

A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – FMMDE: UMA EXPERIÊNCIA DE AUTONOMIA FINANCEIRA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

WALDERÊS NUNES LOUREIRO*
JOÃO BATISTA DO NASCIMENTO**

Resumo: Este artigo analisa as condições legais e políticas que viabilizaram a experiência da Prefeitura de Goiânia na concepção, aprovação e implantação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE) e do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino (Pafie), como mecanismo de descentralização e autonomia na gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Palavras-chave: autonomia; financiamento da educação; gestão democrática; FMMDE

INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1934, teve início, no Brasil, a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. No Artigo 156 dessa Carta Magna ficou disposto, pela primeira vez, que “a *União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.*” Com exceção dos períodos ditatoriais, como no Estado Novo, por meio da Constituição Federal de 1937, e na Ditadura Militar, pela Constituição Federal de 1967, esse princípio tem sido respeitado e vem sendo o meio de se assegurar o financiamento público para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal (CF) de 1988, no artigo 212, dispõe que “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.*” Em razão disso, estabelece a atualização do vínculo legal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Quando as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios fixam percentuais mínimos, superiores aos preestabelecidos na Constituição Federal de 1988, ficam prevalecendo os novos índices¹.

Corroborando o dispositivo legal referido no parágrafo anterior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) N. 9.394/2006 dispõe, no artigo 69, § 5º, que o repasse das receitas vinculadas, do caixa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, de forma decenal, isto é, a cada dez dias de sua arrecadação pelo Tesouro Público. Na Lei Orgânica do

Município de Goiânia, o legislador vai além e diz, no §8º do artigo 257, que “*o repasse de recursos da União e do Estado para o Município deverá ser feito diretamente para a Secretaria Municipal de Educação*”.

Reafirmando os dispositivos legais acima referidos, o legislador no § 6º, do artigo 69 da LDB dispõe, ainda, que “*o atraso da liberação (dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino) sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.*” A penalização é uma forma que o legislador encontrou para motivar o gestor público a disponibilizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino de forma periódica ao órgão responsável pela educação pública.

Sem dúvida, a fixação de dispositivos legais, comparada a situações anteriores, foi um avanço no financiamento da educação. Mas, hoje, esses índices são considerados insuficientes para a manutenção de uma educação de qualidade (Pinto, 2005). Agrava ainda mais a insuficiência de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação o fato de que essa legislação nem sempre é cumprida - realidade muito comum na maioria dos municípios brasileiros, demonstrando a falta de compromisso de muitos gestores públicos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público.

O compromisso político-social com a inclusão social e com o processo de escolarização orientado pelo paradigma da qualidade social da educação da gestão *Democrática e Popular 2001/2004*, na Prefeitura de Goiânia, expressa-se na compreensão da “*educação como constituição cultural de sujeitos livres*”.

Inspirada nos dispositivos legais referidos neste texto e com a convicção de que o financiamento da educação tem papel importante na organização e funcionamento do sistema municipal de educação, especialmente quando a gestão defende a democratização do sistema de ensino e da escola, é que a gestão “*Democrática e Popular*”, eleita para governar a cidade de Goiânia no quadriênio 2001/2004, elaborou e encaminhou, para aprovação na Câmara Municipal, a Lei nº 8.075, de 27 de dezembro de 2001, instituindo o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE). O objetivo dessa Lei foi criar as condições legais, financeiras e de gerenciamento dos recursos municipais destinados ao desenvolvimento das ações e serviços do ensino, executados e/ou coordenados pela Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (Smeg).

A Lei de criação do FMMDE só veio a ser aprovada em final de dezembro de 2001, ou seja, com quase um ano de gestão, porque sua elaboração, no âmbito da Prefeitura, não foi uma decisão de consenso. A convicção do prefeito, da secretária de educação e de

parte dos dirigentes do governo municipal não foi suficiente para implantar, de imediato, o FMMDE, mesmo sendo a gestão da Prefeitura composta por uma coligação de partidos políticos de esquerda, que, historicamente, vinham defendendo tanto o princípio da vinculação legal dos recursos da educação, quanto o artigo 69 da LDB/96. Mesmo assim, a defesa histórica dessas bandeiras, numa situação concreta de governo, não impediu o surgimento de dúvidas sobre sua implementação. Os argumentos eram os mais diversos, desde a existência de outras prioridades que absorveriam grandes investimentos financeiros, até a dificuldade que teria a Smeg, pela sua inexperiência, de gerir o montante dos recursos. Finalmente, o empenho do prefeito, em conjunto com a Smeg, com parte dos gestores da Prefeitura e alguns parlamentares, conseguiu enviar a Lei para aprovação na Câmara Municipal de Goiânia.

Além das receitas previstas no Art. 212 da CF, o FMMDE tinha o objetivo de gerenciar, também, a aplicação das receitas de convênios e programas celebrados com o Governo Federal e Estadual bem como aquelas recebidas à conta do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Resolução Normativa nº 007/2000, do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, dispôs, em seu art. 1º que *“lei de iniciativa do Poder Executivo criará, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Fundo Municipal, de natureza contábil, para gestão exclusiva da movimentação dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”*. Essa movimentação deveria ser gerenciada no âmbito do órgão municipal responsável pela educação. A mesma Resolução, no §1º, do Art. 1º, dispôs ainda que *“considerar-se-á gestor municipal da educação o Secretário Municipal de Educação ou, na inexistência deste, a autoridade responsável pela área de educação municipal”*.

Autonomia financeira

A criação do FMMDE dotou a Smeg de autonomia para gerenciar os recursos municipais vinculados à MDE, autonomia que possibilitou um planejamento mais adequado e real das ações administrativas e pedagógicas da SMEG. Ela possibilitou ao gestor da educação municipal o acesso aos elementos orçamentários e financeiros para a adoção de um planejamento mais eficiente e eficaz de suas ações.

Conhecedor do montante real dos recursos municipais vinculados à MDE, e detendo autonomia para planejar e executar o seu orçamento específico, o gestor da Smeg pode criar e executar os instrumentos administrativos, financeiros e pedagógicos mais

sintonizados com as disponibilidades financeiras e as necessidades e especificidades da Rede Municipal de Ensino de Goiânia.

Ações que se fizeram possíveis com o advento do FMMDE foram a concepção, criação e implantação do Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais (Pafie), realizado por meio da aprovação da Lei nº 8.183/2003, que se constituiu em um sistema de repasse de recursos financeiros destinados às instituições educacionais públicas municipais, garantindo-lhes autonomia de gestão financeira, para o ordenamento e execução de gastos rotineiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

O repasse dos recursos via Pafie fez-se trimestralmente, de forma direta, às instituições educacionais da educação infantil e da educação fundamental, por meio de depósitos em conta corrente específica, aberta em instituição financeira oficial, em nome da unidade executora (*entidade de direito privado, organizada no âmbito da instituição educacional, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar*), mediante a apresentação de Plano de Aplicação de Recursos, devidamente aprovado pelo Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor da instituição educacional².

Democracia e pedagogia

Os recursos do Pafie destinam-se a garantir maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira às instituições educacionais, sejam elas escolas do ensino fundamental ou centros municipais da educação infantil (Cmei), proporcionando mais agilidade na solução dos problemas administrativos e na execução do projeto pedagógico.

A descentralização financeira dos recursos públicos vinculados ao financiamento da educação por meio do Pafie foi acompanhada da democratização das decisões sobre sua aplicação, pois era a instituição educacional, juntamente com o Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor, que decidia, através de um Plano de Aplicação, em que utilizar os recursos recebidos. Como o repasse era feito em nome da unidade executora (Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor), era imprescindível que a totalidade de seus membros, em conjunto com a direção da instituição, se envolvesse na definição do Plano de Aplicação e na execução propriamente dita dos recursos recebidos.

Conforme a Lei Municipal nº 8.183, de 17 de dezembro de 2003, e o Decreto Municipal nº 147, de 22 de janeiro de 2004, os recursos repassados pelo Pafie destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento do ensino oferecido pelas instituições educacionais (escola e Cmei) da Rede Municipal de Educação, visando à garantia do funcionamento e a melhoria de suas instalações físicas, bem como ações administrativas e pedagógicas.

A unidade executora do Pafie constituía-se num instrumento de gestão democrática para as instituições educacionais, pois tanto o Conselho Escolar como o Conselho Gestor compunham-se por membros da comunidade escolar, incluindo professores, servidores administrativos, pais, alunos e a direção da instituição educacional. Excetuando-se o diretor ou a diretora, que era membro nato do Conselho, os demais integrantes eram indicados pelos seus pares, em processo de livre escolha da comunidade escolar.

A unidade executora era dotada de autonomia para, em conjunto com a direção da instituição, elaborar o Plano de Aplicação e executar os recursos descentralizados pelo Pafie. Os recursos tinham o objetivo de atender às despesas necessárias à garantia do funcionamento, melhoria física e pedagógica das instituições educacionais públicas municipais, fazendo frente a despesas como: aquisição de material de consumo urgente e necessário ao funcionamento da instituição educacional; manutenção, conservação e pequenos reparos; materiais para implantação do projeto pedagógico; aquisição de material permanente voltado à área pedagógica; outros serviços e encargos necessários à consecução de seus objetivos institucionais e pedagógicos. As instituições educacionais que ministravam educação infantil e educação fundamental noturna poderiam adquirir gêneros alimentícios e gás de cozinha a serem utilizados no preparo da alimentação dos alunos.

O Pafie constituiu-se num programa de fundamental importância para a Rede Municipal de Ensino de Goiânia, pois ele dotava as instituições educacionais de expressiva autonomia financeira, para conceber e empreender ações administrativas e pedagógicas com significativo impacto positivo na melhoria da gestão escolar e da qualidade do ensino ofertado. Os recursos descentralizados pelo Pafie não eram suficientes para atender a todas as demandas das instituições educacionais, todavia era um montante significativo para que pudessem ser realizadas inúmeras ações que repercutiram na melhoria da gestão escolar, assim como das ações políticas e pedagógicas da instituição educacional.

O valor dos recursos do Pafie a serem repassados às instituições educacionais era definido, conforme dispõe o artigo 2º da Lei n.º 8.183, de 17 de setembro de 2003 e artigo 4º do Decreto n.º 147, de 22 de janeiro de 2004, observando-se dois critérios básicos: o número de alunos matriculados, extraído do banco de dados da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, atualizados trimestralmente, e os períodos de funcionamento das instituições educacionais (matutino, vespertino e noturno) ou de seus níveis de ensino (educação fundamental e educação infantil).

Com o advento do FMMDE e do Pafie, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, como gestora autônoma dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento

do ensino, não só transformou como ampliou significativamente o volume de repasses de recursos, necessários para fazer frente às necessidades administrativas e pedagógicas das escolas do ensino fundamental (Tabela I) e dos centros municipais de educação infantil (Cmei) [Tabela II].

Antes da criação do Pafie, o recurso chegava às instituições educacionais - escolas e Cmei - por meio dos adiantamentos. Todavia, os adiantamentos constituem-se em uma modalidade de execução da despesa pública muito rígida, que não atendiam à dinâmica da realidade das escolas e dos Cmei. Esse modelo de repasse só permitia que o recurso chegasse à instituição educacional em nome de uma pessoa física (servidor municipal vinculado à instituição), com prazo determinado para execução de, no máximo, sessenta dias e com prazo de prestação de contas, de, no máximo, trinta dias. Era uma realidade que não atendia às necessidades administrativas e pedagógicas, nem das escolas nem dos Cmei.

Ação multiplicadora

A criação do Pafie possibilitou uma ampliação de repasse de recursos do tesouro municipal, tanto para as escolas como para os Cmei. Quanto às escolas de Ensino Fundamental, os repasses saltaram de R\$ 915.547,00 (menos de um milhão de reais) em 2000, para R\$ 3.945.583,28 (quase quatro milhões de reais) em 2004. Um acréscimo percentual de recursos da ordem de 330%. Em relação aos Cmei, os repasses saltaram de R\$ 400.475,73 (menos de meio milhão de reais), para R\$ 1.078.280,00 (mais de um milhão de reais), em apenas três anos de existência do FMMDE. Um acréscimo percentual de recursos, da ordem de 169%. Esta ampliação no volume dos recursos repassados às escolas e Cmei transformou o cotidiano das instituições, influenciando positivamente na sua realidade administrativa e pedagógica, bem como nas suas relações democráticas internas, pois permitiu a ampliação da participação da comunidade escolar no dia-a-dia das instituições.

TABELA 1 - Demonstrativo de Repasses de Recursos do Tesouro Municipal -Pafie e Recursos do Governo Federal - Pape, PDE, PDDE às Instituições Educacionais – Escolas do Ensino Fundamental e Unidades Regionais de Ensino, nos Exercícios de 1999 a 2004.

<i>Exercício</i>	<i>Recursos do Tesouro Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Recursos Federais</i>			<i>Recursos Federais</i>	<i>Total Geral dos Repasses</i>
			<i>PDDE</i>	<i>PDE</i>	<i>PAPE</i>		
<i>1999</i>	859.680,00		780.000,00	96.800,00	692.500,00	1.569.300,00	2.428.980,00
<i>2000</i>	915.547,00		830.300,00	274.600,00	1.110.000,00	2.214.900,00	3.130.447,00
<i>2001</i>	1.331.751,00	45,46	888.926,00	675.400,00	384.600,00	1.948.926,00	3.280.677,00

2002	1.548.108,00	69,09	842.700,00	0,00	0,00	842.700,00	2.390.808,00
2003	2.710.956,00	196,10	908.200,00	188.400,00	0,00	1.096.600,00	3.807.556,00
2004	3.945.583,28	330,95	943.739,10	54.200,00	774.268,00	1.772.207,10	5.717.790,38
Total Geral	11.311.625,28		5.193.865,10	1.289.400,00	2.961.368,00	9.444.633,10	20.756.258,38

Fonte: Balançetes Mensais – Contabilidade e Div. de Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas - FMMDE

TABELA 2- Demonstrativo de Repasses de Recursos do Tesouro Municipal - Pafie e do Governo Federal – PNAC / Programa Nacional de Alimentação em Creche aos Centros Municipais de Educação Infantil (Cmei), nos Exercícios de: 2002 a 2004.

Exercício	Recursos do Tesouro Municipal – Pafie	%	Recursos Federais – PNAC (*)	Total Geral dos Repasses
2002	400.475,73		0,00	400.475,73
2003	683.307,80	70,06	130.137,84	813.445,64
2004	1.078.280,00	169,25	119.392,20	1197672,20
Total Geral	2.162.063,53		249.530,04	2.411.593,57

Fonte: Balançetes Mensais – Contabilidade e Div. de Acompanhamento, Controle e Prestação de Contas - FMMDE

Com os recursos do Pafie, as instituições educacionais, além de terem garantidos os insumos básicos necessários ao funcionamento de suas atividades administrativas e pedagógicas, podiam adquirir materiais e equipamentos de caráter permanente, fundamentais ao desenvolvimento de suas ações pedagógicas.

A decisão sobre os materiais e equipamentos a serem adquiridos era da própria instituição educacional, em conjunto com o Conselho Escolar e/ou Conselho Gestor. Cabia à comunidade escolar, quando da elaboração do seu Projeto Político Pedagógico e do Plano de Aplicação dos recursos do Pafie, a escolha dos materiais e equipamentos mais adequados ao desenvolvimento de suas ações administrativas e pedagógicas.

A criação do FMMDE possibilitou à Smeg, além da criação do Pafie, outros programas como:

- *Leia Goiânia*: implantação de 94 bibliotecas em escolas de ensino fundamental e sessenta em centros de educação infantil;
- *Inclusão digital*: implantação de 52 laboratórios de informática, vários deles abertos à comunidade;
- *Estudar sem fome*: jantar para todos os alunos do horário noturno;
- *Escola vai ao cinema*: acesso ao cinema a alunos e profissionais da rede municipal de educação;

- *Criança cidadã*: acesso a diversos bens culturais, vivências e espaços às crianças da educação infantil e seus educadores;
- *Tendas culturais*: ações culturais e educativas com a comunidade escolar e com a comunidade onde está inserida a escola.

Além de possibilitar a criação dos programas referidos, o FMMDE dotou os gestores da secretaria de elementos fundamentais e necessários à realização do planejamento estratégico de suas ações e de um orçamento anual mais realista, eficiente e eficaz, pois passaram a ter acesso ao conhecimento do montante de recursos vinculados à MDE, disponíveis em cada exercício.

Conclusão

A experiência da Rede Municipal de Ensino de Goiânia, com a criação do FMMDE e do Programa do Pafie, fez história, pois a Smeg, com a criação do Fundo, passou a ser modelo para outros municípios do Estado de Goiás e do Brasil. Goiânia foi pioneira na criação do FMMDE no Estado de Goiás, na Região Centro Oeste e no Brasil³.

As condições legais para a criação de fundos como o FMMDE estão postas na Lei LDB/96 e, particularmente em Goiás, na Resolução nº 007/2000 do Tribunal de Contas dos Municípios.

O primeiro passo para a conquista da autonomia administrativa e financeira dos órgãos responsáveis pela educação foi dado com a promulgação da LDB; todavia, fazem-se necessários ousadia e compromisso por parte dos gestores da pasta da educação, bem como dos chefes dos executivos estaduais e municipais, para propor a criação de fundos específicos e autônomos, com o fim de gerenciar os recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A experiência de Goiânia é um exemplo positivo e educativo na busca pela autonomia na gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, a criação de fundos, como se deu na experiência do FMMDE de Goiânia, não é o único passo a ser dado em busca da tão sonhada autonomia da gestão desses recursos. Outros movimentos devem ser feitos, para que eles sejam efetivamente geridos com autonomia pelos órgãos responsáveis pela educação.

Notas

¹ Em Goiás, por exemplo, os índices tanto o da Constituição Estadual quanto o da Lei Orgânica do Município de Goiânia foram ampliados em relação ao estabelecido na Constituição Federal. A Constituição Estadual, na sua redação inicial, no Artigo 158, vinculava o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público; todavia, por meio da Emenda Constitucional nº 33, de 21-01-2003, foi dada uma nova redação a esse artigo e atualmente está disposto que será aplicado o mínimo de 28,5%, sendo 25% na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, e 3,25% na sua política de ciência e tecnologia, incluindo a educação superior estadual. A Lei Orgânica do Município de Goiânia, na sua redação original, Artigo 257, dispôs que seria destinado à educação e ao ensino até 35% da receita resultante de impostos, não inclusas as provenientes de transferências; todavia o §9º deste mesmo artigo estabelece que o Município se obrigará a aplicar na educação percentual nunca inferior a 30% da receita resultante de impostos. Por meio da Emenda nº 33 à Lei Orgânica, de 16-11-2005, os percentuais iniciais foram reduzidos para 25%, conforme preceitua o Artigo 212 da Constituição Federal. Estas alterações na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município de Goiânia representaram um retrocesso na política de financiamento da educação pública estadual e do Município de Goiânia.

² Conselho Escolar é a denominação da unidade executora das escolas de ensino fundamental e Conselho Gestor refere-se à unidade executora das instituições de educação infantil.

³ Quando da criação do FMMDE pela Prefeitura de Goiânia, não havia nenhum outro município do Estado de Goiás com essa experiência e, na Região Centro Oeste, havia a informação da existência em Cuiabá, enquanto, no restante do país, em Belém, Sergipe e Pelotas.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 16 de julho de 1934). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (decretada e promulgada em 24 de janeiro de 1967). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12/9/96, publicada no DOU em 13/9/96. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. Lei 9.394, de 20/12/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), publicada no DOU em 23/12/96. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

PINTO, José Marcelino R. *Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade*. Brasília: Revista da Faculdade de Educação da UnB, 2005.