



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8792 - Trabalho Completo - 3ª Reunião Científica da ANPEd-Norte (2021)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

O Fundeb e os gastos com remuneração de professores no município de Limoeiro do Ajuru/PA: Balanço de uma década

Dalva Valente Guimarães Gutierrez - UFPA

O Fundeb e os gastos com remuneração de professores no município de Limoeiro do Ajuru/PA: Balanço de uma década

Introdução

O financiamento é fundamental para a implementação qualquer política, visto que é por meio do “financiamento que se materializam as reais prioridades e não nos discursos” (PERONI, 2003, p. 110). A esse respeito Ednir e Bassi (2009) enfatizam que: “Sem tributos não há políticas públicas que possam garantir os direitos de todos e todas a uma vida digna. Os governos [...] arrecadam tributos, que usam para colocar em prática políticas públicas nas áreas da educação, saúde, trabalho e emprego e outras” (EDNIR; BASSI, 2009, p. 26).

A Constituição Federal/1988 estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, os Estados, o DF e os Municípios, 25% no mínimo, da receita resultante de impostos, em manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, CF/1988). A política de valorização dos professores/profissionais da Educação Básica brasileira foi redimensionada a partir da política de fundos, pois ambos os fundos (Fundef[1] e Fundeb[2]) indicam a necessidade de aplicar pelo menos 60% de seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério. Com base em pesquisa documental e dados financeiros do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope o presente trabalho analisa o financiamento da educação por meio do Fundeb no município de Limoeiro do Ajuru no período de 2009 a 2019 na perspectiva de avaliar a composição desse fundo e se os gastos com a remuneração dos profissionais da educação foram compatíveis com o que prevê a lei do Fundeb.

O texto apresenta duas partes. A primeira intitulada: “**A política de fundos e sua interface com a valorização do magistério público**” analisa os aspectos conceituais e legais da política de fundos e suas inter-relações com a valorização do professor. A segunda

denominada: **“O Financiamento da educação em Limoeiro do Ajuru por meio do Fundeb e a remuneração do professor”** trata do financiamento da educação no município de Limoeiro do Ajuru. Nas conclusões, faz-se uma breve reflexão sobre os resultados alcançados.

1. A política de fundos e sua interface com a valorização do magistério público

O financiamento da educação por meio de fundos tem suas origens associadas à luta dos intelectuais da década de 1920 por mudanças na educação que resultou no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova lançado em 1932. Dentre os signatários, Anísio Teixeira era um dos mais entusiasmados com a ideia da criação de fundos para a educação:

Precisamos – e por aí é que se há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores (TEIXEIRA, 1997, p.230).

No entanto, adoção de fundos de forma generalizada no país só ocorreu partir da criação Fundef em 1997. Os fundos contábeis no âmbito de cada Estado foram criados com vistas à promoção da equidade, do regime de colaboração (MARTINS, 2009) e da valorização do professor (FARENZENA, 2006). O Fundeb é constituído pela retenção automática de 20% de recursos provenientes dos impostos e das transferências do estado e de seus municípios, vinculados à educação, bem como a complementação financeira da União[3] (EDINIR; BASSI, 2009).

Para Martins (2009) a equidade no financiamento da educação “pressupõe a justiça no processo de distribuição dos recursos entre os entes federados subnacionais, assim como a ética e a solidariedade nas relações entre estes e a esfera da União” (p.27). A equidade (tanto por ocasião do Fundef quanto atualmente com o Fundeb) está fundada na correção da “diferença significativa de gasto por aluno”, [...] e na fixação de um valor mínimo nacional cujo atendimento é garantido com a complementação da União” (MARTINS, 2009, p. 29).

As desigualdades históricas entre os estados e municípios brasileiros decorrentes da sua condição de entes federativos dificulta o provimento da educação, pois o federalismo brasileiro comporta “uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p.9). Neste caso, os fundos públicos desempenham papel crucial exigindo, “uma transferência significativa de recursos públicos entre as regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais” (AFFONSO, 1995, p.58). Essa condição requer mais do que nunca o regime de colaboração proposto pela política de fundos e presente na Constituição Federal de 1988 ao prever que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988. Art. 211, § 4º).

A união é o ente com capacidade concreta de interferir nas assimetrias e diminuir as desigualdades entre estados e municípios, pois possui maior volume de arrecadação de impostos (EDINIR; BASSI, 2009). Para Martins (2009) a função supletiva da União “é expressão concreta do regime de colaboração e um meio para buscar a equidade” (p.30). Nesta perspectiva, a Lei nº 11.494/2007 prevê a repartição dos recursos do Fundeb entre “o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial” (BRASIL, 2007, Art. 8º). No

entanto, para efeito de cômputo são consideradas “exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária [...] considerando as ponderações aplicáveis” (BRASIL, 2007, §1º, Art. 9º). Os estados que não conseguirem alcançar o valor aluno-ano mínimo definido pelo governo federal recebem complementação da União.

A maioria dos municípios brasileiros possui uma arrecadação muito baixa (EDINIR; BASSI, 2009), o que certamente tem impacto no financiamento da Educação. Vejamos como isso ocorre em Limoeiro do Ajuru.

2 – O Financiamento da educação em Limoeiro do Ajuru por meio do Fundeb e a remuneração do professor

O Município de Limoeiro do Ajuru foi elevado à categoria de município pela lei estadual nº 2.460, de 29 de dezembro de 1961, desmembrado de Cametá (IBGE, 2020). A população de Limoeiro do Ajuru naquele em 2010 era de 25.021 habitantes com área de 1.490,186 km². Em termos econômicos, o município apresentou PIB *per capita* de R\$ 16.120,18 para 2017 (IBGE, 2020) ocupando a 39ª posição entre os municípios paraenses. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 2010 o era de 0,541, considerado baixo pelo PNUD. Vejamos os dados sobre o atendimento educacional pela rede municipal.

De 2009 a 2019 as matrículas em creche cresceram em 45,2% enquanto na Pré-escola houve uma redução de 37% no atendimento. No conjunto, as matrículas na educação infantil passaram de 1.579 em 2009 para 1.098 em 2019, portanto reduziram 30,8%. O atendimento ao Ensino Fundamental do 1º ao 5º ano no mesmo período reduziu em 14,2% e o de 6º ao 9º ano aumentou 38,1%, mostrando tendência à municipalização deste segmento. As matrículas no Ensino Fundamental em sua totalidade aumentaram apenas 1,4% o que equivaleu a 408 matrículas, talvez porque nos anos finais haja o compartilhamento de atendimento com a rede estadual de ensino. O atendimento à EJA também reduziu em 71,5%, enquanto na Educação Especial houve aumento de 279,3% passando de 29 matrículas em 2009 para 110 em 2019. No entanto, houve diminuição de 13,5%, no atendimento à Educação Básica como um todo no período. Embora seja um município de reduzida população, a taxa de escolarização de crianças de 6 a 14 anos mensurada pelo IBGE em 2010 era equivalente a 97,7% (IBGE, 2020), o que significa que provavelmente ainda haja necessidade de expandir as matrículas. As metas do IDEB tanto nos anos iniciais como nos finais do ensino fundamental não vêm sendo alcançadas. Em 2019, por exemplo, a meta para os anos iniciais do ensino fundamental era de 4,4 e a rede municipal alcançou apenas 3,8. Para o segundo segmento, no ano de 2017, quando a meta prevista era de 4.3 o município alcançou apenas 3.1. Novos estudos são necessários para precisar as causas da dificuldade da rede em propiciar a aprendizagem e o fluxo regular dos estudantes.

Um dos fatores essenciais para a garantia do direito à educação é o financiamento da educação. Os valores e a proporcionalidade entre as receitas do município, os gastos com a educação e as receitas do Fundeb serão vistos a seguir.

Tabela 01: Limoeiro do Ajuru: Valores e proporcionalidades entre as Receitas municipais, a Função Educação e as Receitas do Fundeb de 2009 a 2019

| Anos | Receitas Totais (A) | Função Educação (B) | % (B/A) | Fundeb (C) | %(C/B) | %(C/A) |
|------|---------------------|---------------------|---------|---------------|--------|--------|
| 2009 | 23.933.795,70 | 12.169.332,55 | 50,8 | 9.803.659,68 | 80,5 | 40,9 |
| 2010 | 28.725.780,27 | 16.585.707,48 | 57,6 | 11.837.143,58 | 71,3 | 41,2 |
| 2011 | 34.720.228,56 | 20.109.583,07 | 57,9 | 16.534.880,39 | 82,2 | 47,6 |
| 2012 | 39.352.014,06 | 22.872.908,65 | 58,1 | 18.653.847,85 | 81,5 | 47,4 |
| 2013 | 40.202.995,62 | 21.517.984,55 | 53,5 | 18.256.451,06 | 84,8 | 45,4 |
| 2014 | 44.818.093,50 | 23.905.052,23 | 53,3 | 20.769.345,83 | 86,8 | 46,3 |

| | | | | | | |
|------|---------------|---------------|------|---------------|------|------|
| 2016 | 48.792.230,32 | 27.899.535,51 | 57,1 | 23.460.798,86 | 84 | 48,0 |
| 2017 | 50.948.366,20 | 32.207.602,92 | 63,2 | 24.854.819,96 | 77,1 | 48,7 |
| 2018 | 55.966.690,43 | 29.660.615,15 | 53,0 | 26.364.887,63 | 88,8 | 47,1 |
| 2019 | 61.615.562,30 | 34.033.076,59 | 55,2 | 30.433.059,34 | 89,4 | 49,3 |

Fonte: Siope. Nota: Os dados de 2015 estão ausentes no Siope. Valores nominais.

De 2009 a 2019 os gastos com a Função Educação no município representaram em média 55,9% do valor das receitas totais do município, variando de no mínimo 50,8% (2009) ao máximo de 63,2% (2017). Isso significa que os recursos da Educação equivalem a mais da metade dos recursos gastos com as outras funções como Saúde, Administração, Obras, entre outras. A maior parte dos recursos da educação corresponde ao Fundeb, que representou a média de 82,6% dos recursos da Educação no período. O volume de recursos do fundo também é muito significativo quando se compara com os recursos totais do município, pois representou a média de 46,1% no período. Isso mostra que o Fundeb ajuda sobremaneira os investimentos na rede de ensino. Vejamos a proporção dos recursos oriundos do município e de outros entes a seguir.

A receita de contribuição do município de Limoeiro de Ajuru ao Fundeb representou a média de 15,5% do total e os de outros entes federados representaram em média 84,4% dos valores recebidos. Ou seja, na ausência do Fundeb, a manutenção do ensino da rede municipal seria praticamente inviabilizada. No ano de 2019, por exemplo, dos R\$ 30.433.059,34 recebidos do Fundeb R\$26.444.059,66 eram de origem externa ao município. Mas quais entes federados contribuíram mais na composição do fundo? Vejamos os dados a seguir:

Tabela 02: Limoeiro do Ajuru: Proporcionalidade da contribuição do município e das Receitas de outros entes federativos – 2009 a 2019

| Ano | Receita destinada pelo Município | % | Receita do Estado e outros municípios | % | Receita de Compl. da União | % |
|------|----------------------------------|------|---------------------------------------|------|----------------------------|------|
| 2009 | 1.974.537,18 | 20,1 | 4.068.347,91 | 41,5 | 3.736.366,89 | 38,1 |
| 2010 | 2.133.606,95 | 18,0 | 5.716.077,80 | 48,2 | 3.970.334,99 | 33,5 |
| 2011 | 2.560.906,32 | 15,4 | 7.068.045,44 | 42,7 | 6.855.964,17 | 41,4 |
| 2012 | 2.756.985,63 | 14,7 | 7.920.906,33 | 42,4 | 7.937.944,48 | 42,5 |
| 2013 | 2.933.470,17 | 16,0 | 8.026.149,91 | 43,9 | 7.275.297,77 | 39,8 |
| 2014 | 3.207.748,32 | 15,4 | 8.910.672,05 | 42,9 | 8.621.030,37 | 41,5 |
| 2016 | 3.791.559,52 | 16,1 | 9.298.458,25 | 39,6 | 10.309.897,69 | 43,9 |
| 2017 | 3.264.082,09 | 13,3 | 10.232.343,22 | 41,1 | 11.280.601,87 | 45,3 |
| 2018 | 3.673.313,55 | 13,9 | 11.200.346,97 | 42,4 | 11.487.815,27 | 43,5 |
| 2019 | 3.988.999,68 | 13,1 | 12.413.786,48 | 40,7 | 14.011.782,68 | 46,0 |

Fonte: Siope. Nota: Os dados de 2015 estão ausentes no Siope. Valores nominais.

De 2009 a 2019 a composição do Fundeb de Limoeiro do Ajuru foi majoritariamente oriunda de outros entes federados. Em 2009, a maior parcela de contribuição ao Fundeb vinha de outros municípios e do estado, com percentual de 41,5% dos recursos; em 2019 a União foi quem mais contribuiu com o Fundeb de Limoeiro do Ajuru com 46,0% dos recursos, invertendo-se os papéis. A partir de 2016 a União ultrapassou os percentuais de sua participação na de contribuição ao fundo. Ainda assim a média de 41,5% de sua contribuição ao Fundeb foi abaixo da contribuição de outros municípios e do estado ao longo do período. Vejamos como o município empregou as receitas do Fundeb, considerando a obrigatoriedade de despender pelo menos 60% dos valores com a remuneração dos profissionais da educação.

Tabela 03: Limoeiro do Ajuru: Gasto do Fundeb com remuneração dos Profissionais da Educação de 2009 a 2019

| Anos | Receitas do Fundeb | Gasto com Remuneração docente | % |
|------|--------------------|-------------------------------|-------|
| 2009 | 9.803.659,68 | 6.621.743,23 | 67,54 |
| 2010 | 11.837.143,58 | 7.504.564,43 | 63,39 |
| 2011 | 16.534.880,39 | 10.801.371,50 | 65,32 |
| 2012 | 18.653.847,85 | 11.690.582,45 | 62,67 |
| 2013 | 18.256.451,06 | 14.171.369,37 | 77,62 |
| 2014 | 20.769.345,83 | 13.293.930,81 | 64,01 |
| 2016 | 23.460.798,86 | 19.496.833,70 | 83,1 |
| 2017 | 24.854.819,96 | 16.513.414,76 | 66,4 |
| 2018 | 26.364.887,63 | 16.913.018,71 | 64,1 |
| 2019 | 30.433.059,34 | 17.151.121,55 | 56,3 |

FONTE: Siope. Nota: Em 2015 os dados sobre o município estão ausentes no Siope. Valores nominais.

O município empregou a média de 67,0% com remuneração dos profissionais da educação conforme estabelece a Lei de regulamentação do Fundeb, sendo que no ano de 2019 este valor ficou abaixo do definido em lei, pois correspondeu a apenas 56,3%. Isso pode estar associado ao fato de que somente em 2020 se conseguiu a aprovação de um novo Plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais da Educação, adequado à legislação vigente.

Considerações Finais

O financiamento da educação é elemento essencial para a melhoria dos serviços educacionais e conseqüentemente, da qualidade da educação, principalmente quando se trata de um ente federado que conta com poucos recursos como é o caso de Limoeiro do Ajuru, cujas Despesas com a Função Educação representam mais da metade dos recursos municipais.

Verificamos ainda que o município apresenta a taxa de escolarização de crianças de 6 a 14 anos equivalente a 97,7% em 2010, o que significa que provavelmente ainda há crianças da faixa obrigatória sem acesso à educação escolar. As matrículas na Educação Infantil reduziram em 30,8%, ainda que tenha havido crescimento de 42,4% no atendimento a creches. De modo geral, houve 1,4% de crescimento nas matrículas do ensino fundamental, índice considerado baixo, redução no atendimento da Educação de Jovens e Adultos em 71,5% e expansão da Educação Especial em 279,3%. No entanto, no atendimento à Educação Básica como um todo houve diminuição de 13,5% no período e as metas do Ideb definidas pelo MEC para o ensino fundamental nunca foram alcançadas.

A receita total do Fundeb tem sido fundamental para a manutenção do ensino da rede municipal, pois representa a média de 82,6% de todos os recursos gastos com educação. Mas somente em 2020 foi aprovado novo Plano de Carreira considerando as especificidades da profissão docente, onze anos após a vigência do Fundeb. Talvez por isso o gasto médio com remuneração dos professores alcançou 67,0% do total do Fundeb e no ano de 2019 o mínimo de 60% não foi alcançado. Não obstante, não resta dúvida de que o Fundeb é essencial para o financiamento da educação municipal e para o próprio município, pois pelo seu efeito redistributivo vem propiciando mais recursos para o município. Isto porque na composição do Fundeb os recursos do próprio município representaram a média de 15,5% do total e os valores recebidos de outros entes federados representaram em média 84,4% dos valores do fundo ao longo do período analisado. Ou seja, na ausência do Fundeb, a manutenção do ensino da rede municipal seria praticamente inviabilizada. Felizmente o novo Fundeb já foi aprovado no corrente ano em caráter permanente e traz a esperança de finalmente vermos materializado o custo aluno qualidade, o que certamente vai impactar

favoravelmente na melhoria da educação em Limoeiro do Ajuru.

Referências

- AFFONSO, Rui. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- BASSI, M; EDNIR, M. **Bicho de Sete Cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira: Ed. Perinópolis, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.
- BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundeb de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- FARENZENA, Nalu. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- GATTI, Bernadete Angelina; Elba Siqueira de Sá Barretto; Marli Eliza Dalmazio de Afonso André **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. – Brasília: UNESCO, 2011.
- PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos de 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- MARTINS, Paulo Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Brasília, 2009.
- OLIVEIRA, Romualdo e SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília; UNESCO, 2010.
- TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

[1] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

[2] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

[3] Apenas nove estados de menor condição financeira (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Amazonas) vêm fazendo jus à complementação da União. Pelas suas condições históricas de pobreza o Pará recebe complementação da União desde que se implantou a política de fundos, em 1997.