

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DE MINAS GERAIS

Giovanna Rodrigues Cabral-Universidade Federal de Lavras-giovanna.cabral@ufla.br

Renato Saldanha Bastos-IFSul de Minas- renato.bastos@ifsuldeminas.edu.br

Lenise Teixeira de Sousa-Puc/Rio-lenise_sousa@yahoo.com.br

EIXO 6 – Políticas educacionais e os processos de privatização da educação

Introdução

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, além de consolidar os princípios democráticos e republicanos, instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, apresentou inovação ao organizar o Estado, elevando os municípios à condição de entes federativos, ao lado da União e dos Estados. O art. 18 da CF/88, estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Estabelece ainda, em seu art. 29 do capítulo IV uma ruptura de interferência do legislador estadual em assuntos de organização do Município, reforçando sua não subordinação em relação a outras esferas de poder: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado [...]”. (BRASIL, 1988, art. 29).

Para que os Municípios sejam autônomos de fato é imprescindível a garantia de que obtenham autonomia política, administrativa, legislativa e econômica financeira. Essa autonomia econômico-financeira, confere ao município a prerrogativa de arrecadar tributos, que consiste em adquirir sua própria receita. Seria a independência financeira frente aos entes da federação, de modo que possa promover ações que atendam às suas atribuições constitucionais, independentemente do auxílio de outros órgãos federados.

Tomando por base essas reflexões nossa proposta é compreender como funciona o financiamento da educação, por meio da política de fundos contábeis, em um pequeno município localizado na zona da mata mineira, buscando evidenciar os avanços e as dificuldades do Pacto federativo em relação a esse financiamento na educação local.

Caminhos metodológicos

Com o objetivo de compreender como funciona o financiamento da educação em um pequeno município da zona da mata mineira, optou-se pela realização de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho descritivo, a partir da consulta a documentos internos da secretaria municipal de educação e secretaria da fazenda do município pesquisado sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb e o Censo escolar, de publicações veiculadas no portal da Associação Mineira de Municípios – AMM sobre o município e de estudos de autor sobre financiamento da educação.

Resultados e discussões

O município pesquisado, Matias Barbosa, localiza-se na zona da mata mineira, próximo a cidade de Juiz de Fora, maior cidade dessa região. É considerado um município de pequeno porte, a partir da classificação feita por alguns fatores destacados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010)¹.

Segundo o IBGE (2010), que traça o perfil administrativo de todos os municípios, o Brasil tem, atualmente, 5.570 municípios. Somos um país com maioria absoluta (aproximadamente 70%) de municípios de pequeno porte, com uma população de até 20 mil habitantes. Em relação a realidade mineira, o estado de Minas Gerais possui 853 municípios e, desse total, 78% são de pequeno porte e, Matias Barbosa, está incluído nessa porcentagem. Assim, no caso desse estado, comparando-se com a realidade nacional em que cerca de 70% dos municípios têm população igual ou inferior a 20 mil habitantes, essa taxa sobe para quase 80%.

Temos fixadas nos artigos 145 a 162 da CF/88 as competências tributárias dos entes da Federação e os respectivos encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis (artigos 21 a 32), definindo o Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal no Brasil. Em termos da arrecadação e da distribuição das competências tributárias entre os entes da Federação, a Associação Mineira de Município aponta que, no ano de 2018, pouco mais de 7% do montante arrecadado no país é decorrente dos Municípios, 26% é de responsabilidade dos Estados, enquanto 66% é da União. Em razão do Pacto federativo, a arrecadação da União é repartida entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e parte daquela dos Estados também é repassada aos Municípios. Disso

¹ Os dados obtidos são de 2010 (dados mais atuais) e se justifica pelas estatísticas do IBGE serem feitas de dez em dez anos.

decorre que, após a realização das transferências obrigatórias, a distribuição dos recursos entre os entes federativos se configura em 18,7% destinados aos Municípios, 25,8% aos Estados e 55,5% a União.

Esses 18,7% destinados aos municípios se destinam a atender à melhoria da qualidade da educação, a remunerar professores, a reformar e construir escolas, bem como, possibilitar melhor atendimento nos hospitais públicos e no transporte coletivo, entre outras atribuições municipais. Assim, dentre os entes que compõem a Federação, é o município o de menor orçamento.

A consolidação da autonomia dos municípios e a instituição do Pacto federativo através da CF/88 não garantiram aos municípios de pequeno porte a implementação de políticas públicas educacionais que atendessem à realidade local. Em 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, para o financiamento da educação no que se refere à redistribuição de recursos públicos entre Estados e Municípios. “Previsto para durar 14 anos, o Fundeb tem por objetivo sanar algumas lacunas, como a exclusão da Educação Infantil, EJA e Ensino Médio e de seus profissionais, bem como reavaliar a irrisória complementação federal” (DAVIES, 2006, p. 760).

O Fundeb ampliou a vinculação de recursos para todas as etapas e modalidades da Educação Básica e seu principal objetivo é promover a redistribuição dos recursos vinculados à Educação. A destinação desses investimentos é feita de acordo com o número de matrículas dos alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O impacto positivo do Fundeb pelo acréscimo de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do Fundef (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e LC n. 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCM e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pelo volume das matrículas incluídas de Educação Infantil, EJA e Ensino Médio (DAVIES, 2006). No Fundeb a complementação federal representa um valor de 10% (apenas nos Fundos estaduais que não alcancem o valor mínimo nacional). Essa complementação está atrelada a fixação do valor aluno/ano pela União para o Fundo de cada Estado (art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inciso IV, da Lei nº 11.494, de 2007).

Para 2019, o valor anual mínimo nacional previsto por aluno, foi definido através da Portaria Interministerial nº 4, de dezembro de 2019, em R\$ 3.643,16 (três mil,

seiscentos e quarenta e três reais e dezesseis centavos). No âmbito do Estado de Minas Gerais, o valor anual por aluno estimado, para os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano, para o exercício de 2020, foi de 3.945,58 (três mil, novecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos). Ou seja, em Minas Gerais esse valor foi de R\$ 302,42 (trezentos e dois reais e quarenta e dois centavos) maior do que o nacional e, como decorrência desse fato, o Fundo não recebe complementação da União

Tratando especificamente da situação de Matias Barbosa, no ano de 2019 o município de Matias Barbosa reteve cerca de seis milhões e seiscentos mil de sua arrecadação, valor referente aos 20% da receita de impostos (FPM; ITR; ICMS; IPVA e IPI exportação) que integram o Fundeb. O valor que retornou do Fundo, de acordo com o número de matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental, girou em torno de quatro milhões e novecentos e sessenta mil reais. Se levarmos em conta o valor retido pelo município e o valor que retorna, pelo cômputo do número total de matrículas na rede municipal, podemos afirmar que Matias Barbosa perde recursos em favor do Fundo no montante de quase 25% do valor inicial retido. Essa pode ser considerada, segundo Davies (2006), a principal fragilidade do Fundeb. Como o mecanismo do Fundo é uma redistribuição dos impostos existentes, sem acréscimo de recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a complementação federal para alguns estados e municípios,

[...] os ganhos de uns governos significarão perdas para outros, na mesma proporção, com exceção daqueles onde houver complementação, que poderá ser significativa em termos percentuais e mesmo absolutos nas Unidades da Federação que não alcançarem o valor mínimo nacional porém não em termos nacionais, ou seja, no conjunto do país. (DAVIES, 2006, p. 767)

Ou seja, apesar de se propor contribuir com recursos que possam sustentar a implementação das ações de melhoria da Educação Básica, o Fundeb, na maioria dos estados e municípios brasileiros, funciona na contramão pois, como ainda enfatiza Davies (2006, p.763),

Uma vez que o Fundo traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo.

Essa é a situação encontrada em Matias Barbosa, mas deve ser o de muitos outros municípios de pequeno porte no país. Diante desse cenário, para o município, seria mais vantajoso não integrar o Fundeb, pois investiria o valor aproximado de um milhão e seiscentos e quarenta mil a mais anual em sua educação municipal. Mas essa não é uma opção de Municípios e Estados brasileiros.

Considerações finais

O que se constata é que a autonomia conferida pela legislação aos municípios, em muitos casos, não reduziu sua subordinação financeira, técnica ou política aos estados e ao governo federal, nem tampouco a descentralização significou necessariamente uma maior democratização do poder local, ou resultou em uma melhoria na implementação das políticas públicas.

Aos 5.570 Municípios brasileiros cabem apenas 18% de tudo o que é arrecadado pelo Estado brasileiro e, em contrapartida, numa inversão injusta e desproporcional, se avolumam obrigações e encargos aos Municípios, os quais, atualmente, são responsáveis diretos pela execução de todas as políticas públicas federais, e de parte significativa daquelas concebidas pelo Estado do qual faz parte.

Em muitos casos a política do Fundeb, enquanto mecanismo de redistribuição de impostos existentes, pode prejudicar municípios de pequeno porte, que já se encontram sobrecarregados de encargos dentro do Pacto Federativo. Assim, é preciso realizar a revisão da política de financiamento da educação nacional, para que haja novos aportes de recursos para o sistema educacional como um todo, sobretudo os provenientes da complementação da União e para todos os Estados da Federação.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. **Decreto 6253** - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, Brasília: MEC, 2007.
- CARTILHA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS. **O pacto federativo brasileiro e seu reflexo nas administrações públicas municipais**. Disponível em: http://www.portalamm.org.br/files/Institucional/CartilhaAMM2013_web.pdf
- DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, 2006.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfilwindow.php?nomemun=Itaguaí&codmun=330200&r=2>
- MATIAS BARBOSA. **Portal**. Disponível em: <http://www.matiasonline.com.br/>.