do PDDE; **Que**: a respeito do acidente que vitimou um aluno na Escola, tem a esclarecer que, um Engenheiro da Prefeitura esteve, anteriormente, na Escola fez um levantamento e prometeu que seriam recuperados o prédio, o que não ocorreu, chegando ao ponto de um tijolo cair da parede e quebrando o braço de um aluno; **Que**: após este acidente foram feitos ofício à Secretaria da Educação solicitando o reparo no prédio, mas não foi atendido até a presente data, cujas cópias apresenta neste momento; **Que**:a Direção da Escola sempre pedia a manutenção do prédio, mas nunca foi atendida. (ANÁPOLIS, MP/GO PROC. nº 200301774573 vol. 2/12. 2003, p. 182, grifos do autor).

Essa diretora confirmou o depoimento do presidente do Conselho Municipal de Educação e apontou o descaso da Prefeitura de Anápolis com a escola em que trabalhava, chegando ao "ponto de um tijolo cair da parede quebrando um braço do menino".

Também no que diz respeito à falta de estrutura nas escolas, a diretora Maria Geli Sanches, da Escola Municipal Manoel Gonçalves da Cruz desde janeiro de 2001, expõe:

> **QUE**: a escola tem uma estrutura física e super "deficiente"; **QUE** desde o ano de 2001 a escola funciona com salas de aulas improvisadas no pátio coberto da escola, com divisórias, causando mal estar aos alunos e professores, uma vez que em período chuvoso há inundação e durante o tempo seco produz muito calor; QUE devido a autorização de muitas matrículas, mesmo essas três salas improvisadas (precaríssimas) não foram suficientes, sendo que tiveram que fazer um turno intermediário, com a redução do horário de aula em uma hora e sem recreio, o que é prejudicial à qualidade de ensino; Que a escola não dispõe de banheiros para cerca de 300 (trezentos) alunos por turno, sendo que a escola dispõe de apenas dois vasos para cada sexo; Que a escola necessita de ampliação e reforma urgentes; **QUE**: a Escola não dispõe de biblioteca e nem mesmo acervo bibliográfico (literário); Que os livros didáticos forma encaminhados pelo Governo Federal em número insuficiente; **QUE**: o recurso básico para manutenção da Escola é custeado pela verba do PDDE (Programa Dinheiro Direto da Escola); **QUE**: a Prefeitura Municipal encaminhou apenas um adiantamento de recuso no final do ano passado; Que o governo Ernani de Paula encaminhou apenas uma vez materiais de consumo em quantidade insuficiente;; (sic) **Que**: a atual Administração encaminhou no corrente ano um (01) computador e uma (01) impressora, para escola, o qual está

> instalado na Secretaria (instalado com um programa que não funciona) e uma enceradeira; **QUE**: a reprodução de material aos alunos é feita através de mimeógrafo à álcool, antigo e uma máquina fotocopiadora, adquirida com campanhas da escola, através da participação de alunos; **QUE**: a Escola não dispõe de internet, tendo apenas uma (01) televisão, (01) vídeo, uma (01) antena parabólica e dois (02) aparelhos de som, todos estes aparelhos adquiridos com verba do PDDE; **QUE**: a Direção da Escola sempre tem reivindicado da Prefeitura Municipal a manutenção do prédio e da quadra de esporte, mas não foram atendidos; QUE reivindicaram, também, materiais de consumo, mas não foram atendidos; **QUE** receberam pouco material esportivo no final do ano passado, sendo que não foram o suficiente para a prática esportiva, encaminhados pelo Ministério dos Esportes. (ANÁPOLIS, MP/GO PROC. nº 200301774573 vol. 2/12, 2003, p.180, grifos do documento do autor).

O que a diretora dessa escola descreve atesta a falta de salas de aula em razão do aumento dos alunos pela municipalização do ensino ocorrida desde 2001. Nesse depoimento, ela enfatiza que houve autorização da prefeitura para o aumento de vagas e o aumento precário de salas para acomodar os novos alunos. Desde 2001 a escola tem funcionado com salas de aulas improvisadas no pátio coberto e, mesmo assim, esses espaços não são suficientes para atender a demanda dos alunos.

No último depoimento, sobre o estado das escolas de Anápolis, a diretora Elcy de Fátima Cabo descreve a condição da Escola Municipal Inácio Sardinha de Lisboa:

> **QUE:** atualmente o quadro de professores do Ensino Fundamental está completo, mas a Escola sempre passou por muitas dificuldades no desempenho do Ensino Fundamental, ante a falta dos recursos materiais básicos; **QUE:** a estrutura física da Escola é regular, devido auxílio por parte da comunidade local; **QUE:** não houve investimento, por parte da Prefeitura Municipal de Anápolis, para conservação e manutenção da mesma; **QUE:** a Escola não dispõe de biblioteca, sendo que os livros didáticos que são utilizados foram encaminhados pelo Governo Federal; **QUE:** a Escola não tem acervo bibliotecário para pesquisas por parte dos alunos e professores; **QUE:** o recurso básico para manutenção da Escola é custeado pela verba do PDE (Programa de Dinheiro Direto da Escola); **QUE:** a atual administração apenas encaminhou à Escola um (01) liquidificador industrial e um (01) fogão industrial; **QUE:** a Escola dispõe de apenas de um computador instalado na secretaria, e a produção de material aos alunos é feita através de mimeógrafo à álcool; **QUE:** A escola não dispõe de internet, tendo apenas uma (01) televisão e (01) vídeo, advindos (sic) de administração anteriores; **QUE:** os eventos comemorativos realizados pela Escola são feitos com suporte da comunidade local; **QUE:** foram feitas várias reivindicações, mas não obtiveram deferimento; **QUE:** estas reivindicações referiam-se a condições de trabalho e, principalmente, a materiais de consumo; **QUE:** Ernani de Paula quando assumiu o Governo Municipal, realizou reunião na escola com a comunidade local, juntamente com a Secretária Municipal de Educação, com cobertura pela mídia, e divulgou que a Escola citada seria uma Escola "pólo" o que não ocorreu, e trouxe prejuízos para a Escola, uma vez que a comunidade cobra esses investimentos sempre que são procurados para auxiliar na manutenção da escola; **QUE:** o transporte escolar era precário, sem manutenção, o que levou a ocorrência de um acidente, conforme cópia do boletim que neste ato apresenta, gerando danos materiais para a Escola, que até o presente momento não forma (sic) recuperados. (ANÁPOLIS, MP/GO PROC. nº 200301774573 vol. 2/12, 2003, p. 183, grifos do documento do autor).

Esse depoimento se equipara aos demais em relação à falta de bibliotecas atualizadas, à falta de estrutura da escola, à falta de equipamentos (impressoras, computadores e material de consumo), à precariedade das instalações, do transporte, enfim, esse relato evidencia as dificuldades enfrentadas pelas escolas de ensino fundamental de Anápolis. No discurso dessa diretora, também é possível perceber a concordância em aceitar a ajuda da comunidade para o auxílio na manutenção da escola. Será que a comunidade deve prestar essa ajuda? Por que atribuir à comunidade essa obrigação sendo que ela cumpre esse compromisso com o pagamento de impostos?

A imposição da política descentralizadora de financiamento desencadeou um processo de municipalização do ensino fundamental em um município que não se preparou para assumir as responsabilidades decorrentes desse ato. Não foram levadas em conta as conseqüências desse ato para as pessoas mais diretamente vinculadas ao processo educativo, que são os estudantes e os professores.

A situação do ensino fundamental em Anápolis foi mostrada e discutida como um problema momentâneo, no entanto, nas narrativas, foi possível perceber que a deterioração dos prédios se deu num período de mais de 2 anos e que a falta dos professores foi gerada pela ausência de incentivos para que esses profissionais permanecessem nas salas de aulas, além da não realização de concursos públicos.

Os problemas apresentados poderiam ser minimizados se os recursos previstos no convênio feito com o Governo do Estado tivessem sido destinados à preparação da rede municipal de ensino para o recebimento de mais alunos, juntamente com o Programa de Cooperação Estado-Município para a educação de qualidade. Segundo Anderi et al.(no prelo), "para efetivação do convênio, a municipalidade deveria também colocar em prática um plano de trabalho, com a finalidade de buscar melhor qualidade no ensino fundamental, tal como instituído pelo Decreto Governamental nº 5.035/99." (ANDERI et al., no prelo).

O regime de colaboração entre estado e município não aconteceu da forma devida. Os recursos que poderiam ter sido investidos na construção de mais escolas ou reforma das que existiam não chegaram, e o município assumiu sozinho uma responsabilidade que deveria ter sido partilhada.

Nota-se que essa forma de atuação já acontecia no tempo de Anísio Teixeira (1997, p. 228). Para ele, "[...] o que é mais grave, não se distinguiram nos orçamentos as verbas para o custeio do serviço das verbas para realização de obras novas. Esse o defeito mais importante no financiamento da educação pública, no Brasil". O autor continua afirmando que:

> Por sua própria natureza, as instituições educativas são materiais, corpóreas: exigem despesas iniciais de construção e instalação, que não podem ser esquecidas nas verbas regulares para sua manutenção. Nada disso. Parece, ao se acompanharem os orçamentos brasileiros de ensino, que se trata, em educação, de obras que não dispendem senão em pessoal. Daí a pobreza das instalações, a impossibilidade de desenvolvimento e o aspecto extraordinário de quaisquer despesa com parte material dos sistemas públicos de ensino. (TEIXEIRA, 1997, p. 228).

Os mesmos problemas debatidos no século anterior se fazem presentes na atualidade e possibilitam entender quais são as medidas que faltam ser tomadas para uma possível melhora educacional. Compreende-se, com isso, a fragilidade dessa política de fundos para o financiamento da educação e da limitação que ela trouxe aos municípios.

Como foi visto, a precariedade das escolas é um problema que precisa ser discutido porque para que um ensino possa ser exercido com qualidade ele precisa primeiramente de um lugar adequado para acontecer. O FUNDEF foi adotado, mas, a estrutura para acolher sua abrangência não foi instalada. Pinto (2007) fala sobre esse problema, verificado em estudo de 2005, que mostra essa situação em outras regiões brasileiras:

> [...] em 2005, apenas cerca de 1/5 das escolas brasileiras apresenta biblioteca (na verdade, sala de leitura) ou quadras de esporte, somente 12% possuem laboratório de informática, 15% estão ligadas à internet (mas, em geral, apenas para uso administrativo) e somente 6% têm um laboratório de ciências. Nas regiões Norte e Nordeste a presença de boa parte destes recursos aproxima-se de zero, melhorando um pouco a oferta nas regiões Sudeste e Sul, mas ainda muito aquém do aceitável. (PINTO, 2007, p. 880).

Com base na realidade retratada, outras questões surgem: o FUNDEF, que possui um Conselho que acompanha a aplicação dos recursos públicos, não percebeu todos esses entraves? Qual foi a atuação do Conselho do FUNDEF no período investigado?

2.7 O FUNDEF e o salário dos professores do ensino fundamental em Anápolis

Os recursos do FUNDEF tinham como uma de suas finalidades a valorização do magistério, ou seja, no mínimo 60% dos recursos desse Fundo deveriam ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público, conforme dados da Tabela 11.

A Tabela 15 mostra os recursos do FUNDEF e o montante de recursos que o município gastou com o pagamento de professores no período de 2001 a 2005.

Tabela 15 - Recursos do FUNDEF para pagamento de professores do ensino fundamental no município de Anápolis de 2001 a 2005.

(Valor em R$ mil, a preços de janeiro de 2009, corrigidos pelo IGP-DI da FGV)

PERÍODO	RECEITA DO FUNDEF	DESP. COM PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	PERCENTUAL (%)
2001	23.309,85	22.929,30	98,4
2002	25.367,75	23.027,94	90,8
2003	25.312,69	19.270,28	76,1
2004	27.928,07	32.115,76	115,0
2005	32.284,73	35.288,29	100,3

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Anuário estatístico do TCM, disponível em: http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf , acesso em 10 de jan. de 2009.

A Tabela 15 mostra, no período em análise, que o pagamento dos professores sempre representou mais de 60% dos recursos do FUNDEF. Os anos em que o FUNDEF apresentou as maiores destinações foram os de 2004 e 2005, com mais de 100% dos recursos do Fundo.

Nota-se que o ano crítico da intervenção, o de 2003, foi aquele em que as despesas com professores atingiram o menor valor no período em análise, R$ 19.270,28 mil, e representou 76,1% dos recursos do FUNDEF.

O fato de Anápolis gastar mais de 60% dos recursos do FUNDEF com pagamento de "professores" se assemelha ao estudo de Davies sobre os salários dos professores no Rio de Janeiro:

> 60% da receita do FUNDEF não resultou necessariamente em melhoria salarial na mesma proporção dos ganhos que as prefeituras tiveram, pelo simples fato de que os governos já gastavam ou alegavam gastar mais do que 60% antes do FUNDEF e portanto não se sentiam obrigados legalmente a aumentar os salários pagos antes da implantação do FUNDEF, em 1998, Espertamente, muitas prefeituras, nas discussões e negociações sobre melhoria salarial ou valorização do magistério, se limitaram aos 60% do FUNDEF, não levando em conta os demais recursos vinculados à MDE (25% dos impostos não incluídos no FUNDEF, e a parcela de 10% dos impostos não incluída no FUNDEF, e a parcela de 10% dos impostos não incluída no FUNDEF, isso se o percentual mínimo da Constituição Estadual ou Lei Orgânica for de 25%). (DAVIES, 2007, p. 45).

Estudo realizado por Arelaro (2007, p. 12) mostrou que nos municípios que "já possuíam redes tradicionais de ensino, com estatutos de magistério e/ou planos de carreira em desenvolvimento, constatou-se que, depois do FUNDEF, poucos foram os ganhos salariais".

O que Arelaro (2007) e Davies (2007) inferem sobre o FUNDEF se assemelha à situação de Anápolis. Esse município possui Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público (Lei nº 2594/98, de 07 de julho de 1998), entretanto não possui data base para reajuste dos salários. Situação que ocasionou um congelamento dos salários depois da implantação do FUNDEF, ficando mais de cinco anos sem reajustes nos salários. Anápolis mesmo sendo uma região desenvolvida e ganhar com o FUNDEF devido ao número de alunos nas escolas, esse fato já demonstra a desvalorização dos professores no município. Fato que será apresentado nas Tabelas 16, 17, 18 e 19, as quais mostram a carreira e a tabela salarial dos professores da rede municipal de Anápolis e a forma com que obtiveram os aumentos em seus salários.

Tabela 16 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 do cargo P1

(Em valores correntes de R$ 1,00)

Cargo *	Nível *	CH	Salário base de 1998-2003	Salário base de 2004 reajuste de 6,4%	Salário base de 2005 reajuste de 27%	Salário base de 2006 - 2007 Reajuste de 15%	Salário base de 2008, reajuste de 8,4%	Índice	Salário base de 2009 reajuste pelo Piso
P1	A	20	204,10	217,15	276,15	317,57	343,93	25,3%	431,55
		30	305,18	338,85	412,91	474,85	514,25		645,27
		40	408,20	434,31	552,30	635,15	687,85		863,10
	B	20	230,79	245,56	311,85	360,15	390,62	16,3%	453,13
		30	345,09	367,17	466,29	538,51	584,07		677,53
		40	461,58	491,12	623,70	720,30	781,24		906,26
	C	20	250,42	266,44	339,15	390,02	422,51	12,7%	475,78
		30	374.44	398,38	507,11	583,18	631,75		711,41
		40	500,84	532,87	678,30	780,05	845,01		951,57
	D	20	279,85	297,75	379,05	435,91	472,61	5,86%	499,57
		30	418,44	445,21	566,77	651,79	706,67		746,98
		40	559,70	595,51	758,10	871,82	945,23		999,15

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponível em http://sinpma.org, acesso em 09 de fev. de 2009.

* Cargo: P1 - O professor só possui ensino médio na modalidade normal (magistério); P2 - O professor possui licenciatura curta; P3- O professor possui licenciatura na área específica em que leciona; P4 – O Professor possui pós-graduação; PV - O professor possui mestrado ; PE - Professor especialista; AE - Auxiliar de Educação.

* Nível: A- O professor possui até 5 anos de serviço; B - O professor possui de 5 a 10 anos; C - O professor possui de 10 a 15 anos; D - O professor possui de 15 a 30 anos.

Tabela 17 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 do cargo P2
(Em valores correntes de R$ 1,00)

Cargo	Nível	CH	Salário base de 1998 a 2003	Salário base de 2004 reajuste de 6,4 %	Salário base de 2005 reajuste de 25%	Salário base de 2006 a 2007 reajuste de 10%	Salário base de 2008 reajuste de 8,46%	Índice de reajuste para o piso por nível	Salário base de 2009 reajuste pelo Piso
P2	A	20	244,52	260,16	-	-	-	-	-
		30	365,62	389,00	-	-	-	-	-
		40	489,04	520,30	-	-	-	-	-
	B	20	276,95	289,70	-	-	-	-	-
		30	414,11	440.60	-	-	-	-	-
		40	553,90	568,10	-	-	-	-	500,85
	C	20	300,50	314,30	400,05	440,06	477,17	5,00%	748,89
		30	449,32	478,10	598,17	657,99	713,48		1.001,70
		40	601,00	639,50	800,10	880,11	954,34		560,70
	D	20	335,82	357,30	447,30	492,03	534,11	5,00%	838,38
		30	502,13	534,30	668,82	735,70	798,62		1.121,40
		40	671,64	714,60	894,60	984,06	1.068,22		526,05

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponível em http://sinpma.org, acesso em 9/02/2009.

Tabela 18 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 dos cargos P3 e P4
(Em valores correntes de R$ 1,00)

Cargo	Nível	CH	Salário base de 1998 a 2003	Salário base de 2004 reajuste de 6,4 %	Salário base de 2005 reajuste de 25%	Salário base de 2006 a 2007 reajuste de 10%	Salário base de 2008 reajuste de 8,46%	Índice de reajuste pelo piso	Salário base de 2009 reajuste pelo Piso
P3	A	20	293,91	312,71	391,65	430,82	466,92	12,6%	526,05
		30	439,47	457,57	585,61	644,17	698,16		786,57
		40	587,82	625,43	783,30	861,63	933,84		1.052,10
	B	20	343,75	365,74	457,80	503,58	546,64	5,00%	574,35
		30	513,99	546,87	684,52	752,97	817,35		858,79
		40	687,50	731,49	915,60	1.007,16	1.093,28		1.148,70
	C	20	359,69	382,70	478,80	526,68	571,69		599,55
		30	537,82	572,23	715,92	787,51	854,82		896,47
		40	719,38	765,41	957,60	1.053,36	1.143,39		1.199,10
	D	20	401,53	427,22	535,50	589,05	638,88		669,90
		30	600,38	638,78	800,70	880,77	955,28		1.001,66
		40	803,06	854,43	1.071,00	1.178,10	1,277,77		1.339,80
P4	A	20	381,67	406,09	508,20	559,02	605,86		636,30
		30	570,69	607,19	759,88	835,87	905,90		951,42
		40	762,30	812,17	1.016,40	1.118,04	1.211,72		1.272,60
	B	20	430,81	458,37	574,35	631,79	685,58		719,25
		30	644,16	685,38	858,79	944,67	1.025,10		1.075,45
		40	861,00	916,74	1.148,70	1.263,57	1,371,15		1.438,50

	C	20	466,68	496,54	621,60	683,76	741,38		778,05
		30	697,80	742,44	929,44	1.022,38	1.108,54		1.163,37
		40	932,40	998,04	1.243,20	1.367,52	1.482,76		1.556,10
	D	20	520,77	554,08	694,05	763,46	827,93		869,40
		30	778,68	828,48	1.037,77	1.141,55	1.237,95		1.299,96
		40	1.041,60	1.108,17	1.388,10	1.526,91	1.655,86		1.738,80

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponível em <http://sinpma.org> , acesso em 09/02/2009.

Tabela 19 - Salário dos professores do município de Anápolis de 1998 a 2009 dos cargos PE, P5 e AE

(Em valores correntes de R$ 1,00)

Cargo	Nível	CH	Salário base de 1998 a 2003	Salário base de 2004 reajuste de 6,4 %	Salário base de 2005 reajuste de 25%	Salário base de 2006 a 2007 reajuste de 10%	Salário base de 2008 reajuste de 8,46%	Índice de reajuste pelo piso	Salário base de 2009 reajuste pelo Piso
PE	A	20	-	467,00	-	-	-	5,00%	-
		30	-	698,27	-	-	-		-
		40	-	934,00	-	-	-		-
	B	20	-	527,13	-	-	-		-
		30	-	788,18	-	-	-		-
		40	-	1.054,25	-	-	-		-
	C	20	-	571,02	-	-	-		-
		30	-	853,81	-	-	-		-
		40	-	1.142,04	-	-	-		
	D	20	-	637,20	798,00	877,80	952,06		999,60
		30	-	952,77	1.193,20	1.312,52	1.423,56		1.494,64
		40	-	1.274,41	1,596,00	1.755,60	1.904,12		1.999,20
P5		20	-	-	1.146,60	1.261,26	1.367,73		1.436,40
		30	-	-	1.714,44	1.885,88	2.045,09		2.147,76
		40	-	-	2.293,20	2.522,52	2.735,47		2.872,80
AE		30	-	-	409,48	450,43	488,71		550,6
		40	-	-	547,72	602,49	653,69		736,47

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponível em http://sinpma.org, acesso em 09 de fev. de 2009.

A análise conjunta das Tabelas 16, 17, 18 e 19 evidencia que os salários dos professores ficaram congelados de 1998 a 2003, o que explicaria o menor montante de recursos pagos aos professores nesse ano.

Na Tabela 16 foi possível verificar que houve um aumento de 6,4% em 2004 aos professores P1 , nesse ano o aumento foi concedido pelo Decreto nº 18.003, de 20 de maio de 2004. Nesse período foi estabelecido um aumento de 4% para os servidores do magistério que ocupavam o cargo de professor e de auxiliar de educação e, para complementar esse reajuste, foram concedidos mais 2,4% de aumento para os mesmos cargos (Decreto nº 18.239, de 13 de julho de 2004). Esses decretos também concederam aumentos aos professores P2 a (Tabela 17), P3 e P4 (Tabela 18) e PE (Tabela 19).

Em 2005 foram concedidos aumento de 27% para professores P1 (Tabela 16) e 25% para os demais níveis: P2 (Tabela 17), P3 e P4 (Tabela 18), PE nível D e também para os professores P5 e AE (Tabela 19). Esse aumento foi delegado pela Lei Complementar nº 031/05, de 17 de maio de 2005. Em 2006, o aumento foi determinado pela Lei Complementar nº 125, de 11 de agosto de 2006, em que foram concedidos 15% sobre o valor do vencimento base vigente em junho de 2006 para os ocupantes do cargo P1 (Tabela 16), 10% sobre o valor do vencimento base vigente em junho de 2006 para os ocupantes dos cargos de professor P2 (Tabela 17), P3 e P4 (Tabela 18), PE nível D, P5 e AE (Tabela 19).

O programa "Piso do Magistério" do Plano de Desenvolvimento da Educação propõe elevar gradativamente o salário dos professores da educação básica até atingir, em 2010, o piso de R$ 950,00 para uma jornada de 40 horas semanais[24]. Assim os vencimentos iniciais em vigor nos planos de carreira atuais que estiverem abaixo do novo piso terão de ser complementados em dois terços da diferença em 2009, até atingirem o valor mínimo de R$ 950,00 em 2010. A Tabela 16 mostra que, com base nessa lei, foi concedido aumento aos professores municipais de Anápolis de 25,30 % para P1 nível A; de 16,3% para P1 nível B; de 12,70% para P1 nível C e de 5,80% para P1 nível D. Os demais cargos, P2 níveis C e D da Tabela 17, P3 níveis B e C da Tabela 18 e para todos P4, da Tabela 19 e os PE nível D, P5 e AE foram concedidos apenas 5% de aumento, só diferenciando para P3 nível A da Tabela 18, que conseguiu 12,6% de acréscimo nos salários.

Com a aprovação do Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público de Anápolis e da instituição do FUNDEF, pode-se concluir que houve uma melhoria salarial para os professores, pois, em 1997, os professores da rede municipal de ensino, independente de nível de graduação, ganhavam o mesmo valor - um salário mínimo. Todavia, esse plano deixou a desejar por não constar em sua lei a data base para reajuste salarial dos professores, motivo pelo qual os aumentos ocorreram, na maioria das vezes, por decreto.

Segundo dados do SIMPMA, o município possui cerca de 1530 professores na rede municipal de ensino. Anderi et al. explicam como ocorreu o crescimento desses profissionais e sua formação. De acordo com os autores, o número de professores municipais "no ensino fundamental (1º a 9º ano), cresceu de 608 para 905 profissionais no ensino fundamental." (ANDERI et al., no prelo). Em relação à formação

[24] Ação do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007.

> [...] de 5º a 8ª séries, o percentual de professores com formação superior, licenciatura plena, atinge 99,4% Esse alto percentual de professores com nível superior se deve: "À política de formação de professores adotada pela SEMECT, que, em 2000, celebrou dois convênios com a Universidade Estadual de Goiás – (UEG), por meio dos quais foi oferecida a licenciatura plena parcelada em pedagogia para 307 professores do município. (ANDERI et al., no prelo).

Conforme a autora, os professores estão recebendo formação superior com licenciatura plena para atuar em sala de aula, esse era um dos objetivos do conjunto de metas elaborados quando da implantação desse Fundo, no princípio da sua instalação foi também percebido que os salários dos professores de certa forma aumentaram, mas, conforme as Tabelas 16, 17, 18 e 19, de 1998 a 2003, não ocorreram aumentos, foram 6 anos de FUNDEF sem nenhum aumento para os professores de Anápolis. Depois desse período, o primeiro aumento foi de 6,4%. Os aumentos evidenciam uma constância de lutas para obtê-los, pois os mesmos foram todos por leis ou decretos. No entanto, o Fundo é de valorização dos professores, consta isso em seu nome e na destinação da maioria dos seus recursos, 60%, mas no demonstrativo desse dinheiro, no período de 2002 a 2005, dados apresentados na tabela 15, foi impossível aferir se a quantidade de recursos despendida para o pagamento de professores se direcionava para a valorização desses profissionais.

Os indícios apontaram que esse Fundo não valorizou o magistério em Anápolis, uma vez que, para a concretude desse ato, a administração pública municipal precisaria estar mais organizada, impressão essa que ela não "conseguiu" passar.

No contexto do FUNDEF sempre pairam dúvidas sobre o montante de recursos financeiros especificados como sendo de pagamento de professores do ensino fundamental, ou seja, os valores constantes da tabela 15 tiveram essa finalidade? No período de 2001 a 2003 do governo de Ernani de Paula houve questionamentos sobre esse fato.

2.8 Questionamentos sobre os recursos do FUNDEF no período de 2001 a 2003

A Lei do Sistema Municipal de Ensino - Lei nº 2.822/2001 - em seu Art. 41 - (ANÁPOLIS, 2001) esclarece que são profissionais da educação: "os integrantes do magistério que exercem atividades docentes e os que oferecem suporte pedagógico direto à docência em escolas ou órgãos públicos do Sistema Municipal de Educação". Apesar da clareza na definição desses profissionais, apareceram questionamentos sobre a possibilidade de ter havido desvio dos recursos do FUNDEF para pagamento de profissionais de outras

áreas da educação e de outras Secretarias. O Art. 7º da Lei nº 9.424/96 também não deixa dúvidas sobre os profissionais que devem receber remuneração pelo FUNDEF e constarem dos 60% dos gastos do fundo:

> Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades. (BRASIL, LEI 9424, Art. 7º, 1996).

Portanto, no mínimo 60% dos recursos do FUNDEF deveriam ser exclusivamente para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades. O Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público de Anápolis, criado pela Lei nº 2.594/98, especifica também no Art. 2º (ANÁPOLIS, 1998), parágrafo único, quem é esse profissional da educação: "o servidor graduado em Pedagogia ou Pós-Graduado nos termos do artigo 64 da Lei nº 9.394/96".

Em Anápolis exatamente sobre essa destinação questionou-se a aplicação dos recursos do FUNDEF, conforme pode ser visto primeiramente na redação da terceira denúncia do relatório da Comissão Especial de Inquérito (CEI), instalada pela Câmara Municipal e posteriormente pelo Ministério Público. Conforme esses órgãos, ocorreu desvio de finalidade de recursos do FUNDEF com a utilização do dinheiro do Fundo para pagamento de servidores aposentados do Instituto de Seguridade Social de Anápolis (ISSA):

> Houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEF, quando do pagamento de remuneração para cerca de 30 servidores lotados na Secretaria de Cultura e outros órgãos como no Poder Legislativo, sem nenhuma relação com o ensino fundamental, como mostra e comprova o Termo de Declaração prestado pelo Sr. Juscelino Martins Polonial, então Presidente do Conselho Municipal de Educação. (GOIÁS, AL/GO, Proc. nº 29908508, vol. 1/3, 2003, p. 206).

O desvio também teria ocorrido para o pagamento de pessoal lotado na Secretaria de Municipal de Cultura (SEMUC) e em outros órgãos. Juscelino Martins Polonial, presidente do Conselho Municipal de Educação, em depoimento ao Ministério Público, afirma:

> Que analisando a lista de servidores municipais que recebem pela verba do FUNDEF, tem a esclarecer que a servidora AMÁLIA VIEIRA FELIX MORAIS, matrícula 44563 é professora de artes da Secretaria de Cultura; ANA MARIA FREDERICO, matricula 44601 é professora de artes da SEMUC; ANEIR LUCIANO DE FREITAS, 44199, é professor de artes da SEMUC, BEATRIZ GOMES, 44008 é professora de artes da SEMUC, Célia LOPES DA LUZ, 32727, trabalha à disposição da Câmara Municipal; DILERMANDO REIS, 43729, músico

> da SEMUC; EDBERTO SILVA DOS SANTOS, 44148, PROFESSOR DE ARTES DA SEMUC; EDER RIBEIRO ROCHA JÚNIOR, 44474, professor de artes da SEMUC; ELISEU BERLAMINO COUTILHO, 79855, trabalha na SEMUC; EMANUEL SABBAG, 44610, professor de artes da SEMUC; EUGÊNIO PACELLI DE ALMEIDA, 44113, professor de artes da SEMUC; FABRÍCIO LOPES DA LUZ, 59.927, filho do vereador e líder do Prefeito, Limar Lopes da Luz, trabalha na Câmara; FERNANDO PEREIRA DA SILVA, 44547, professor de artes da SEMUC; GENEZY CALANZAS FERREIRA, 43.664, professor de artes da SEMUC; CLÉLIA APARECIDA BARRETO, 44.083, professor de artes da SEMUC; 43.664, professor de artes da SEMUC; HELMUT MENDONÇA LOPES, 44.210, professor de artes da SEMUC; ISAC DE CASTRO ALARCÃO, 43389, professor de artes da SEMUC; JAQUELINE RIBEIRO, 44.415 professor de artes da SEMUC; JESSE MENDES DA SILVA, 43.630, professor de artes da SEMUC; KÁTIA SIADI BARBOSA, 43.583, professor de artes da SEMUC; LIANA DE CAMPOS POTENCIANO, 44571, professor de artes da SEMUC; LUIZ SEBASTIÃO SANTANA; 44.121 professor de artes da SEMUC; MARCO ANTONIO IZZO, 44.555, professor de artes da SEMUC; MARISA MOTA DA SILVA ESPÍNDOLA, 44393, professor de artes da SEMUC; REIS RIBEIRO NERIS, 44.105, professor de artes da SEMUC; ROBERTO ALVES DIONÍZIO, 44.440, professor de artes da SEMUC; TALITA FERNANDES XAVIER NUNES, 78.870, Chefe de Gabinete da SEMUC; VALDOMIRO JOSE DA NEVES, 80.420, professor de artes da SEMUC; Que os nomes citados recebem da verba referente aos 40% que deve ser aplicado na educação, ou seja, da SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, cujas atividades deverão ser ligadas à área pedagógica, ou seja, **ensino fundamental**; QUE referente a aplicação de 60% para os professores de sala de aula, na relação constatou-se que os servidores ANTONIO MARTINS DA CUNHA JÚNIOR, 44.318, é diretor da ESCOLA DE MÚSICA DA SEMUC; APARECIDA RAMOS LINO REIS, 44.342, Diretora da Escola de Dança da SEMUC; BEATRIZ POLICENA DA CUNHA, 44.075, professor de artes da SEMUC; QUE possivelmente outros servidores das duas listagens podem não estar trabalhando no ensino fundamental, uma vez que há nomes desconhecidos do declarante e das pessoas ligadas à educação, os quais foram consultados; Que o conselheiros do Conselho Municipal de Educação também desconhecem alguns nomes. Nada mais disse nem lhe foi perguntado, mandou o Promotor de Justiça que encerrasse o presente termo que, lido e achado conforme, vai devidamente assinado por todos. (ANÁPOLIS, MP/GO PROC. nº 200301774573 vol. 2/12, 2003, p.173, grifos do autor, grifos nosso).

Esse depoimento afirma que 30 servidores públicos de Anápolis, que não eram graduados em pedagogia ou pós-graduados e não exerciam atividades de docência estavam recebendo com os recursos do FUNDEF, a maioria deles lotados na SEMUC. Algumas pessoas que trabalhavam à disposição da Câmara dos Vereadores também estariam recebendo com esse recurso.

Essa última denúncia, mesmo fazendo parte do Inquérito Civil Público, não prevaleceu. Ernani de Paula foi julgado no Tribunal de Justiça do Estado e no Tribunal Superior de Justiça (TSJ) apenas por desvio de finalidade de recursos do FUNDEF para o ISSA, conforme pode ser verificado no documento: CMA/GO (ANÁPOLIS, 2003), Rel. Cassação, p. 95. Nele consta que:

> houve desvio de finalidade de aplicação dos recursos do FUNDEF, quando AUTORIZAÇÃO para o Banco do Brasil nº 043/2003, datada de 30 de janeiro de 2.003, transfere, por determinação do Prefeito Municipal, recursos do FUNDEF, Conta 58022-8 para a conta Comum de Pagamento da Prefeitura (PMA/PGT) nº 1693-4, no valor de R$ 560.000,00.

> houve desvio de finalidade de aplicação dos recursos do FUNDEF em razão da Ordem de Pagamento de nº 008, documento de origem nº 0032400, Lote 12776, datada de 25 de abril de 2003, o Prefeito determinou a transferência de recursos do FUNDEF, para a conta do Instituto de Seguridade Social de Anápolis – ISSA, o montante de R$ 415.000,00, como comprova o extrato bancário.

Convém assinalar que mesmo sendo condenado pelo MP/GO, pelo Tribunal de Justiça de Goiás por desvio de função dos recursos do FUNDEF para o ISSA, Ernani de Paula, ao recorrer ao Superior Tribunal de Justiça, foi inocentado. Situação que remete ao que Davies (2001b, p. 44) afirma sobre o ISSA ser ou não Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Para o TCM/GO, "A propósito dos gastos com inativos, o TCM não se posicionou sobre a inclusão ou não na MDE". Na LDB/96, no Art. 71 (BRASIL, 1996), entre as despesas que não são MDE, no inciso VI, estariam incluídos aqueles para o pagamento de "pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino". Portanto essa lei não define se os inativos são ou não MDE, deixando a cargo dos tribunais essa responsabilidade.

Essa polêmica ainda não terminou, ou seja, se os pagamentos dos aposentados devem ou não ser computados como despesa de MDE. Ficou ainda sem julgamento a segunda denúncia que envolvia, sem dúvida, o pagamento de pessoas que não estavam diretamente envolvidas com o processo eleitoral. Em razão disso é possível questionar: qual o papel desenvolvido pelo Conselho de acompanhamento e Controle Social do FUNDEF de Anápolis?

2.9 O Conselho do FUNDEF em Anápolis

Para que o município recebesse os recursos do FUNDEF era necessário que se constituísse o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Como o próprio nome indica, esse seria encarregado de acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEF. Em Anápolis ele foi constituído pela Lei nº 2.507, de 18 de julho de 1997, aprovada pela Câmara Municipal, cabendo a ele:

> I – Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; II – Supervisionar a realização do Censo Educacional anual; III- Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo; IV- Relatar a Câmara Municipal de Anápolis, ao Ministério Público e demais autoridades competentes, as irregularidades encontradas, para providências legais. (ANÁPOLIS, CACS FUNDEF LEI 2.507, Art. 4º).

Segundo a lei que instituiu esse Conselho, para executar as funções a ele determinadas: acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo e relatar à Câmara Municipal, ao Ministério Público e às demais autoridades competentes as irregularidades encontradas, o Conselho deveria se reunir "ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente quando necessário." (ANÁPOLIS, CACS, Lei nº 2.507/1997, Art. 7º).

No ano de 2001, Conselho foi composto por 5 membros: Odair Borges (representante dos pais e alunos), Maria Luiza Fernandes Vieira (representante da Secretaria Municipal de Educação – SEMEd), Augusto César Curado Júnior (representante do sindicato dos contabilistas de Anápolis), Rosalina Olívia de Jesus (representante dos servidores do magistério das Escolas Públicas do Ensino Fundamental), Natalina Veríssimo de Carvalho (representante dos professores e diretores de Escolas Públicas do ensino Fundamental)[25].

Em um relatório feito por esses membros, referente ao mês de dezembro de 2001, continha o seguinte parecer:

> De acordo com a análise dos documentos apresentados pela contabilidade, os extratos fornecidos pelo Banco do Brasil e dados obtidos via internet, verificamos que os Recursos do FUNDEF no mês de dezembro de 2001 foram aplicados de acordo com o que determina a Lei 9.424/96, salvo os valores apurados pagos indevidamente que deverão ser estornados, mas que representam menos de 1% da receita. (ANÁPOLIS, MP/GO PROC. nº 200301774573 vol. 4/12 p.380).

Os conselheiros aprovaram o relatório do FUNDEF do mês de dezembro de 2001, mas ao detalharem as decisões tomadas no decorrer do exercício de 2001, segundo o Processo MP/GO (ANÁPOLIS, 2002), eles apontaram:

> **Ata nº 24 realizada no dia 18 de abril de 2001 às 17 horas, no salão de reuniões da SEMED;**
> _ [...] Os recursos do FUNDEF foram aplicados de acordo com que determina a Lei 9.424/96.
> **Ata nº 25 realizada no dia 21 de maio de 2001; no salão do SEMED;**

[25] Conforme Relatório do Cacs do Fundef de Anápolis de 2001 que consta no Processo101440-3/188, vol. 4/12, p. 68.

> _ [...] Foram constatados as aplicações dos recursos do FUNDEF de acordo com a Lei 9.424/96.
> **Ata nº 26 realizada no dia 29 de maio de 2001;**
> _ [...] tendo sido constatada a aplicação dos recursos de acordo com a Lei 9424/96.
> **Ata nº 27 realizada no dia 08 de agosto de 2001;**
> _ [...] Esta reunião tinha também por objetivo a análise dos balancetes contábeis, de documentos disponibilizados pela Contabilidade geral da prefeitura Municipal de Anápolis, do Banco do Brasil e ainda da Internet, sendo por fim aprovados por todos os relatórios finais dos meses de abril e maio, mediante a constatação de que os recursos foram aplicados de acordo com a Lei 9424/96.
> Ata nº 29 realizada no dia 23 de agosto de 2001 ás 14 horas na dependência da Escola Municipal Clovis Guerra;
> _ [...] Os recursos do FUNDEF foram aplicados de acordo com o que determina a Lei 9.424/96[...].
> **Ata nº 31 realizada no dia 21 de setembro de 2001;**
> _ [...] os recursos do FUNDEF foram aplicados de acordo com o que determina a Lei 9.424/96.
> **Ata nº 34 realizada no dia 29 de outubro de 2001;**
> _ [...] fizemos a leitura da ata anterior, fizemos a eleição do coordenador e do relator do conselho ficou combinado que Luciene seria a coordenadora presidente e Istela seria a suplente.
> **Ata nº 36 realizada no dia 04 de dezembro de 2001;**
> _ [...] a coordenadora presidente levou alguns processos e comentou da não clareza de certos relatórios que saem da contabilidade, com a proposta de visitar a mesma pessoalmente até que nada fique incompreensível. Detectamos algumas irregularidades, ver motivos. (ANÁPOLIS, MP/GO, PROC. Nº 200301774573, vol. 4/12, p. 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, grifos nossos).

De acordo com as atas do ano de 2001 foi possível observar que em quase todas elas continha a decisão de aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Anápolis. Em apenas uma dessas atas, a de nº 36, referente ao mês de dezembro, foi apresentada uma observação acerca de irregularidades e mesmo com esse apontamento ela foi aprovada.

Nas atas de 2002 foi possível, analisando o Processo MP/GO, extrair as seguintes decisões do CACS:

> **Ata nº 38 realizada no dia 29 de janeiro de 2002 às 17 horas;**
> _ [...] sra. Luciene nos apresentou o extrato do mês de outubro e novembro e o relatório. Alguns membros verificaram alguns processos. Luciene fez a proposta de todos participarem da vistoria dos processos e participar diretamente de todos os trabalhos que tiver que ser realizado, para que não fique somente sobre a responsabilidade dela. O relatório foi aprovado por todos.
> **Ata de nº 41 realizada no dia 01 de novembro de 2002 às 16 horas;**
> _ [...] Os membros do referido conselho se reuniram com a finalidade de analisar os relatórios finais referentes ao mês de dezembro de dois mil e um e de janeiro a junho de dois mil e dois, mediante os documentos originais apresentados pela Contabilidade Geral da Prefeitura Municipal de Anápolis, extratos fornecidos pelo Banco do Brasil e dados disponibilizados pela Internet, sendo aprovados ambos por ter sido constatada a aplicação de acordo com a Lei 9424/96.
> **Ata nº 42 realizada no dia 26 de agosto 2002 às 16 horas;**
> _ [...] os membros do referido conselho se reuniram com a finalidade de analisar os relatórios do mês de julho e agosto de dois mil e dois, mediante os documentos originais apresentados pela contabilidade geral da prefeitura, extratos fornecidos

> pelo Banco do Brasil sendo aprovado ambos por ter sido constatada aplicação de acordo com a Lei 9424/96.
> **Ata nº 43 realizada no dia 03 do mês de janeiro de 2003 às 9 horas;**
> - [...] com a finalidade mais uma vez de analizar (sic) o balancete mensal, desta vez o de setembro de dois mil e dois. Foram apresentados documentos originais da contabilidade geral da prefeitura, extratos oferecidos pelo Banco do Brasil, que depois de verificados e comentado foram constatados as aplicações dos recursos do FUNDEF de acordo com a Lei 9424/96.
> **Ata nº 44 realizada no dia 20 do mês de fevereiro de 2002 às 9 horas;**
> _ [...] analisar relatórios dos meses de outubro e novembro de dois mil e dois, mediante os documentos originais apresentados pela contabilidade geral da prefeitura e extratos fornecidos pelo Banco do Brasil, sendo aprovados ambos por ter sido constatado a aplicação de acordo com a Lei 9424/96.
> **Ata nº 45 realizada no dia 02 de abril de 2003 às 16 horas;**
> _ [...] foi comentado o balancete do mês de dezembro de 2002 pela conselheira presidente Luciene, que depois de analisado por todos, foi aprovado e assinado.
> **Ata nº 47 realizada no dia 25 de agosto de 2003 às 16 horas;**
> _ [...] com a finalidade de analisar os balancetes contábeis dos meses de janeiro a abril de 2003. A reunião teve início com a palavra da presidente Luciene, que esclareceu sobre a viagem feita à Brasília, no Fundef, a fim de tirar algumas dúvidas sobre como proceder em relação aos problemas encontrados nos balancetes que estão sendo analisados, [...] chegaram à conclusão de que os valores lançados na contabilidade e identificados nos extratos bancários, estão de acordo com o que determina a Lei 9.424/96. (ANÁPOLIS, MP/GO, PROC. Nº 200301774573, vol. 4/12, p. 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, grifos nossos).

Conforme pode ser visto em todas as atas de 2002 consta a aprovação das contas da prefeitura de Anápolis, mesmo havendo problemas relacionados ao ensino fundamental. Embora citados, não houve a especificação de nenhum desses problemas. Fato que apenas ocorreu na última ata, a de nº 47, em outro trecho:

> Mas foi verificado também que houve lançamentos de débitos não identificados adequadamente na contabilidade, somando um montante de R$ 2.556.737,66 (dois milhões, quinhentos e cinqüenta e seis mil, setecentos e trinta e sete reais e sessenta e seis centavos), e que dos valores creditados pela Prefeitura na conta do FUNDEF, ainda resta um valor a ser restituído de R$ 986.400,96 (novecentos e oitenta e seis mil, quatrocentos reais e noventa e seis centavos). A sugestão de todos os conselheiros foi que sejam tomadas as medidas necessárias para a regularização imediata das aplicações dos recursos do Fundef. (ANÁPOLIS, MP/GO, PROC. Nº 200301774573, vol. 4/12, p. 318).

Uma indagação surge com base no que foi apresentado: por que mesmo constatando valores irregulares, o Conselho ainda assim aprovava os relatórios do FUNDEF? Qual a razão da demora para a verificação dos balancetes contábeis? O do mês de dezembro, de 2002, por exemplo, foi analisado apenas em 2 de abril de 2003.

Wiederkehr e Azevedo Neto ao realizarem estudos em que analisaram a atuação dos Conselhos do FUNDEF concluíram que:

> os conselhos do FUNDEF se caracterizam como colegiados frágeis e vulneráveis frente ao poder exercido pelo Executivo local, no sentido de querer influenciar os conselheiros em suas decisões, quando, na verdade, o conselho caracteriza-se por ser um colegiado autônomo e independente, não devendo estar subordinado ao Poder Executivo. (WIEDERKEHR; NETO AZEVEDO, 2006, p. 64).

O que os autores colocaram descreveria a realidade desse órgão no município de Anápolis? Em meio a acontecimentos de investigação de desvio de verbas do recurso que eles acompanharam em nenhuma das suas reuniões esse assunto foi colocado em pauta, em nenhum momento houve a não aprovação das contas[26].

[26] Esse Conselho foi omisso em uma situação que deveria ser alardeada por ele? Não seria o Conselho o primeiro a alertar sobre a situação e ali iniciar-se o processo de intervenção no município?

CAPÍTULO III
A INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS, A EDUCAÇÃO COMO META: O FUNDEF, O MDE E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ARGUMENTOS

Neste capítulo será abordada a intervenção que ocorreu em Anápolis no ano de 2003, com a saída do prefeito Ernani de Paula e a entrada do interventor Alcides Rodrigues Filho. Para isso serão apresentados a sua definição e os motivos que podem levar a intervenção de um ente federativo em outro de acordo com a Constituição Brasileira de 1988, a Constituição do Estado de Goiás de 1989 e a Lei Orgânica de Município de Anápolis de 1990.

O processo de intervenção em um município precisa ser tratado com cautela, pois uma intervenção só poderá ocorrer depois de se ter esgotado todas as hipóteses de negociações entre o executivo e o legislativo de um município. Essa ação poderá iniciar-se, por exemplo, pela Câmara dos Vereadores, que deve instituir uma Comissão Especial de Inquérito para apurar as irregularidades na administração municipal[27]. A decisão de instituir tal comissão precisa ser votada pela maioria dos vereadores. Para ocorrer a intervenção, os fatos acontecidos durante a gestão de um determinado administrador precisam infringir o Art. 35 da Constituição Brasileira, a Lei Orgânica do Município, no caso deste estudo, de Anápolis e também o Decreto – Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

3.1 Os aspectos jurídicos da intervenção

Como já foi discutido sobre Estado Federal e descentralização, entendendo que a descentralização é uma característica desse tipo de Estado, que zela pela autonomia dos seus entes federativos e o ato de intervenção se localiza como sendo a interferência de um poder executivo em outro, ou seja, de certa forma ela fere a autonomia dos estados federais. A intervenção se caracteriza como sendo uma punição máxima inscrita na Constituição

[27] Conforme Resolução nº 031/84 que dispõe sobre o regimento interno da Câmara Municipal de Anápolis-GO, em seu Art. 91 – "As Comissões Especiais de Inquérito, constituídas nos termos dos artigos seguintes, destinar-se-ão a processar o prefeito, seu substituto legal, ou vereador por inflações político-administrativas descritas no Decreto-lei nº 201 e Constituição do Estado contemplado com a cassação do mandato e outras irregularidades perante a legislação ordinária e puníveis com outras penas". Disponível em: http://www.camaraanapolis.go.gov.br/novo/documentos/regimento_interno.pdf> . Acesso em 31 de fevereiro de 2009.

Brasileira, e que ocorre em casos de extrema necessidade, caracterizando-se como uma situação totalmente estranha, sofrida por um ente da federação. Tavares explica esse fato:

> A regra é a de que uma pessoa política não pode intervir em assuntos de outra pessoa política. Temos dois controles básicos do pacto federativo: 1ª) controle da constitucionalidade; 2º) possibilidade de intervenção (federal e estadual). O objetivo é a mantença do pacto federativo. (TAVARES, 2007, p. 1009).

De acordo com Moraes, a autonomia dos Estados Federais não pode ser violada a menos que, excepcionalmente, ocorra uma intervenção. Esse procedimento visa a preservação da existência e da unidade da própria federação, sendo ela considerada uma

> medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (MORAES, 2004, p. 768).

Conforme Moraes, a intervenção poderá acontecer em medida excepcional de supressão temporária da autonomia, caracterizada pelo pressuposto da tríplice capacidade de auto-organização e normatização, auto-governo e auto-administração, o que fez com que os estados e municípios, embasados na Constituição Federal, munissem de suas próprias legislações, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas municipais.

O cerceamento da autonomia dos estados com a intervenção, conforme Moraes (2004), precisa estar de acordo com a Constituição Brasileira que em seu Art. 35, inciso III, estabelece "que o Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando de acordo com inciso terceiro não tiver sido aplicado o mínimo, exigido por lei, da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino".

A constituição estabelece ainda que, havendo intervenção, deve ser elaborado um decreto o qual "especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se couber, nomeará um interventor e, no prazo de vinte quatro horas". Esse processo "será submetido à apreciação da Assembléia Legislativa, que se não estiver funcionando, será convocada no mesmo prazo." (GOIÁS, CE/89, Art. 61, § 2º).

A intervenção também é determinada na Lei Orgânica do Município de Anápolis (LOMA) no Art. 84, em que determina:

> São crimes de responsabilidade os atos do Prefeito que atentarem contra esta Lei orgânica: e especialmente:

> I- a existência da União, do Estado e do município;
> II- livre exercício do Poder Legislativo;
> III- exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
> IV- a probidade na administração;
> V- a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (ANÁPOLIS, LOMA, Art. 84).

O gestor do poder executivo municipal, cometendo algum desses atos, estará sujeito a uma intervenção, que ocorrerá:

> Depois que a Câmara Municipal declarar a procedência da acusação contra o Prefeito, pelo voto de dois terços de seus membros, será ele submetido a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado, nas infrações penais comuns, e perante a Câmara, nos crimes de responsabilidade. (ANÁPOLIS, LOMA, Art. 85).

Como foi exposto, a intervenção ocorre depois que o legislativo der procedência da acusação pelo voto de dois terços contra o gestor do executivo. Todos os tramites da intervenção bem como os da cassação do prefeito de um município precisam estar de acordo com a Constituição Brasileira. Para Moraes,

> a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e seu conteúdo. (MORAES, 2003, p. 577).

De acordo com o autor, para que o processo de intervenção seja válido, ele precisa também estar de acordo com o que determina a Constituição Brasileira. No texto constitucional, a União intervirá no Distrito Federal e nos Estados nos seguintes casos:

> I - manter a integridade nacional;
> II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
> III – pôr termo a grave comprometimento a ordem pública;
> IV – garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação.
> V- reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
> a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos , salvo motivo de força maior;
> b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;
> VII- prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
> a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
> b) direitos da pessoa humana;
> c) autonomia municipal;
> d) prestação da administração pública direta e indireta;
> e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, CF/88, Art. 34).

Convém ressaltar que nesse artigo não continha a alínea "e", que só foi acrescentada depois da aprovação da EC 14/96, a qual dispunha sobre a criação do FUNDEF. Anterior a isso, essa punição era apenas direcionada aos municípios e, para eles, a Constituição Brasileira determina que a intervenção pode ocorrer nos seguintes casos:

> I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
> II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
> III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
> IV – o tribunal de justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (BRASIL, CF/88, Art. 35).

Quem intervém nos Estados e no Distrito Federal é a União e, nos Municípios, os Estados. Convém lembrar que as medidas de controle e de punição aos que não aplicam os recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino já existiam desde a Constituição de 1967. Com a criação do FUNDEF, essa questão foi colocada em evidência, sendo essas medidas expandidas para o Distrito Federal e o Estado, conforme afirma Farenzena:

> A intervenção nos municípios pela não aplicação de certo percentual da receita na educação já estava prevista na Constituição de 1967 (com redação dada pela EC nº 01/69). A Constituição vigente estabeleceu, no seu texto original, a possibilidade de intervenção dos estados nos municípios quando estes não aplicassem o mínimo de 25% das receitas de impostos em MDE; por intermédio da EC nº 14/96 legitimou-se a possibilidade de intervenção da União nos estados, pelo mesmo motivo. (FARENZENA, 2006, p. 101).

No entanto é preciso ressaltar que a intervenção motivada pela não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ainda é um caso raro conforme afirmam Davies (2001a) (2004), Arelaro (2007) e Farenzena (2006):

> [...] existe um artigo na constituição atual, e também em constituições anteriores, que determina que, caso a prefeitura não destine um percentual para o ensino, deverá ser decretada a intervenção. Isso existe na legislação brasileira há quatro décadas e nunca houve caso de intervenção em nenhum município brasileiro... (CALMON, 1998 apud DAVIES, 2004, p. 20).

> [...] não consta, também, qualquer pedido de intervenção federal – pelo Congresso Nacional ou Tribunal de Contas – pelo não cumprimento legal do valor *per capita* mínimo no ensino fundamental, em todos os dez anos de existência do FUNDEF. (ARELARO, 2007, p. 14).

> À intervenção da União nos Estados, é mencionado o fato de que, já vigente, desde 1934, a possibilidade de intervenção da União nos estados com o intuito de "prover

> execução de lei federal", não se conhece caso de intervenção que tenha sido motivada pela não aplicação dos recursos vinculados à educação. (FARENZENA, 2006, p. 302).

Porém, apesar dos autores apontarem a inexistência desse fato, no caso, a intervenção, pela não aplicação dos índices devidos em educação, em Anápolis, isso aconteceu em 2003, e, exatamente, pela aplicação indevida dos recursos do FUNDEF. Pelo uso indevido do dinheiro desse Fundo que o governador do Estado de Goiás decretou a intervenção e a Câmara Municipal cassou o mandato do prefeito nesse período Ernani de Paula. No entanto, antes de examinarmos esse fato e os motivos que ocasionaram essa intervenção, é preciso deixar claro que ela ocorreu também em outras regiões brasileiras, em outros municípios goianos, provenientes de motivos outros ou desfechos variados. Esse ato político, portanto, não foi exclusivo da cidade de Anápolis, sendo que esta intervenção teve grande repercussão pela importância do município no contexto político e econômico do Estado de Goiás[28].

3.2 Os antecedentes da intervenção em Anápolis e a ação dos organismos fiscalizadores

Os organismos responsáveis pelo controle das contas do FUNDEF são os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (BRASIL, Lei 9.424/96, Art.11). De acordo com o Art. 79 da CE/89, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional de Anápolis deve ser feita pela Câmara Municipal e acompanhada pelo TCM/GO:

> Observados os princípios e as normas desta e da Constituição da República, no que se refere ao orçamento público, a fiscalização contábil, financeira orçamentária, patrimonial e operacional dos municípios e das entidades de sua administração direta, indireta e funcional será exercida mediante controle externo da câmara municipal e pelos sistemas de controle interno de cada poder, na forma da lei. (GOIÁS, CE, 1989).

O controle externo a que se refere o Art. 79 da CE/89 é de responsabilidade da Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, que "emitirá parecer prévio no prazo de sessenta dias após a sua apresentação, sobre as contas mensais e anuais do Município". Esse parecer somente poderá ser desconsiderado "por decisão de dois terços dos

[28] Segundo dados da Assembléia Legislativa, os municípios goianos onde ocorreu a intervenção do governador foram: Monte Alegre de Goiás em 1999; Nova Glória em 2000; Águas Lindas em 2003; Iporá em 2003; Leopoldo de Bulhões em 2004 e Turvelândia em 2006.

membros da Câmara Municipal sobre as contas do Prefeito". Percebe-se, com isso, que existe todo um aparato legal para a participação do TCM/GO e da Câmara Municipal na fiscalização das contas da prefeitura de Anápolis, como também das contas do FUNDEF. Em razão disso, indagamos como foram apreendidos, ou mesmo desenvolvidos, os fatos que levaram à intervenção em Anápolis na Câmara Municipal de Anápolis e que ficaram em ata?

Foram analisadas informações nas atas das reuniões da Câmara Municipal de Anápolis de janeiro de 2001 a julho de 2003. Nessas atas, procurou-se obter informações que diziam respeito ao desenvolvimento de análises que poderiam ter relação com a intervenção ocorrida em Anápolis, ou seja, fatos ligados à educação, fatos que emitissem informação acerca da municipalização do ensino fundamental, do desvio de verbas do FUNDEF, do atraso no pagamento dos professores etc.

Em 2001, na Ata da 68º sessão ordinária da Câmara Municipal de Anápolis, no dia 6 de novembro de 2001, o vereador Dimar Ferreira argumentou sobre o elevado número de desistências e reprovações na área educacional, ele "chamou a atenção para o elevado número de desistências e reprovações na rede pública municipal onde cada aluno custa R$ 1.156,00 por ano." (ANÁPOLIS, CMA, ATA 68º, folha 13).

Na 81ª sessão ordinária, realizada no dia 12 de dezembro de 2001, o mesmo vereador denunciou o não cumprimento pelo município da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> [...] 'Apartes' da fala de Dilmar que ao retomar suas palavras, revelou que o prefeito Ernani de Paula, entrará para a história como primeiro prefeito do município que não conseguiu inaugurar uma obra sequer ao lado:digo: ao longo de um ano. 'Todas [...] as obras por ele iniciadas não foram concluídas o que fará com que ele entre para história'. Em seguida apontou como mentirosas as notícias divulgadas em Anápolis pelas quais o município teria cumprido integralmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a matéria publicada pela revista Exame sobre as 100 melhores cidades do Brasil para investimentos, onde não consta o nome de Anápolis 'São duas inverdades porque o município cumpriu a Lei Camata e não a Lei de Responsabilidade Fiscal. O balancete do município do mês de janeiro foi rejeitado pelo Tribunal de Contas do Município **e depois de um ano o Legislativo analisou apenas dois balancetes da Prefeitura Municipal. Isso não é cumprir a Lei de responsabilidade fiscal.'** (ANÁPOLIS, CMA, ATA 81º, 2001, folha 39, grifos do documento).

Em 2002, na Ata da 15º sessão ordinária da Câmara Municipal de Anápolis, do dia 8 de abril, o vereador Dilmar Ferreira mencionou a situação dos balancetes analisados e da demora do TCM em julgá-los e enviá-los à Câmara:

> [...] Mais a diante, voltou a solicitar a agilização no envio de balancetes da Prefeitura Municipal ao Poder Legislativo e afirmou: "Depois de vários feriados e finais de semana debruçados sobre milhares de documentos dos balancetes que estamos

> analisando, descobrimos como é fácil jogar o dinheiro do povo no esgoto de maneira impune e sem qualquer conseqüência. Estamos decepcionados com o TCM
> que possui mais de mil e quinhentos funcionários percebendo altos salários mas não tem agilidade no fornecimento de informações. Dilmar também citou vários números relativos a despesas que qualificou como supérfluas, entre eles os gastos de R$ 2.347,65 com revistas, R$ 7.700,00 por mais algumas horas de vôo em helicóptero, R$ 142.000,00 com projeto de reformulação do trânsito, R$ 1.704,00 com vasos ornamentais e 7.800,00 com pesquisa sobre o conceito de Prefeitura 24 horas junto à população, "enquanto a micro-empresa que fornecia marmitex àquele órgão fechou as portas por não conseguir receber R$ 6.000,00 que lhe eram devidos". Ao encerrar disse não fazer oposição por interesse eleitoral como quis dar a entender Ernani de Paula e pediu apoio a requerimento. Prefeitura Municipal: "Balancetes referentes aos meses de abril, maio , junho, julho de 2001, do FUNDEF." (ANÁPOLIS, CMA, ATA 15º, 2002, folha 90 e cont.).

Na Ata da 34º sessão ordinária, ocorrida no dia 11 de junho 2002, o vereador Antônio Roberto Gomide argumentou sobre a informatização da Câmara:

> [...] E Antonio Roberto considerou bastante positiva a reunião mantida hoje entre os vereadores de Anápolis e o presidente do TCM, Virmondes Cruvinel. Em seguida informou que na próxima segunda-feira acontecerá um encontro entre o presidente Liminha, o prefeito municipal e o presidente do TCM para agilizar o processo de informatização da Câmara Municipal e, dessa forma facilitar o envio de balancetes do executivo para apreciação do legislativo. (ANÁPOLIS, CMA, ATA 34º, 2002, folha 35).

As atas de 2002 evidenciavam uma demora do TCM em entregar os balancetes para a Câmara Municipal e, em alguns balancetes, gastos do prefeito considerados irregulares eram denunciados. Para exemplificar, os balancetes de abril, maio, junho e julho de 2001 foram votados pela Câmara somente em 8 de abril de 2002, período em que os balancetes de 2002 deveriam ser analisados.

Em 2003, na Ata da 20º sessão ordinária, realizada no dia 19 de maio de 2003, o vereador Antônio Roberto Gomide denunciou a demora do executivo em enviar suas contas e o atraso de cinco folhas de salários dos professores:

> [...] Antônio Roberto, como terceiro inscrito para o pequeno expediente, criticou o executivo, quanto ao atraso no envio nos balancetes à Câmara municipal. "Esse prazo está sendo ultrapassado mais de quarenta e cinco dias, que é o prazo legal". Antonio Roberto lembrou ainda que o atraso dos documentos vêm inviabilizando a ação dos edis, pois suas funções são de fiscalizadores e que isso poderá lhes serem prejudicial no futuro.
> Ao encerrar sua fala, ele cobrou as cinco (5) folhas atrasadas dos professores contratados pela Prefeitura Municipal. (ANÁPOLIS, CMA, ATA 20º, 2003, cont. folha 13).

Nessa Ata, a explicação sobre os atrasos dos balancetes foi apresentada pelo vereador Ilmar:

> [...] Ilmar fez uso da palavra para dizer o por quê dos balancetes estarem atrasados. "Estão atrasados por motivos técnicos, pois a prefeitura contratou uma nova empresa de informática, mas, que a partir de sexta-feira serão enviados ao legislativo." (ANÁPOLIS, CMA, ATA 20º, 2003, cont. folha 8 e 9).

As atas apontam irregularidades, mas os problemas do governo de Ernani de Paula começaram a emergir de forma mais intensa durante o processo de intervenção. Mesmo com o atraso no pagamento dos professores, juntamente com o pagamento de outros servidores, até o dia 19 de maio de 2003 não foi evidenciado nenhuma movimentação sobre investigação no governo do prefeito por parte da Câmara.

Sendo o TCM/GO o órgão que auxilia a Câmara na fiscalização da contas do executivo, examinam-se se os Acórdãos do TCM continham análises sobre desvios de verbas, ou má aplicação dos recursos educacionais. Para melhor entendermos como foi tratada essa situação por esse órgão responsável por auxiliar a Câmara Municipal na aprovação dos balancetes municipais.

O período relativo aos anos de 2001 a 2003 coincidiram com a mudança nos sistema de recebimento de contas e informatização do TCM/GO, conforme expõe Ferreira:

> Com a mudança de metodologia de fiscalização por parte do tribunal, o prazo de entrega dos documentos das contas das prefeituras, para o TCM, foi dilatado. Com isso, aquele tribunal ficou 17 meses sem enviar, para a Câmara Municipal de Anápolis os balancetes relativos a alguns meses do ano de 2001, todo o ano de 2002 e dois ou três meses de 2003. Esse fato fez com que os vereadores, notadamente os integrantes da Comissão de Fiscalização, deixassem de acompanhar, com precisão, as contas da Prefeitura. (FERREIRA, 2004, p. 94).

No quadro 3 que segue estão apresentados os acórdãos do TCM relativos ao FUNDEF, no período de 2001 a 2003:

Quadro 4 - Os acórdãos do TCM relativos aos balancetes do FUNDEF de 2001 a 2003

MÊS	ACÓRDÃO	GESTOR (A) DO FUNDEF	RESULTADO
Abril (2001)	A – 0013902- RE		Contas regulares
Agosto 2001	A – 0263602- RE		Contas regulares
Dezembro (2001)	A – 0596002 - RE	Maria Aparecida de Souza Melo	Contas regulares
Abril (2002)	A – 01011704 – IR A – 0328904 – IR A – 0001407 - IR	Maria Aparecida de Souza Melo	Contas irregulares
Agosto (2002)	A – 0274403 - RE	Maria Aparecida de Souza Melo	Contas regulares
Dezembro (2002)	A – 0134404 - IR	Jorge Martsubara	Contas irregulares
Abril (2003)	A – 0544104 - IR	Rosa Maria Vieira	Contas irregulares
Agosto (2003)	A – 0544204 - IR	Rosa Maria Vieira	Contas irregulares
Dezembro (2003)	A – 0630304 - IR	Nilce Tereza Fleury Leite	Contas irregulares

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do TCM/GO de 2009.

No quadro 4 nota-se que o TCM considerou irregulares as contas relativas a abril e dezembro de 2002, e abril, agosto e dezembro de 2003.

Ao considerar irregulares as contas de abril de 2002, o TCM emitiu as seguintes considerações:

> 1) Os dados informados ao TCM referentes ao quadrimestre não conferem com o balancete físico no que tange o saldo do exercício anterior , despesa orçamentária e saldo para o quadrimestre seguinte;
> 2) Não é possível determinar o valor e o percentual pago com professores e profissionais da Educação conforme determina a Lei do Fundef visto que nas folhas de pagamento consta as seguintes funções: a) auxiliar de serviços gerais; b) servente de merendeira, c) auxiliar de administração, d) vigia, e) motorista, f) pedreiro, g) encanador, h) operador de máquinas que não são funções diretamente ligadas ao ensino;
> 3) O percentual de 93,80% informado ao Sistema TCM, de despesa com pessoal, não corresponde ao efetivamente pago com professores;
> 4) O relatório do Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundef às fls.516/524 relativo ao 1º semestre de 2002, que engloba o período em análise apontou uma diferença entre o saldo do Razão de Contabilidade e o saldo em conta corrente e aplicação financeira o montante de R$732.712,03 e pagamentos indevidos no valor de R$72.674,59;
> 5) Os dados lançados não foram consolidados pôr quadrimestre;
> 6) Não foram juntado o rol de todos os empenhos e ordens de pagamento emitidos no quadrimestre;
> 7) Não foi juntado o Certificado do Controle Interno atestando os quadros e as relações;

> 8) No balancete financeiro, consta receitas tributárias no valor de R$64.353,84 indevidamente. (GOIÁS, A-01017/04, TCM, 2002, p. 1).

Devido à situação descrita pelo TCM/GO, a decisão do órgão foi considerar "irregulares as contas da Srª. Maria Aparecida de Souza Melo, presidente do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Anápolis". Essa gestora entrou com recurso no acórdão A-03289/04, processo 08510/04. Todavia, o TCM/GO manteve a decisão inicial do julgamento.

Em dezembro de 2002, o TCM/GO julgou irregulares as contas do FUNDEF, concluindo que:

> Não foi possível aferir o percentual pago aos professores com recursos do FUNDEF, em vista da folha apresentada constam servidores que não são professores. Dos professores pagos com recursos do Fundef 106 foram admitidos em 2002, por tempo determinado, e foram devidamente registrados nesse Tribunal. (GOIÁS, TCM, A-01344/04, 2002, p.3).

O TCM faz ainda referência ao relatório do Conselho do FUNDEF no qual são apresentados valores que devem ser restituídos ao Fundo:

> Consta às fls. 58/81 Relatórios do Conselho referentes aos meses de setembro/outubro/novembro/dezembro/2002 que resume os dados mensais e aponta pagamentos indevidos, devendo ser restituídos ao fundo os seguintes valores: a) R$9.279,36 referente a outubro/02, fl. 69 ; b) R$ 10.504,43 referente a novembro/02, fl. 074; c) 22.253,00 referente a dezembro/02, totalizando 42.036,79. (GOIÁS, A-01344/04, TCM, 2002, p. 3).

Com relação aos balancetes de 2003, em todos os quadrimestres, eles foram entregues fora do prazo pelas gestoras do Fundo, como também houve uma demora do tribunal para julgamento e entrega das decisões à prefeitura. Foi possível perceber que os três relatórios se apresentam padronizados, como se estivessem sido feitos ao mesmo tempo. O TCM detectou em todos eles uma relação de documentos não anexados nos balancetes: cronograma mensal de desembolso, certificado do Controle Interno atestando os quadros e as relações apresentadas, bem como as receitas e despesas constantes do balancete, rol dos veículos mantidos com recursos do FUNDEF, relatório das alterações ocorridas nas folhas de pagamento, declaração de empenho de todas as folhas de pessoal do mês, relatórios das retenções efetuadas no mês, relatório dos recolhimentos efetuados a terceiros e a relação de todos os custos correntes existentes em nome do Fundo, informando saldo anterior e atual referente à movimentação financeira do primeiro quadrimestre de 2003.

O TCM ainda apresentou uma série de divergências de informação entre o disquete e o balancete físico. O quadro 5 apresenta essas divergências:

Quadro 5 - Divergências de informações entre o disquete e o balancete físico

DIVERGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES DISQUETE / BALANCETE FÍSICO
a) O total da Receita extra-orçamentária "Acumulada" do balancete físico, não confere com o valor informado ao sistema – TCM.
b) O total do saldo disponível do exercício anterior do balancete físico, não confere com o valor informado ao sistema - TCM.
c) O total da despesa extra-orçamentária "Acumulada" do balancete físico, não confere com o valor informado ao sistema – TCM
d) O total do saldo disponível do exercício anterior do balancete físico, não confere com o valor informado ao sistema – TCM
e) O balancete deve ser consolidado quadrimestralmente.
f) O balancete foi autuado fora do prazo constitucional estabelecido no inciso X do art.77 da constituição Estadual.
g) Na análise das contas não foi verificada a existência da Lei que criou o Sistema de Controle Interno do Município e Decreto de nomeação de seus membros.
h) Não foi entregue ao TCM, a folha de pessoal em disquete, dos meses do quadrimestre.
i) Não foram anexadas as cópias dos documentos devidamente relacionados e discriminados com o nome dos credores e valores, uma vez que, qualquer lançamento contábil que se faça, há a necessidade da juntada de um documento hábil para que possa ser aceito, portanto as conciliações feitas nas contas correntes [...] devem se fazer acompanhar dos devidos documentos que serviram de ajustes para os saldos fornecidos pelos bancos.
j) Considerando que não foram apresentadas as folhas de pagamento de professores, não sendo possível conferência dos valores despendidos exclusivamente com seus vencimentos.

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do TCM/GO 2009.

Nesses relatórios de auditorias, o TCM/GO atribuiu multa à gestora do terceiro quadrimestre (dezembro de 2003), Nilce Tereza Fleury Leite, em razão não apenas do atraso na entrega das contas, mas também das irregularidades encontradas nos balancetes:

> O **TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**, pelos membros integrantes da Segunda Câmara, acolhendo o certificado de Auditoria nº 1946/04 da 4ª AFOCOP, com base no exposto, julgar **IRREGULARES** as contas do **Sr. Nilce Tereza Fleury Leite** (sic), CPF (**inexistente no sistema TCM**), Gestora do Fundo, e determinar a imputação de multa, na importância de R$ 557,81, equivalente a 5% do valor estabelecido no artigo *55, inciso I,* da Lei Estadual nº 12.785/95, tendo em

> vista o atraso na apresentação das contas ao Tribunal de Contas e multa de R$ 2.231,24, correspondente a 20% do valor estabelecido no artigo acima citado, pelas irregularidades retro apontadas. (GOIÁS, A-06303/04, TCM/GO, 2004, p. 9, grifos do autor).

Irregularidades foram apresentadas por um estudo da Transparência Brasil realizado em diversos municípios brasileiros, com dados fornecidos pela Controladoria Geral da União (CGU), realizado por Mendes (2004)[29]. A primeira irregularidade apresentada esteve vinculada à ineficácia do Conselho do FUNDEF, 73% dos municípios apresentaram esse tipo de anomalia. Segundo Mendes:

> O que se pode constatar do exame dos relatórios de auditoria é que esses conselhos não funcionam. É quase uma constante a dominação do Conselho pelo prefeito, que escolhe quase todos os seus componentes. Muitos conselhos sequer se reúnem e, quando o fazem, não dispõem das informações necessárias para fazer as avaliações que lhes foram confiadas. (MENDES, 2004, 19).

A segunda se refere ao desvio (ou indícios) de recursos na parcela de 40% do FUNDEF, recursos que seriam utilizados para a provisão de infra-estrutura (construção e reforma) de escolas; 63% dos municípios analisados apresentaram algum tipo de irregularidade. A terceira, ao "desvio de finalidade no uso dos recursos para atividades não associadas ao ensino fundamental". A quarta, à baixa qualidade do controle gerencial do FUNDEF, 52% dos municípios apresentaram esse problema. Mendes infere que:

> Não é possível identificar com clareza até que ponto tal desorganização é decorrência da pobreza e da falta de recursos humanos locais ou do propósito de se mascarar desvios e irregularidades. É comum, por exemplo, a alegação de prefeitos de que não podem prestar contas à auditoria porque os documentos foram roubados ou porque o prefeito anterior os extraviou. (MENDES, 2004, p. 20).

Essas irregularidades coincidem, em grande parte, com as irregularidades apresentadas pelo TCM do município de Anápolis. Trata-se, entretanto, de um município forte em termos políticos e econômicos, fato que se contrapõe ao que Mendes apresenta: "os casos de fraude e má gestão concentram-se nos municípios de baixo índice de condição de vida." (MENDES, 2004, p. 12). O estudo de Mendes (2004) considerou municípios que recebiam complementação do governo para alcançar o valor aluno/ano, no entanto, essa não é a realidade de Anápolis, um município que ganha com o FUNDEF, que possui uma economia

[29] O Trabalho de Marcos Mendes (2004) analisa os dados da CGU sobre as irregularidades constatadas na gestão do FUNDEF. A seleção dos municípios analisados foi por sorteio público e foram priorizados os que recebem complementação feita pela União ao FUNDEF.

estável, mas que, contraria os indicativos desse estudo quando verificado a grande quantidade de problemas relacionados a aplicação de recursos em educação.

3.3 A intervenção em Anápolis

Foram vários os acontecimentos que antecederam a intervenção no município de Anápolis. Entretanto, o episódio que motivou a Câmara de Vereadores de Anápolis a discutir a possibilidade da instalação de uma Comissão Especial Inquérito (CEI) foi uma denúncia feita dia 21 de maio de 2003, por Ronivon Peixoto, a uma rádio no município. Ronivon Peixoto era Procurador Geral do Município e havia, por três vezes, sido exonerado e chamado para exercer o cargo, por Ernani de Paula. Na ata da 31ª sessão ordinária da Câmara de Vereadores, do dia 17 de junho de 2003, está registrado esse fato:

> [...] Tendo em vista as denúncias verbais ofertadas pelo Doutor Ronivon Peixoto, ex-procurador geral do Município, as quais consideramos graves, vimos, alicerçados no artigo 87 do Regimento Interno requerer a composição de Comissão Especial de Inquérito e de Representação, para apuração dos fatos. (ANÁPOLIS, CMA, ATA 31º, 2003, cont. folha 52, 53).

Esse pedido para instalação de uma CEI não foi aprovado por 13 votos a 6. Era feita uma série de denúncias, mas nenhuma delas relacionadas aos recursos da educação. Entretanto, essas denúncias já indicavam que a administração pública municipal possuía atuação questionável em diversas situações:

> a) A empresa Ferreira teria repassado dinheiro à Prefeitura por intermédio de alguém, de forma ilícita;
> b) O contrato firmado com a empresa Queiroz Galvão foi formalizado de modo irregular, não observando o estatuído nas legislações cujo contrato alcança a cifra de R$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais);
> c) Descumprimento do artigo 139 da Lei Orgânica do Município, posto que os salários dos servidores estão constantemente atrasados;
> d) Os aluguéis do imóvel em que funcionou o gabinete do prefeito fora firmado pela pessoa física do Senhor Hernani de Paula e a proprietária, sendo pois referido aluguel pago pela Prefeitura Municipal de Anápolis de forma irregular, imoral e ilegal;
> e) O senhor Marcos efetuava obras para a prefeitura, contudo recebeu o dinheiro e não ficava com o mesmo, visto que tinha débitos com João de Tal, sócio de direito, que usou crédito da avenida para comprar o gado.
> f) Pagamento de duzentos mil reais, para a folha do Estado de maneira ilegal;
> g) O repasse de 150.000,00 (cento e cinqüenta mil reais que seriam destinados a uma empresa prestadora de serviços, repassados pelo tesoureiro Warton Fleury, ficaram com o prefeito, sem contudo chegar a sua destinação final. Diante disso,

> face às irregularidades apresentadas solicitamos que as mesmas sejam devidamente averiguadas. (ANÁPOLIS, CM, ATA, 31º, 2003, folha 52).

Mesmo com todos esses acontecimentos somente dois meses depois a CEI foi aprovada pela Câmara dos Vereadores, no dia 21 de julho de 2003, com unanimidade dos votos do legislativo de Anápolis. Com ela foram apuradas as denúncias:[30]

> 1. Desvio de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF);
> 2. Desvio de Recursos da Saúde (Transferências de Recursos Federais – programas e fundo a fundo);
> 3. Malversação do dinheiro público (gastos de dinheiro em despesas pessoais);
> 4. Crime de responsabilidade Administrativa (repasse de duodécimo fora do prazo constitucional) e;
> 5. Pagamentos realizados a empresas fantasmas. (ANÁPOLIS, CEI, 2003, p. 1-34).

Em razão dessas denúncias, após ter instalado a CEI, várias manifestações pela cidade foram geradas e organizadas contra Ernani de Paula, por Dilmar Ferreira, vereador local de oposição que registrou os fatos em livro, *Lambança,* e também foi ele relator da CEI:

> Enquanto os membros da CEI trabalhavam ouvindo testemunhas e catalogando documentos que comprovassem as irregularidades, lideramos dois importantes movimentos populares: a coleta de assinaturas e a organização de uma passeata para colher 73 mil assinaturas, conseguimos mais de 50 voluntários os quais ficaram durante 20 dias em diversos pontos estratégicos da cidade. Enquanto isso, providenciamos uma equipe para cuidar da organização de uma passeata para o dia 09 de agosto. (FERREIRA, 2004, p. 108).

A passeata ocorrida no dia 9 de agosto de 2003 recebeu o nome "Por Anápolis contra a corrupção." (Anexo B). Ainda segundo Ferreira:

> Com poucos dias de divulgação, o assunto contagiou a cidade. Por todos os lados, ganhavam-se adeptos do movimento. Ganhamos 2,4 mil camisetas pretas, nas quais mandamos escrever o nome do movimento. Tínhamos certeza que muita gente estaria nas ruas, conosco. Cheguei a Praça da Câmara Municipal às 7:00 horas da manhã, já havia gente aguardando [...] dois trios elétricos foram contratados. Na saída parecia uma procissão de pessoas enlutadas, [...] Quando a multidão passou em frente à Catedral do Bom Jesus, todos pararam e cantaram o Hino Nacional, [...] não poderia existir algo mais contagiante e comovente do que ver aquela cena... (FERREIRA, 2004, p. 108).

[30] Relatório final da Comissão Especial de Investigação da Câmara Municipal de Anápolis criada no dia 15 de julho de 2003, destinada a apurar denúncias de irregularidades na administração de Ernani de Paula.

As 73 mil assinaturas foram entregues em Goiânia em mão do governador do Estado de Goiás, Marconi Perillo, por uma caravana formada por 5 vereadores, conforme relata Ferreira:

> No dia 12 de agosto, às 9:00 horas da manhã, três dias depois da passeata, uma caravana, sob o nosso comando e mais cinco vereadores [...] pediam ao governador uma providência no sentido de promover o afastamento do prefeito. [...] o governador estava viajando e, ficou acertado que a Caravana seria recebida pelo vice-governador Dr. Alcides Rodrigues Filho e pelo Secretário extraordinário para Articulação política, Fernando Cunha Júnior. Apenas os vereadores e algumas lideranças políticas da cidade puderam entrar [...] O vice governador já havia feito seu discurso e em seguida falava o secretário. No meio da fala de Fernando Cunha entrou na sala um repórter dizendo para os profissionais de imprensa que o Governador Marconi Perillo estava na Praça, no meio dos populares que ficaram aguardando do lado de fora [...] com as 73 mil assinaturas, o governador teve certeza de que ele teria respaldo popular para decretar a intervenção... (FERREIRA, 2004, p. 110).

Depois de todas essas manifestações de apoio a intervenção e apuradas as denúncias pela CEI, os vereadores aprovaram o requerimento para afastamento do prefeito no dia 18 de agosto de 2003. Esse requerimento continha a assinatura de 18 vereadores, que foi entregue também ao governador do Estado nesse mesmo dia. O ofício nº 825/03, enviado ao governador, encaminhou a solução de que Ernani de Paula fosse afastado "IMEDIATAMENTE" do cargo:

> Em sessão ordinária realizada dia 18 do corrente esta casa de Leis aprovou requerimento de autoria de vários edis, solicitando a V.Exª., providências no sentido de afastar IMEDIATAMENTE, do cargo de Prefeito Municipal o Sr. ERNANI JOSÉ DE PAULA, conforme os ditames legais preceitos constitucionais, tendo em vista a apuração de graves irregularidades administrativas e financeiras na atual administração municipal, que foram apontadas pela Comissão Especial de Investigação (CEI), criada pela Câmara Municipal de Anápolis em sessão extraordinária do dia 18 de julho pretérito, conforme parecer conclusivo anexo. (GOIÁS, AL, Proc. nº 29908508, v. 2/3).

Na audiência com o governador, no dia 18 de agosto, para a entrega do requerimento ficou definido que seria feita a intervenção em Anápolis:

> o governador Marconi Perillo lamentou muito a administração de Ernani de Paula ter chegado naquele estágio e ao final disse: 'Vou determinar ao Chefe do Gabinete Civil para providenciar o Decreto de intervenção que assinarei ainda hoje e logo em seguida vou escolher o nome do interventor. Está decretada a intervenção em Anápolis'. Todas as pessoas presentes aplaudiram o governador efusivamente.

> Estava encerrada a reunião com a saída imediata das autoridades do salão[31]. (FERREIRA, 2004, p. 113).

Nessa mesma data também foi anunciado pelo governador o nome do vice-governador do Estado, o médico Alcides Rodrigues Filho (PP), para assumir a intervenção em Anápolis, pelo prazo de 120 dias. Logo após decretada essa intervenção, foi instalada a Comissão Processante no dia 1º de setembro de 2003, para que, caso as denúncias fossem confirmadas, fosse cassado o mandato do prefeito. O Box 1 apresenta o Decreto-Lei nº 5.816 de intervenção:

[31] "Além do governador participaram da reunião a deputada Carla Santillo (PSDB) e os secretários estaduais de Anápolis: Fernando Cunha Júnior, (Secretária de Articulação Política), Ridoval Chiareloto (Indústria e comércio), Mozart Soares Filho (Secretário da Governadoria) e Pedro Canedo (Secretário Extraordinário). Além do presidente da Câmara Municipal de Anápolis - vereador José Caixeta (PMDB) - foram ainda Atair Pio (PP), Antonio Roberto Gomide (PT), Mirian Garcia e Dilmar Ferreira (ambos sem partidos), Márcio Jacob Rumão Guimarães e Pedro Mariano (PFL), José Vieira (PSDB), André Almeida (PPS), Eber Mamede (PL) e Mauro José Severiano (PDT)." (FERREIRA, 2004, p. 113).

Boxe 1 – Decreto de intervenção estadual em Anápolis.

DECRETO Nº 5.816, DE 19 DE AGOSTO DE 2003.

Dispõe sobre a intervenção estadual no Município de Anápolis e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições constitucionais, tendo em vista o teor do Processo nº 23308508:

- O Ofício nº 825/03, de 18 de agosto de 2003, subscrito pelos Vereadores da Câmara Municipal de Anápolis, dando conta de que aquela Casa de Leis aprovou requerimento de autoria de vários vereadores solicitando a esta chefia providências no sentido de afastar, imediatamente, o Chefe do Executivo daquele Município, em virtude da apuração de graves irregularidades administrativas e financeiras apontadas pela Comissão Especial de Investigação, constituída pela referida Câmara em sessão extraordinária realizada no dia 18 de julho de ano em curso;

- que entre as irregularidades apontadas insere-se o desvio de verba do FUNDEF e de recursos que deveriam ser destinados constitucionalmente às ações da saúde;

- o teor da certidão extraída em 15 de agosto de 2003 pelo Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios, lavrada à vista do teor dos autos nº 27743/03, especialmente com base na Resolução nº 06652/03, de 14 de agosto de 2003, daquela Corte, dando conta de que a aplicação de recursos provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de janeiro a dezembro de 2002, foi realizada, por parte do Município de Anápolis, no percentual de 22,11%, inferior, portanto, ao mínimo constitucionalmente exigido, segundo art. 212 da Carta Federal e, de outro lado, a aplicação dos recursos, inclusive o proveniente de transferências, nas ações de saúde e serviços públicos de saúde, no mesmo exercício, em desconformidade com as preceituações do art. 77 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;

- as disposições dos incisos III do arts. 35 e 36 das Constituições,

Federal e Estadual, especialmente as do primeiro texto constitucional, que enseja a a intervenção estadual nos municípios quando "não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde";

- os pronunciamentos da Procuradoria-Geral do Estado, emitidos no Processo referido preâmbulo deste ato, consubstanciados no Parecer nº 004853/03 e Despacho nº 005700/03, este último da lavra do seu titular, opinando pela efetivação da intervenção estadual no município em questão;

- que, em face de tais irregularidades, resta evidenciada a necessidade da intervenção estadual no Município de Anápolis, a fim de assegurar a observância dos preceitos constitucionais em destaque:

D E C R E T A:

Ar. 1º Fica o Município de Anápolis sob a intervenção do Estado, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar desta data, limitada a medida ao âmbito do Poder Executivo, sendo, em conseqüência, afastado de seu cargo o Prefeito Municipal.

Art. 2º É nomeado interventor estadual no Município de Anápolis ALCIDES RODRIGUES FILHO, que substituirá o Prefeito e exercerá a Chefia do Poder executivo durante o período de intervenção, objetivando assegurar, doravante, o efetivo cumprimento das disposições constitucionais referenciadas no preâmbulo deste ato.

Art. 3º sem prejuízo de sua imediata execução, este Decreto será submetido à apreciação da Assembléia Legislativa, na forma constitucionalmente exigida.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor nesta data.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 19 de agosto de 2003, 115ª da República.

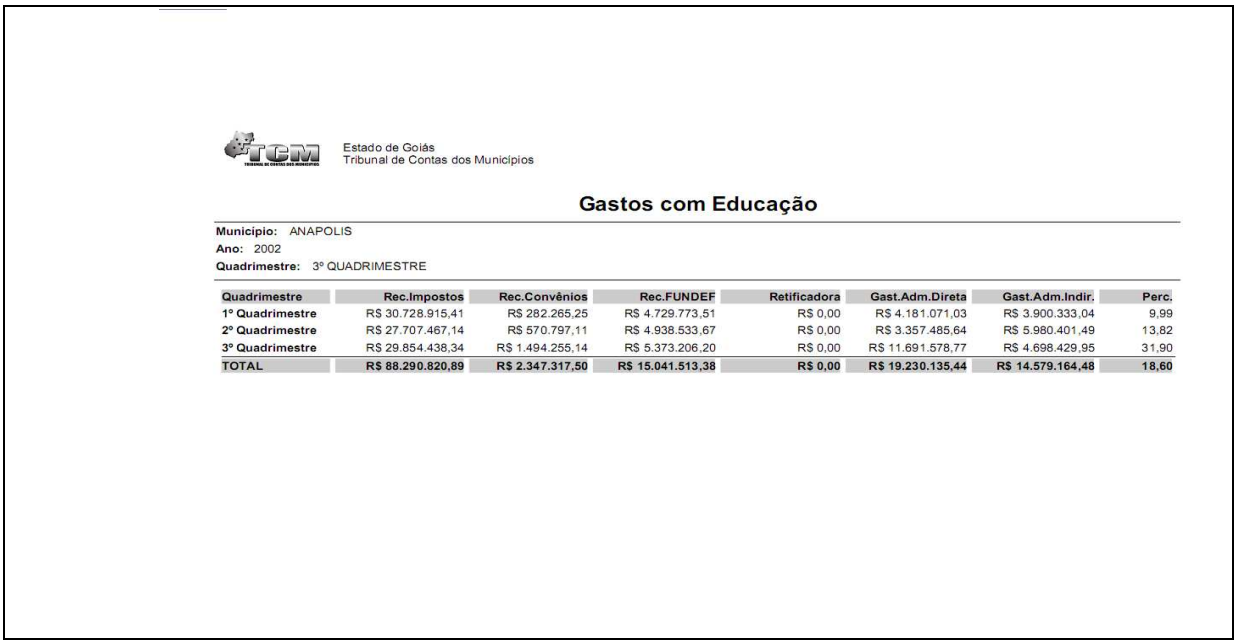
MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR
Walter José Rodrigues
Fernando Cunha Júnior

Um dos motivos da intervenção apresentado no Decreto nº 5.816, de 19 de agosto de 2003, expedido pelo governador do Estado de Goiás, foi o descumprimento do Art. 212, da CF/88. Conforme o documento mencionado[32]:

> [...] especialmente com base na Resolução nº 06652/03, de 14 de agosto de 2003, daquela Corte, dando conta de que a aplicação de recursos provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de janeiro a dezembro de 2002, foi realizada, por parte do Município de Anápolis, no percentual de 22,11%, inferior, portanto, ao mínimo constitucionalmente exigido, segundo o art. 212 da Carta Federal. (GOIÁS, Proc. AL, nº 29908508, 3v., p. 04).

A não aplicação dos índices da educação também é informada em uma das páginas do TCM/GO[33], página restrita aos vereadores da Câmara Municipal de Anápolis, apresentada na figura 1 que segue:

Figura 1 – Demonstrativo dos gastos com a educação em Anápolis em 2002.



Estado de Goiás
Tribunal de Contas dos Municípios

Gastos com Educação

Município: ANAPOLIS
Ano: 2002
Quadrimestre: 3º QUADRIMESTRE

Quadrimestre	Rec.Impostos	Rec.Convênios	Rec.FUNDEF	Retificadora	Gast.Adm.Direta	Gast.Adm.Indir.	Perc.
1º Quadrimestre	R$ 30.728.915,41	R$ 282.265,25	R$ 4.729.773,51	R$ 0,00	R$ 4.181.071,03	R$ 3.900.333,04	9,99
2º Quadrimestre	R$ 27.707.467,14	R$ 570.797,11	R$ 4.938.533,67	R$ 0,00	R$ 3.357.485,64	R$ 5.980.401,49	13,82
3º Quadrimestre	R$ 29.854.438,34	R$ 1.494.255,14	R$ 5.373.206,20	R$ 0,00	R$ 11.691.578,77	R$ 4.698.429,95	31,90
TOTAL	R$ 88.290.820,89	R$ 2.347.317,50	R$ 15.041.513,38	R$ 0,00	R$ 19.230.135,44	R$ 14.579.164,48	18,60

Fonte: Anuário estatístico do TCM/GO. Site desse Tribunal dados da página restrita aos vereadores de Anápolis.

Outro momento que evidenciou a não aplicação dos recursos devidos à educação, foi por meio da quarta denúncia contida no Relatório de Cassação da Câmara Municipal de Anápolis, que condenou a não aplicação dos 25% em educação no período de 2002. O

[32] O decreto é originário do Processo MP/GO nº 29908508, no qual diz respeito ao pedido de intervenção estadual encaminhado ao Sr. Governador do Estado pelo Presidente da Câmara Municipal de Anápolis via ofício nº 825/03.

[33] Essa página do TCM é restrita aos vereadores dos municípios com senha específica a cada um deles. O acesso a ela foi possível pela permissão de um vereador que se propôs a auxiliar na pesquisa "Qualidade em educação", desenvolvida pela UFG. Posterior a isso, esse tribunal cedeu uma senha à Universidade Federal de Goiás para uso nas pesquisas ligadas ao financiamento da educação.

município teria atingido apenas a média de 18% de acordo com o relato do Secretário da Educação na época, Jorge Matsubara:

> IV – Que o Município não atingiu no ano/base de 2002, os 25% na aplicação de recursos à educação (documento nº04, anexo); conforme depoimento do Sr. Jorge Matsubara, ex-secretário de Educação, o município além de não atingir o índice de 25%, como manda o texto Constitucional, disse ainda que em abril/03, foi feito balancete complementar relativo a dezembro/02, para "acomodar" o índice, e que este balancete foi assinado pelo Prefeito e que foi "fabricado" (depoimento. Doc. Nº05, anexo) para tentar demonstrar que atingiu a meta dos recursos da educação, pois de janeiro a novembro de 2002, esse índice teria atingido apenas a média de 18%, sendo que no balancete complementar, o Município diz ter aplicado mais de 73% na educação, só no mês de Dezembro. Para que isso acontecesse, o Prefeito Municipal, nulou vários empenhos da Secretaria da Cultura, bem como da Imprensa e FGTS, isso tudo sem assinatura do Secretário de Finanças e sem o conhecimento do Secretário da Educação, na época. (ANÁPOLIS, CMA, REL. CASSAÇÃO, 2003, p. 94).

No depoimento do ex-secretário de educação, fica claro que o gestor do Fundo teria maquiado os índices quando informou que o município atingiu o percentual de 73% só no mês de dezembro. Essa questão dos índices devidos à educação, no município de Anápolis, é polêmica, devido ao fato de nem sempre o município aplicar o índice devido (25%) em educação. Essa aplicação é demonstrada no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Índices da educação aplicados em Anápolis

Ano	Total aplicado na educação (%)
1998	26,84
1999	30,15
2000	30,98
2001	25,43
2002	22,11
2003	16,86
2004	25,17
2005	27,88
2006	20,83
2007	28,23

Fonte: Anuário estatístico TCM.

Em 2002, 2003 e 2006, Anápolis não cumpriu com a aplicação devida à área educacional. Mesmo sendo constatada essa irregularidade, a única que resultou em uma

intervenção foi a de desvio de finalidade dos recursos do FUNDEF. O jornal *O Anápolis,* de 15 a 21 de setembro de 2007, anunciou que:

> Ernani foi denunciado por ter desviado recursos de R$ 560.000,00 para pagar servidores aposentados da educação. De acordo com a denúncia do Ministério Público, os recursos do FUNDEF não podem ser aplicados em outra finalidade a não ser a educação. Com essa interpretação, o ex-prefeito foi condenado a pagar multa, além de ter sido cassado pela Câmara Municipal pelo mesmo motivo. (O ANÁPOLIS, 2007, p. 8).

A comissão Processante, instalada no dia 1º de setembro de 2003, confirmou as denúncias contra o prefeito Ernani de Paula e, no dia 13 de novembro de 2003, a Câmara Municipal de Anápolis concluiu pela cassação do "mandato do Prefeito Municipal do senhor Ernani José de Paula emitindo o Decreto de Cassação nº 147 no dia 14 de novembro de 2003":

> Dispõe sobre a cassação do mandato de prefeito Municipal do Senhor Ernani José de Paula e da outras providências [...] artigo 1º- o plenário da Câmara Municipal de Anápolis, julgou procedente com 19 (dezenove) votos pela procedência e 02 (dois) pela improcedência, [...], a denúncia de que o prefeito Ernani José de Paula praticou inflação político-administrativas definidas no art. 4º, incisos: III; VI, VII; VIII e X, do Decreto- Lei 201/67, conforme consta do julgamento do processo instaurado [...] fica declarado vago o cargo de Prefeito Municipal de Anápolis... (ANÁPOLIS, MP/GO, PROC. 200301774573, v. 12/12, p. 2.247).

Segundo foi apurado pela Câmara, o prefeito infringiu o Decreto-Lei 201/67, nos seguintes incisos: III: "utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos"; VI: "deixar de prestar contas no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei"; VII: "deixar de prestar contas no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título"; VIII: "contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito sem autorização da câmara, ou em desacordo com a lei" e, X: "alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da câmara, ou em desacordo com a lei".

Segundo Ferreira, a sessão de cassação ao cargo do Prefeito começou na parte da manhã e só acabou no outro dia:

> Com início para ás 9:00 horas, sem prazo para o seu final [...] por volta das 2:00 horas da madrugada iniciou-se a votação. É importante salientar que o plenário esteve quase cheio de populares durante todo o dia. Durante toda a votação estava

> quase lotado [...] Concluída a votação, onde o então prefeito Ernani de Paula foi cassado por 18 votos a dois, em cinco acusações distintas, o vice-prefeito, Pedro Sahium, foi convocado para assumir o cargo de Prefeito Municipal. Como a redação da ata só foi concluída às 6: 00 horas da manhã do dia 14, o novo prefeito teve que esperar cerca de cinco horas na sede da Câmara Municipal. (FERREIRA, 2004, p. 158).

O autor ainda ressalta que o vice-prefeito só deveria assumir tal cargo, na função de Chefe do Executivo, 15 dias depois da cassação, devido ao fato de o município ainda estar sob a intervenção estadual (FERREIRA, 2004, p.161).

No entanto, depois de todo esse processo, inclusive após a posse do ex-prefeito Pedro Sahium no dia 16 de dezembro, o desembargador do Tribunal de Justiça de Goiás, Elcy Melo Santos, concedeu liminar que reconduziu Ernani de Paula ao cargo:

> O prefeito Ernani de Paula (sem partido), reassumiu o cargo ontem com um discurso de conciliação. Ernani, que teve seu mandato cassado pela Câmara dia 14 de novembro, retorna ao cargo em razão de liminar concedida de manhã pelo desembargador Elcy Santos de Melo disse "estou certo de que terei um entendimento político com os vereadores e com toda a classe política." (O POPULAR, 2003, p. 1).

Contudo, Ernani de Paula somente permaneceu no cargo por uma semana, em razão do "Colegiado Especial do mesmo tribunal cassar a liminar por 15 votos contra um. Na oportunidade, os desembargadores deixaram claro que a Câmara Municipal de Anápolis agiu dentro da Lei e sob a égide do Decreto 201/67." (FERREIRA, 2004, p. 161). Com essa decisão o cargo de prefeito voltou a ser ocupado por Pedro Sahium.

A condenação da Câmara Municipal serviu para cassar o prefeito, mas não foi suficiente para condená-lo no judiciário. O motivo da saída de Ernani de Paula da prefeitura de Anápolis, segundo Polonial, foi que " [...] além dos problemas internos da administração local, o prefeito entrou em atrito com o governador Marconi Perillo, com momentos de aproximação e rompimento entre 2001 e 2003, o que acabou promovendo uma intervenção político-administrativa em Anápolis." (POLONIAL, 2007, p. 161).

O município ainda conviveu com uma outra crise política, pois o prefeito Pedro Sahium também teve seu mandato cassado pela justiça local por improbidade administrativa. Todavia, manteve-se no cargo por meio de liminar judicial expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Segundo o jornal *O Anápolis*, de 15 a 21 de setembro de 2007:

> Que o caso de Ernani de Paula é muito diferente do que ocorreu com Pedro Sahium. "Ernani não desviou recursos do Fundef, mas utilizou parte dos recursos para pagar aposentados e devolveu o valor na semana seguinte. [...] A denúncia contra Pedro Sahium é muito diferente, conforme consta do Inquérito Civil Público do Ministério Público de Anápolis. No caso do atual prefeito, os recursos subtraídos do FUNDEF

> foram utilizados para pagar prestadores de serviços da prefeitura e o dinheiro nunca mais retornou ao fundo. (O ANÁPOLIS, 2007, p. 8).

De acordo com essa reportagem, o prefeito Ernani de Paula apenas usou o dinheiro do FUNDEF para pagar aposentados e depois devolveu ao Fundo o dinheiro retirado uma semana depois. Nesse contexto, aqueles problemas como falta de pagamento dos professores, precariedade das escolas e não aplicação do índice dos 25%, serviram apenas para avolumar o processo de 12 volumes de mais ou menos 185 folhas cada um deles.

O FUNDEF possui suas especificidades no município de Anápolis, contendo em seu histórico a punição máxima que poderia existir pela não aplicação correta de seus recursos. Paralelo a essa punição foi instituído, como já foi dito, processo no judiciário no qual o prefeito foi absolvido. Mesmo sendo absolvido, Ernani de Paula perdeu o cargo de prefeito.

Por que determinados grupos saem às ruas, gritam por justiça e o motivo pelo qual lutam, a "educação", é deixado de lado? O jornal *O Anápolis*, na reportagem que abrange o período de 16 a 22 de dezembro de 2006, divulgou um manifesto do Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Ensino de Anápolis, que foi lançado no dia 11 de dezembro de 2006, expondo as várias dificuldades que eles estariam enfrentando:

> Atraso salarial dos professores durante todo o ano de 2006; Baixo índice de reposição salarial no ano de 2006 e não cumprimento de acordo salarial; Encaminhamento das prestações de contas dos dois quadrimestres ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF somente em outubro de 2006. (O ANÁPOLIS, 2006, p. 1).

Conforme esse jornal, além dessas reclamações, os dois balancetes citados no manifesto não foram aprovados pelo TCM. Assim, é possível afirmar que os mesmos problemas continuam fazendo parte do cotidiano de Anápolis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As necessidades educativas de um povo não se resolvem com leis, nem com palavras, mas com a sua disposição de dar os recursos para a manutenção das obras necessárias a atendê-las.

Anísio Teixeira

As mudanças educacionais implementadas nos anos de 1990 provocaram forte impacto na área do financiamento da educação principalmente para o ensino fundamental. Foram implementadas políticas de Estado para área da educação que objetivaram a municipalização desse nível de ensino. Essas políticas, chamadas políticas de fundo, caracterizam-se como recursos fragmentados com um fim específico (DAVIES, 2006, p. 755). Elas têm sido criticadas por Davies, Pinto e Arelaro e nasceram de uma subvinculação da CF/88, que, segundo Amaral (2001), podem ter sido inspiradas nas idéias de Anísio Teixeira.

Além disso, essas políticas foram também discutidas pelos organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial, com o argumento de que investir na educação básica seria bom para economia. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi uma dessas políticas de Fundo destinadas ao ensino fundamental.

Este estudo objetivou estudar o FUNDEF em Anápolis e os caminhos de uma intervenção do governo estadual nesse município, que teve fundamento no fato do prefeito à época, Ernani de Paula, ser acusado de não aplicar corretamente os recursos do FUNDEF.

Na análise sobre o FUNDEF em Anápolis, constatou-se que esse município teve seus recursos educacionais aumentados com a implantação do Fundo, ou seja, o município recebeu um valor maior do que ele contribuiu para o fundo.

Além disso, ele propiciou, de 1996 a 2006, um aumento de 21,86% nas matrículas das escolas de Anápolis. Todavia houve queda de 59,1% das matrículas nas escolas estaduais. Esse fato deveria pressupor a migração dos alunos do estado para o município. Situação que não ocorreu, pois os alunos se direcionaram ao setor privado, que cresceu 95,1%.

Esses foram os resultados imediatos com a implantação do FUNDEF, mas, o estudo também procurou entender se esse Fundo realmente valorizou o magistério no município de Anápolis, através da evidenciação do quanto ele se destinou ao pagamento de professores. Isso pôde ser percebido por meio da análise dos reajustes sofridos pelos salários dos

professores, que a princípio, no momento da implantação do Fundo, evidenciou-se um aumento no salário desses profissionais da educação, no entanto, posteriormente, esse salário ficou estacionado por seis anos, de 1998 a 2003. Razão que pode ser justificada devido ao Plano de Cargos e Carreira do Município não constar data base, o que justifica os outros reajustes serem feitos por decretos ou leis.

No depoimento do presidente do Conselho Municipal de Educação, Juscelino Martins Polonial, foi exposta uma lista com nomes de 30 pessoas que não exerciam o magistério no ensino fundamental, mas estavam sendo pagas com o dinheiro do FUNDEF. Esse pagamento irregular também acontecia com os aposentados do ISSA, vale lembrar que o dinheiro do FUNDEF deveria ser destinado à Valorização do Magistério e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, a não aplicação devida dos recursos desse Fundo evidencia a desvalorização do magistério em Anápolis.

Outra questão levantada por este trabalho buscava compreender como aconteceu o desenvolvimento do ensino fundamental, no período de 2001 a 2003, no município de Anápolis. Essa resposta foi encontrada no processo do Ministério Público, em uma série de depoimentos que revelou as péssimas condições das escolas municipais, caracterizadas como: superlotação das salas de aula, incapacidade da infra-estrutura física para atender toda a demanda do ensino fundamental, sala de aula e material de consumos insuficientes, atraso no pagamento de professores, principalmente os de "pró-labore", dentre outras. Os problemas relacionados à estrutura física chegaram ao extremo, causando inclusive acidentes, a ponto de machucar alunos. Tudo o que foi dito era comprovado com documentos e fotografias das escolas, mostrando suas reais condições de funcionamento.

Outro fator que causou perdas à educação diz respeito ao não cumprimento do Art. 212 da CF/88, o município não aplicou os 25% devidos à educação em 2002. Nesse período somente foi aplicado 22,11%. A aplicação indevida ocorreu também em 2003 e em 2006. No primeiro, o município aplicou 16,86%. No segundo, 20,83%. É preciso ressaltar que do dia 19 de agosto de 2003 ao dia 1º de outubro 2003 houve o mandato do interventor e mesmo assim o município não alcançou o índice estipulado.

Outras perguntas surgiram no decorrer do estudo e buscaram entender como foi a atuação dos principais agentes do processo de intervenção: o Tribunal de Contas dos Municípios, a Câmara Municipal de Anápolis e o seu Conselho de Acompanhamento e Controle social do FUNDEF. Todavia essas questões foram mais bem entendidas com base no conhecimento dos fatos que geraram a intervenção, a qual somente aconteceu devido à denúncia de desvio de finalidade dos recursos do FUNDEF. Nesse município algo inédito

aconteceu por não se saber de casos de intervenção pelo desvio de recurso da educação no Brasil.

Procurou-se verificar, para isso, se as irregularidades estavam presentes nas atas da Câmara e nos julgamentos do TCM. Constatou-se uma ausência de fiscalização dos balancetes da prefeitura, verificada nas atas da Câmara Municipal. Nelas, as denúncias apontadas pelo relatório da CEI não foram comentadas e, além disso, os vereadores não julgaram os poucos balancetes que chegavam da prefeitura em função do TCM/GO não passar seu parecer sobre os balancetes à Câmara. Entretanto, em nenhum momento, há evidencia de, pelo menos, ocorrer a fiscalização desses balancetes pela Câmara dos Vereadores.

Outro problema relacionado a esses balancetes foi a falta de documentação para dar suporte aos dados contábeis do município, como a lista dos que recebiam com o FUNDEF, o relatório do CACS, o rol de veículos mantidos por esse Fundo, além de problemas nos próprios lançamentos contábeis. Portanto, houve vulnerabilidade no processo de fiscalização das contas do FUNDEF em Anápolis, uma fiscalização tantas vezes reiterada na lei desse Fundo.

Com relação aos Conselhos do FUNDEF foi possível comprovar que ele não possuía autonomia e, na maioria das atas, as quais envolveram o período de 2001 a 2003, não constava nenhuma desaprovação dos balancetes do FUNDEF produzidos pela prefeitura de Anápolis.

No entanto, em 2002, foi detectado o desvio de função dos recursos do FUNDEF pelo TCM/GO e pela Câmara Municipal. Em agosto de 2003 ocorreu a saída do prefeito Ernani José de Paula em razão desse problema. Essa situação expôs, portanto, o quanto o município deveria aplicar em educação e no pagamento de professores.

Em razão desses fatos, Ernani de Paula foi condenado por ato de improbidade administrativa. Mesmo detendo a maioria na Câmara, fato que atrasou o pedido de intervenção, ele foi condenado, porém tal decisão foi recorrida ao Tribunal de Justiça de Goiás que o absolveu da acusação de desvio de recursos. No entanto, o Ministério Público de Anápolis recorreu ao STJ, que o considerou novamente inocente.

A intervenção, nesse caso, partiu dos parâmetros constitucionais para a prática efetiva. O mesmo aconteceu em outros municípios goianos e brasileiros por motivos variados.

As condições da educação em Anápolis muito embora precárias, como evidenciam as fotos do Anexo A, não foram efetivamente os motivos centrais para a intervenção nesse município. Os motivos centrais foram: desvio de verbas do FUNDEF e de recursos que deveriam ser destinados constitucionalmente às ações da saúde, sendo as

irregularidades confirmadas conforme consta no decreto. Além das ações na área da saúde, o não cumprimento do Art. 212 da CF/88, em que indica que Anápolis aplicou em educação somente 22,11% de janeiro a dezembro de 2002. Observa-se, portanto, que embora a penúria da educação em Anápolis se evidencia pelas precárias condições de ofertas de ensino e dos salários dos professores, não foi ela o motivo que levou à intervenção, isso considerando a necessidade de se estabelecer um padrão de qualidade para a oferta de ensino[34].

Frente a isso, ainda restam outras perguntas: a condição da educação em Anápolis foi o principal motivo, ou seja, o único motivo dessa intervenção? Será que, com essa experiência, alguma coisa mudou em relação ao ensino fundamental nesse município? O que o FUNDEF favoreceu nesse sentido, como política de financiamento do ensino fundamental que prevê ações punitivas por sua aplicação indevida?

Este estudo também mostrou que mesmo após a retirada de Ernani de Paula da prefeitura, os balancetes do FUNDEF continuaram sendo julgados irregulares pelo TCM/GO: o do terceiro quadrimestre de 2003 e os dos três quadrimestres de 2004 e de 2005.

Talvez por tudo isto é que o STJ tenha considerado o prefeito Ernani de Paula inocente, reforçando a posição daqueles que argumentam que a intervenção teve um forte componente político em Anápolis, com reflexos em todo o Estado de Goiás.

Enfim, a situação da intervenção em Anápolis é preocupante e precisa ser evidenciada, pois este estudo nos permite inferir que a prioridade não foi melhorar a educação municipal e, sim, explicitar as divergências políticas que permeavam o município em um determinado tempo.

Essas divergências são comprovadas por Ferreira (2004) e Polonial (2007), os quais evidenciam a ruptura de Ernani de Paula com o Governador do Estado de Goiás, Marconi Perillo, um dos fatores decisivos para a concretização do processo de intervenção. Outro fator que poderia ser atribuído às questões políticas do período foi o empenho dos

---

34 Apesar de constar no Art. 211, da CF, em seu § 1º, a necessidade de garantir um padrão mínimo de qualidade, da mesma forma como na LDB/96 nos § 4º e 74º e na EC 14/96, e ainda a emenda do FUNDEF legalizar o que consta na CF/88, segundo Dourado; Oliveira; Santos (2005, p. 7): "[...] Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes na sociedade contemporânea." Continuam esses autores afirmando que: "A definição de quais devem ser os padrões de qualidade de ensino, em termos de variedade e de quantidade mínimas, por aluno-ano, de insumos imprescindíveis ao processo de ensino e de aprendizagem, apontam para a necessária concretização das condições de realização do trabalho pedagógico, que vem sendo pesquisado e informado criticamente por professores, gestores dos sistemas educativos e educadores em geral, para melhorar ou garantir um *padrão de qualidade de ensino*, embora não se possam desconhecer as dificuldades para o estabelecimento de um único padrão básico em termos do custo-aluno-qualidade". (Dourado; Oliveira; Santos, 2005, p. 11, grifos dos autores). Devido à abrangência do tema deste trabalho, a questão da qualidade não será discutida, podendo ser ela encontrada nas produções de Pinto (2006), Ferreira (2001), Paro (1998), entre outros.

vereadores da oposição a Ernani, principalmente de Dilmar Ferreira. Vereador que, na época, foi responsável por incitar à população a fazer passeata e abaixo-assinado para pressionar a Câmara a votar pela intervenção, uma vez que houve demora para a ocorrência desse fato devido à maioria dos vereadores da época apoiarem Ernani de Paula.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001530.pdf. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? As idéias de Anísio Teixeira. *Educação & Sociedade*. Campinas, ano XXII, n.75, agosto de 2001, p. 277 - 289. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em 12 de fevereiro de 2009.

_____. Financiamento da educação superior: *estado x mercado*. São Paulo. UNIMEP, 2003.

ANÁPOLIS. Câmara Municipal – *Relatório da CEI*. Anápolis. 15 de julho de 2003.

_____. Câmara Municipal – *Relatório de Cassação*. 18 de julho de 2003.

_____. Câmara Municipal de Anápolis. *Atas das reuniões da Câmara* de 2001 – 2003. Anápolis. 2009.

_____. *Ata* 68º, sessão do dia 06 de novembro de 2001.

_____. *Ata* 81º, sessão do dia 12 de dezembro de 2001.

_____. *Ata* 15º, sessão do dia 08 abril de 2002.

_____. *Ata* 34º, sessão do dia 11 de junho de 2002.

_____. *Ata* 20º, sessão do dia 19 de maio de 2003.

_____. *Lei Municipal nº 2.699/2000, de 01 de setembro de 2000*. Institui o Conselho Municipal de Educação. Anápolis, 2000.

_____. *Lei Municipal nº 2.507/97, de 18 de julho de 1997*. Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Anápolis, 2007.

_____. *Lei Municipal nº 2.822, de 28 de dezembro de 2001*. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para seu financiamento. Anápolis, 2001.

_____. *Lei Orgânica do Município de Anápolis (LOMA)*. Anápolis, 1990.

_____. Ministério Público (MP/GO), *Processo* nº 200301774573, de 12v., 20 de junho de 2003.

_____.Prefeitura Municipal de Anápolis, Disponível em: http://.anapolis.go.gov.br/unidade.asp?cod=026 . Acesso em 27/10/2008.

_____. *Resolução nº 031/84.* Dispõe sobre o regimento interno da Câmara Municipal de Anápolis-GO. Disponível em: http://www.camaraanapolis.go.gov.br/novo/documentos/regimento_interno.pdf> Acesso em 31 de fevereiro de 2009.

_____. Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Anápolis (SIMPMA). Disponível em: http://www.sinpma.org. Acesso em: 9 de fevereiro de 2009.

ANDERI, E. G. C.; Montagnini, L. M.; Suanno, M. V. R.; Leite, R. R. (no prelo) *Processo de Municipalização da Educação em Anápolis:* análise do período de 1999 a 2006.

ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. São Paulo. Atlas, 1995. 8 ed. 272p.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *FUNDEF:* Uma Avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: Reunião Anual da Anped, 30, GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2007, Caxambu, MG. *Anais.* Rio de Janeiro: Anped, 2007. 16 p. CD-ROM.

BARBOSA, Selma Maquiné, Conselhos do FUNDEF: participação social possível? In: Souza, Donaldo Bello (Org.) et al. *Acompanhamento e Controle Social da Educação*: Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo, Xamã, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. MEC/FUNDEF. *Manual de orientação*. Brasília, junho, 2004.

_____. *Decreto nº 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

_____. *Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, 1996.

_____. Grupo de Trabalho – Grupo de trabalho. *Relatório*: Estudo sobre o valor mínimo do FUNDEF. 2003. 15p.

_____. MEC. *Notícias da educação*. Disponível em http://www.mec.gov.br. Acesso em 02 de janeiro de 2008.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Brasília, 1996.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 12 de dezembro de 2007.

_____. INEP.MEC *Censo Escolar de 2006*. Disponível em http://www.inep.gov.br. Acesso em: mar. 2008.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *EDUDATABRASIL*. Disponível em: http://www.edudatabrasil.inep.gov.br. Acesso em: 12 de dezembro de 2008.

_____. Ministério da Educação. Grupo de Trabalho. *Relatório Final sobre o valor mínimo do FUNDEF*. (PORT. nº 71, de 27.01.2003 e nº212, de 14.02.2003). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/relatório2003.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2009.

BREMAEKER, F. E. J. *A influência do FUNDEF nas Finanças municipais em 2002*. Série Estudos Especiais, n.59, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), dez. de 2003. Disponível em: http://www.ibam.org.br. Acesso em 08 de agosto de 2009.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da Educação*, Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

CASTRO, Jorge Abrão de – IPEA e Duarte, Bruno de Carvalho. Descentralização da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos e Matrículas. In: *Reunião da Anped*, 30, GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2007, Caxambu, MG. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: Anped, 2007. 23 p. CD-ROM.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. São Paulo: Autores Associados, 2001. 2ª Ed. Cap.2.

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica.* Niterói, setembro: Edição do autor, 2007.

_____. FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? In: *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

_____. Financiamento da educação: *Novos ou velhos desafios*? São Paulo: Xamã, 2004. 168p.

_____. *O FUNDEF e as Verbas da Educação.* São Paulo: Editora Xamã, 2001a.

_____. Tribunais de Contas e educação: que controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano, 2001b. 145p.

_____. Prefeitura de Niterói deixa de aplicar R$ 12,4 milhões devidos em Educação em 1998. Disponível:

http://www.uff.br/feuff/departamentos/docs_política_mural/gastos_niterói_89_95 Acesso em 19 de março de 2009.

DOURADO. Luiz Fernandes. Política e Gestão da Educação Básica no Brasil Limites e Perspectivas. *Educação & Sociedade.* Campinas, v. 28, n. 100 Especial, p. 921-941, out. 2007.

_____. (Coord.); OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C.A. A qualidade da Educação: conceitos e definições, Brasília, DF. Disponível em: http://moodle3.mec.gov.br/ufam/file.php/1/Biblioteca_Geral_do_Curso/qualidade_da_educacao.pdf . Acesso em 22 de setembro de 2009.

FARENZENA, Nalú. *A Política de Financiamento da Educação Básica*: rumos da legislação brasileira. 2 ed.- Porto Alegre – Editora da UFRGS, 2007. 339 p.

FERREIRA, Dilmar. *Lambança.* Anápolis: Editora O Anápolis Ltda. 2004. 174p.

FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação:* atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

FLORES. Maria M. Lopes. *Municipalização do ensino em Goiás*. Goiânia: Editora da UCG, 2007. 212 p.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de Formação. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, Setembro de 2002, p. 137-168. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em 12 de janeiro de 2009.

GOIÁS. Assembléia Legislativa (AL/GO), *Processo* nº 29908508, 3v. 20 de agosto de 2003.

_____. Associação Goiana dos Municípios – (AGM). Disponível em: http://agm-go.org.br/sistema/ Acesso em 14 de fevereiro de 2009.

_____. *Constituição do Estado de Goiás* (CE/89)

_____. *Decreto* – lei. nº 147 de 14 de novembro de 2003. Goiânia 2003.

_____. Tribunal de Contas do Município. *Tabela do FUNDEF - Aplicação do percentual de 60% na remuneração dos profissionais do magistério*. Goiânia, de 1998 á 2005. Disponível em http://www.tcm.gov.br. Acesso em: 10 de Março de 2008.

_____. *Acórdão* A-00139/02 RE, julgamento 1º quad. 2001, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-02636/02 RE, julgamento 2º quad. 2001, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-05960/02 RE, julgamento 3º quad. 2001, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-010117/04 IR, , julgamento 1º quad. 2002, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-02744/03 IR, julgamento 2º quad. 2002, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-01344/04 IR, julgamento 3º quad. 2002, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-05441/04 IR, julgamento 1º quad. 2003, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-05442/04 IR, julgamento 2º quad. 2003, balancete do FUNDEF, de Anápolis, Goiás.

_____. *Acórdão* A-06303/04 IR, julgamento 3º quad. 2003, balancete do FUNDEF , de Anápolis, Goiás.

_____. *Resolução Normativa nº 0008 de 19 de dezembro de 2001*. Tribunal de Contas dos
Municípios.

_____. SEPLAN. Produto Interno Bruto dos Municípios Goianos 2006. Disponível em: http://www.seplan.go.gov.br/sepin/ . Acesso em: 4 de abr. 2009.

JORNAL**,** *Estado de Goiás*. Disponível em: http://www.jornalestadodegoias.com.br/noticias_detalhe.php?id_noticia=1283&&id_editoria=4 > Acesso em 22/02/2009.

_____., *O Anápolis*. Professores em pé de Guerra com a Secretaria de Educação. Anápolis, 16 a 22 de dez. de 2006. Disponível em: WWW.jornaloanapolis.com. Acesso em: 20 de abril de 2009.

_____. *O Anápolis*. Ernani de Paula é absolvido no STJ. Anápolis, p. 8, 15 a 21 de setembro de 2007.

_____. *O Centenário.* Anápolis nos Tempos da Ferrovia. Anápolis: AEE, 1995 ano 2 – nº 8 Maio – 2006. Anápolis- GO.

_____. *O Popular.* PIB Maiores de Goiás: Anápolis pólo de produção e logística. Goiânia, 22 de fev. de 2009.p. 4, caderno especial.

_____. *O Popular*, Justiça devolve cargo a Ernani. Goiânia, 17 de dez. de 2003.

_____. *Opção.* O Sacrifício Propiciário*,* Goiânia, 10 a 16 de ago. 2008. Disponível em http://WWW.jornalopcao.com.br/index.asp?seção=Destaque2&idjornal=39. Acesso em 07 de março de 2009.

_____. *Tribuna de Anápolis,* Cerco aos Devedores. Anápolis, 7 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.tribunadeanapolis.com.br/modules.php?name=News&file=article&sid=220>. Acesso em 22 de fevereiro de 2009.

LEITE, Renato Ribeiro. Municipalização do Ensino em Anápolis. *Relatório da Pesquisa: Qualidade na Educação Básica Municipal*. *Os sistemas e as escolas municipais*. Universidade Estadual de Goiás. p. 27. 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. Educação Escolar: *políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de, Contabilidade Pública: *integrando União, Estados e Municípios*. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (74): 5-10, agosto, 1990. Disponível em http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicações/cp/arquivos/852.pdf. Acesso em: 12 de janeiro de 2009.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em Educação*: Abordagens Qualitativas. São Paulo: EPDU, 1986.

MENDES, Marcos. Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação de resultados do FUNDEF. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP - IPEA Publicações*. 2001, n.24. p 27-50. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/ppp_24html . Acesso em: 20 de fevereiro de 2009.

_____. Análises das Irregularidades na Administração Municipal do FUNDEF: *Constatações do Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria*-Geral da União - *Publicações*. 2004, 1-31. Disponível em: http://www.transparencia.org.br/docs/fundef.pdf Acesso em: 20 de fevereiro de 2009.

MORAES, *Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada legislação Constitucional.* Ed. atualizada até EC nº 52/06 ed. São Paulo: Atlas, 2004. 2982p.

_____. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003, 14 ed.

OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do ensino no Brasil. In:_____ et al. *Municipalização do ensino no Brasil*: Algumas Leituras Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. *Gestão em Ação*/ Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação UFBA; ISP/UFBA. Salvador, v.2, n.6, p.99-106,

jul/dez 2003. Disponível em: http://www.gestaoemação.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliação.pdf. Acesso em: 04 abr. 2009.

_____. Da Universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: Uma análise histórica. *Educação & Sociedade*. Campinas - v. 28, n. 100 – Especial, 877-897, out. 2007 .

_____. O financiamento público da educação e seus problemas, In: Oliveira, R. Portela de (Org.). *Política educacional*: Impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

PARO, V. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: Silva, L. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*. Campinas - v. 28, n. 100 – Especial, 877-897, out. 2007.

_____, Uma Proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista brasileira de política e administração da educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 185-376, jul./dez, 2006.

_____, *Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas*. Brasília: Plano, 2000. 160p.

_____. *Um fundinho chamado fundão*. In: DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da Educação Básica: Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia GO: Editora da UFG, 1999.

POLONIAL, Juscelino. *Introdução à história política de Anápolis (1819-2007).* Anápolis: Edição do Autor, 2007. 188p

_____. Noções Gerais da História Econômica de Anápolis. *O Centenário*. Anápolis-GO, Ano 2, nº 8, p. 1-4, maio. 2006.

_____. Anápolis nos Tempos da Ferrovia. Anápolis: AEE, 1995.

_____. Noções gerais da história Econômica de Anápolis. *O Centenário*. Anápolis: AEE, 1995, ano 2 – nº 8, p. 29-32, maio. 2006.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. *O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90*. Brasília: Plano Editora, 2003. 341p.

ROCHA, Hélio. *Anápolis - e assim se passaram 100 anos*. Goiânia: Kelps, 2007. 300 p.

ROMANELLI, Otaíza. *História da Educação no Brasil.* Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo (Orgs.). *Desafios da Educação Municipal.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, J. P. G.; GARCIA, C. L.; CARVALHO, J. F. T. *Dicionário de Políticas*. São Paulo: T. A Queiroz, 1998.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. FUNDEB um novo fundo, velhos problemas. In: REUNIÃO DA ANPEd, 30, GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2007, Caxambu, MG. *Anais eletrônicos*. Rio de Janeiro: Anped, 2007. 16 p. CD-ROM.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org). *A Educação nas constituintes Brasileiras 1823 – 1988*. São Paulo: Autores Associados, 2001. 2ª Ed. p. 55-67.

TAVARES, André Ramos, *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 5 ed. 2007.

TEIXEIRA, Anísio. Educação para a Democracia. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997, 262 p.

WIEDERKEHR, P. EGON; NETO AZEVEDO, J. T. Conselhos Gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Acompanhamento e Controle Social da Educação:* Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, p. 54-72. 2006.

ANEXO A – Fotos das escolas em Anápolis

Estado de Goiás
Ministério Público
11ª Promotoria de Justiça

FOTO 1

ESCOLA MUNICIPAL MANOEL GONÇALVES DA CRUZ

FOTO 2

Av. Sen. José Lourenço Dias, n.º 1.311, Ed. do Fórum, 8º andar, sala 10, fone 0**62 311-2685 fax 0**62 311-3542

Estado de Goiás
Ministério Público
11ª Promotoria de Justiça

FOTO 3

FOTO 4

Av. Sen. José Lourenço Dias, n.º 1.311, Ed. do Fórum, 5º andar, sala 10, fone 0**62 311-2885 fax 0**62 311-3542

Estado de Goiás
Ministério Público
11ª Promotoria de Justiça

FOTO 11

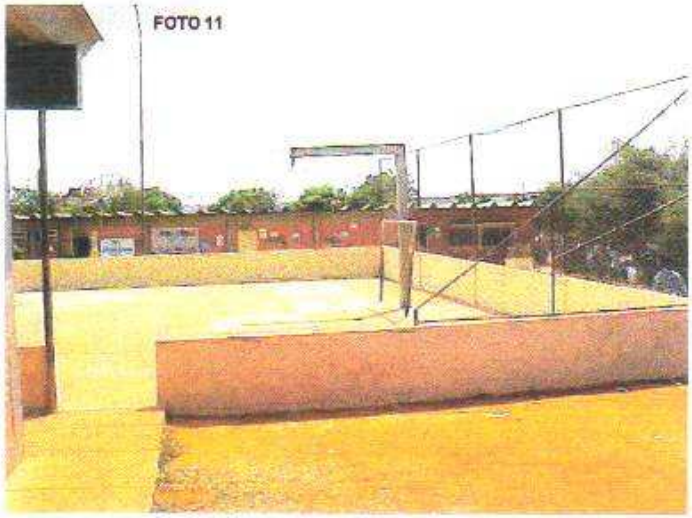
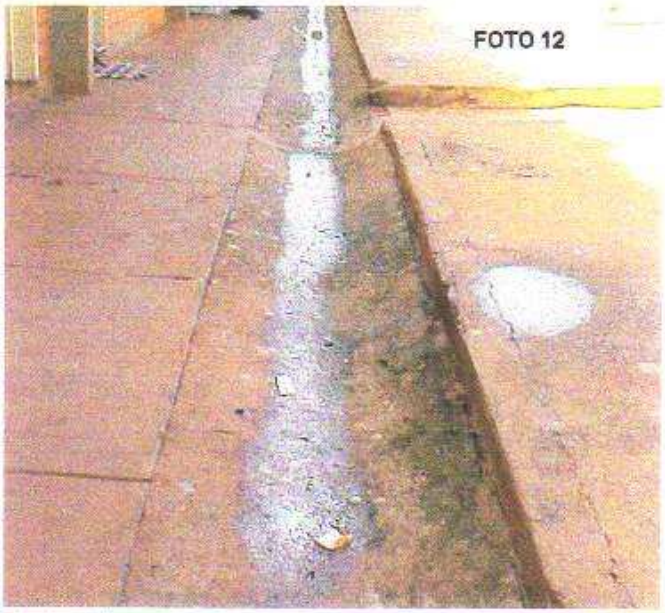


FOTO 12



Av. Sen. José Lourenço Dias, n.º 1.311, Ed. do Fórum, 5º andar, sala 10, fone 0**62 311-2885 fax 0**62 311-3542

Estado de Goiás
Ministério Público
11ª Promotoria de Justiça

FOTO 4

FOTO 5

Estado de Goiás
Ministério Público
11ª Promotoria de Justiça

FOTO 11

FOTO 12

ANEXO B – Foto da Passeata em Anápolis pela Intervenção

ANÁPOLIS

Protesto contra Ernani reúne 10 mil pessoas

SERVIDORES MUNICIPAIS INSATISFEITOS COM ATRASOS DE SALÁRIOS SÃO PRESENÇA MARCANTE

PAULO NUNES GONÇALVES

Sebastião Nogueira

Com faixas e camisetas a rigor, população de Anápolis sai às ruas para se manifestar contra o prefeito Ernani de Paula

Anápolis – Os anapolinos saíram às ruas, ontem, para demonstrar sua insatisfação com a administração do prefeito Ernani de Paula (PTB). Uma passeata, liderada por vereadores que fazem oposição ao prefeito, funcionários públicos e líderes comunitários, reuniu pela manhã mais de 10 mil pessoas – segundo cálculos da Polícia Militar – e movimentou as principais ruas do Centro da cidade. Ernani é investigado pela Câmara, que criou Comissão Especial de Investigação (CEI) para apurar denúncias como a de malversação do dinheiro público.

A passeata de ontem ganhou apoio de políticos do PMDB, como a ex-deputada Onaide Santillo, e do PSDB, como a deputada estadual Carla Santillo. Mas o maior destaque da manifestação foi a presença marcante de funcionários públicos municipais, que estão insatisfeitos pelos atrasos de salários. Eles denunciam também "a forma desrespeitosa com que são tratados pelo prefeito".

A passeata começou às 9h30, na praça 31 de Julho, onde está a sede da Câmara. No trajeto pelo Centro da cidade, que foi até a Praça Oeste, ganhou a adesão de várias pessoas que estavam pelas ruas. O encerramento ocorreu também na praça da Câmara, com culto ecumênico e um abraço simbólico ao prédio do Legislativo, representando o apoio da comunidade à Comissão Especial de Investigação. A Polícia Militar orientou o trajeto do movimento, fechando o trânsito. Nenhum incidente foi registrado.

Os manifestantes apresentaram várias formas de protestos. A organização do movimento distribuiu 2 mil camisetas pretas com a frase: "Por Anápolis, fora corrupção". Alguns grupos repetiam palavras de ordem como "Ernani, ladrão, seu lugar é na prisão"; outros conduziam faixas que também expunham mensagens contra o prefeito. Um grupo de empresários realizou o enterro simbólico da administração Ernani de Paula; outras pessoas conduziam ratoeiras, repetindo frases como "O rato vai ser pego".

Com três trios elétricos, a barulhenta passeata subiu a Avenida Goiás, recebendo chuvas de papéis picados jogados dos edifícios, e fez parada na Praça do Bom Jesus, onde foi cantado o *Hino Nacional*. Em todo trajeto houve manifestação de apoio da comunidade. As calçadas ficaram lotadas por transeuntes, vendedores de lojas e fregueses que saíam para apoiar o movimento ou mesmo por curiosidade.

Os setores organizados também aproveitaram para mandar recados ao prefeito. O Conselho Pró-Melhoramentos das Associações de Moradores de Anápolis distribuiu panfleto pedindo o impeachment de Ernani de Paula. A juventude socialista do PSB (partido do vice-prefeito Pedro Sahium) distribuiu um panfleto denunciando "interesses subalternos que tentam impedir que, em caso de cassação do atual prefeito, o vice-prefeito assuma administração de Anápolis."

Ernani apóia

Em entrevista à *TV Tocantins*, Ernani disse que apóia a manifestação do povo anapolino, mas minimizou o número de participantes em cerca de mil pessoas. "Estou a favor de tudo aquilo que for comprovado", disse, em referência às denúncias de corrupção investigadas pela CEI. O prefeito, no entanto, descartou a possibilidade de renúncia, ao lembrar que só deixará o cargo após 31 de dezembro de 2004. "Renúncia não existe em meu dicionário."

O prefeito disse concordar com a principal reclamação dos servidores municipais – o atraso dos salários. "Também reclamo de meu salário, que é baixo e está atrasado há três meses", afirmou. O prefeito culpou a herança de folhas atrasadas e a redução dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). "Se tudo correr bem com o FPM este mês, vamos pagar todos os funcionários".

IPORÁ

TJ nega recurso Iron Alv

O prefeito afast
rá, Iron Alves
(PSDB), não conse
os trabalhos da Co
cessante (CP) instau
mara para apurar i
des na sua admir
Tribunal de Justiça
na sexta-feira, o ag
trumento interpos
Alves com o objeti
todos os atos da c
gundo o relator d
desembargador Jo
Félix de Sousa, ha
rio "risco de sobr
poderes caso o ped
suspensivo fosse c
CP tem o poder
mandato do prefeit

VIOLÊN

Procurad República morto a

Rio - O procu
pública aposentad
te Lemos, 63 anos
tiros no fim da m
tem, quando pass
na Zona Norte do
foi abordado pelos
que estavam nun
cinza. Segundo a p
minosos desceram
dispararam contr
dor. Pelo menos 1
ram a vítima. Os c
giram sem deixar
cia trabalha com a
de de o procurado
ma de assalto. (AGÊ

PROTES

Prefeitu param e Minas e

São Paulo – V
prefeituras em Mi
charam as portas
pressionar por ma
ção dos município
butário. De acordo
rintendente da As
neira de Municíp
João Victor de Me
de 350 prefeitos est
à realização de u
prevista para 10
em Brasília, para p
verno federal e Co
forma tributária. (