



EFEITO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEB EM MUNICÍPIOS DO PARÁ: IMPLICAÇÕES PARA A VIABILIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Dalva Valente Guimarães Gutierrez¹

Introdução

O Brasil se configura como um país cuja forma de organização é a federação, do tipo cooperativo (MARTINS, 2009). A estrutura do 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). Em um cenário de desigualdades históricas no provimento da educação, os fundos públicos desempenham papel crucial em países com acentuadas desigualdades, exigindo, “uma transferência significativa de recursos públicos entre as regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais. O mercado mostra-se incapaz de soldar *per se* a aliança federativa” (AFFONSO, 1995, p.58). No caso da educação, a política de fundos (Fundef e Fundeb) se propõe amenizar essas desigualdades.

Este artigo tem como objetivo analisar o efeito redistributivo dos recursos da educação decorrentes do Fundeb em cinco municípios do Pará (Palestina do Pará, Faro, Peixe-Boi, São João da Ponta e Santarém Novo) que apresentaram os menores indicadores econômicos no ano de 2017². A perspectiva é a de analisar as implicações do efeito redistributivo do Fundeb para a viabilidade do financiamento da educação básica nesses municípios. Partiu-se da seguinte questão: o que representam relativamente a contribuição da União, do Estado e dos demais municípios na composição dos recursos recebidos do Fundeb pelos

¹ Universidade Federal do Pará – Brasil. E-mail: dalva.valente@gmail.com.

² O ano de 2017 foi o escolhido por ser o ano mais recente em que o IBGE disponibiliza dados em relação ao Produto Interno Bruto – PIB dos municípios brasileiros e os dados do Fundeb estarem consolidados no SIOPE.

municípios pesquisados? As informações financeiras foram extraídas da plataforma eletrônica do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

A primeira parte intitulada: “O Fundeb e o mecanismo de distribuição financeira entre os entes federativos” trata dos aspectos conceituais e legais sobre esse tema. A segunda parte denominada: “A dinâmica redistributiva e a composição do Fundeb nos municípios” analisa a contribuição do próprio município e dos demais entes federados (Estado, municípios e União) na composição dos recursos do Fundeb recebidos. Nas conclusões, faz-se uma breve reflexão sobre o tema analisado.

1. O Fundeb e o mecanismo de redistribuição financeira entre os entes federativos

No Brasil, a educação é considerada como um dever do Estado e da família. Por conseguinte, cabe ao poder público garantir o acesso ao ensino obrigatório. A Constituição Federal de 1988 define que cabe à União a aplicação de no mínimo 18% e, aos Estados e Municípios, pelo menos 25% de suas respectivas receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A fim de atenuar as disparidades financeiras nos diferentes níveis de governo, o § 4º do art. 211 da CF/88 define 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”. (Redação dada pela E.C no 59/2009). Com a criação do Fundeb se redefiniu as bases de vinculação/distribuição de recursos para a educação entre os entes federados na perspectiva de diminuir as desigualdades regionais e promover o regime de colaboração.

O Fundeb configura-se como um fundo de natureza contábil formado a partir da 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 União³ (EDINIR; BASSI, 2009). Todavia, essa complementação é feita apenas aos estados cujo gasto aluno ano seja inferior ao valor mínimo por aluno definido nacionalmente. A partir do Fundeb, o critério de distribuição de recursos para cada ente da federação passou a ser o número de matrículas na educação básica pública presencial considerando a sua área de competência. (BRASIL, 2007). Mesmo não havendo regulamentação específica para o regime de colaboração (MARTINS, 2009), o desenho redistributivo do Fundeb pressupõe a repartição dos recursos de impostos entre os entes federados de forma automática.

2. A dinâmica redistributiva e a composição do Fundeb nos municípios

Os municípios paraenses de Faro, Palestina do Pará, Peixe-Boi, São João da Ponta e Santarém Novo são os que apresentam os menores valores de PIB dentre os 144 existentes no Estado. Outros indicadores sociais e econômicos são demonstrados a seguir.

Tabela 1: Caracterização Geral dos municípios

Municípios	PIB (mil)	População	% <i>per capita</i> até ½ SM	População ocupada	PIB <i>per capita</i>	IDHM
Palestina do Pará	66.029,97	7.475	49,2	5,5	8.939,88	0,589
Faro	56.498,62	8.177	52,7	8,3	8.060,87	0,563
Peixe-Boi	52.913,68	7.854	54,7	4,5	6.732,02	0,587
São João da Ponta	42.206,68	5.265	54,1	5,2	7.069,80	0,583
Santarém Novo	41.219,03	6.141	54,1	4,6	6.316,13	0,587

Fonte: IBGE. Nota: todos os itens referem-se ao ano de 2010, exceto o PIB (2017) e o percentual de população ocupada (2018).

Os cinco municípios apresentam menos de dez mil habitantes, PIB *per capita* bastante baixo em relação aos demais municípios paraenses, assim como IDHM⁴ situado na faixa considerada baixa. Por conseguinte, mais da metade da

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.

⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM avalia três itens: saúde ou

população desses municípios (exceto Palestina do Pará) apresenta rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo. Os índices de população com emprego formal também são muito baixos, sendo que em Peixe-Boi e Santarém Novo, esse índice não chega a 5% da população. No ano de 2017, a situação da educação básica nesses municípios era a seguinte:

Tabela 2: Educação Básica nos municípios em 2017

Municípios	Educ. Infantil	Ensino Fundam	Escolarização de 6 a 14 anos*	Ideb anos inic. Fund.		Ideb anos finais Fund.	
				Meta	Obs.	Meta	Obs.
Palestina do Pará	452	1.081	96,6	4,0	3,6	4,5	2,9
Faro	478	1.356	97,9	4,0	4,1	4,2	3,1
Peixe-Boi	415	1.342	95,5	4,7	4,7	5,0	3,5
São João da Ponta	240	1.081	99,1	4,0	3,4	3,9	3,1
Santarém Novo	301	1.278	98,6	4,3	4,4	4,9	4,5

Fonte: INEP. Nota 1*: Dados de escolarização de 2010 (IBGE).

Em 2017 os municípios atendiam a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e em 2010 apresentavam taxas de escolarização de crianças de 6 a 14 anos acima de 95,5%, sendo que São João da Ponta apresentava a maior taxa, de 99,1%. Não obstante, nenhum deles alcançou as metas do IDEB nos anos finais do ensino fundamental e apenas Faro, Peixe Boi e Santarém Novo alcançaram as metas do IDEB previstas para os anos iniciais do ensino fundamental.

O financiamento da educação básica nesses municípios é majoritariamente feito pelo Fundeb. Vejamos os valores de contribuição ao fundo e os recursos recebidos pelos municípios.

Tabela 3 – Receita destinada e recebida do Fundeb nos municípios em 2017

Município	Receita Destinada ao Fundeb	Receita Recebida do	Resultado líquido das Transferências (C)	Diferença recebida (D)	Complemento da União (E)	% (C/B)	% (D/B)	% (E/B)
-----------	-----------------------------	---------------------	--	------------------------	--------------------------	---------	---------	---------

longevidade, educação e renda. Faixas: entre 0 – 0,499: Muito Baixo; entre 0,500-0,599: Baixo; entre 0,600 – 0,699: Médio; entre 0,700 – 0,799: Alto; entre 0,800 e 1: Muito Alto.

	(20%) (A)	Fundeb (B)						
Palestina do Pará	1.875.24 2	6.249.62 4	1.658.516	4.374.38 2	2.696.77 6	26,5	69,9	43,1
Faro	2.096.16 4	6.203.24 4	1.252.140	4.107.07 9	2.812.93 8	20,1	66,2	45,3
Peixe-Boi	1.754.98 0	6.371.25 6	1.948.801	4.616.27 6	2.640.81 3	30,5	72,4	41,4
São João da Ponta	1.686.38 7	5.166.04 6	1.201.357	3.479.65 8	2.213.81 9	23,2	67,3	42,8
Santarém Novo	1.773.33 7	6.250.89 4	1.490.154	4.477.55 7	2.822.18 9	23,8	71,6	45,1

Fonte: SIOPE.

A maior parte das receitas que compõem o Fundeb dos municípios de Palestina do Pará, Faro, Peixe-Boi, São João da Ponta e Santarém Novo são receitas de origem externa (do Estado, dos outros municípios e da complementação da União), cujos índices variam de no mínimo 66,2% (Faro) a 72,4% (Peixe-Boi). Embora a maior parte dos recursos externos recebidos seja relativa à complementação da União, cujo percentual varia de no mínimo 41,4% (Peixe-Boi) ao máximo de 45,3% (Faro), os municípios também recebam recursos redistribuídos de outros municípios e do próprio estado em percentuais acima de 20,1% do total do Fundeb. Isso demonstra que esses municípios são extremamente dependentes dos outros entes federados e que, sem os recursos propiciados pelo mecanismo redistributivo do Fundeb o direito à educação básica seria ainda mais difícil de ser concretizado, pela inviabilidade financeira.

Considerações

O efeito redistributivo do Fundeb tem possibilitado que municípios pequenos e com baixo potencial econômico como Palestina do Pará, Faro, Peixe-Boi, São João da Ponta e Santarém Novo possam financiar e viabilizar a educação básica. Embora com dificuldades, que se traduzem nos baixos índices do IDEB alcançados pela rede municipal, os municípios atendem mais de 95%



das crianças de 6 a 14 anos. Todavia, fica evidente a extrema dependência em relação aos recursos advindos de outros entes federados, especialmente os oriundos da União. Isso demonstra a magnitude da catástrofe financeira se o novo Fundeb permanente não tivesse sido aprovado recentemente por meio da Emenda Constitucional no 108/2020. A perspectiva é de que, com a Lei de regulamentação das bases redistributivas dos recursos do novo Fundeb, se definam não apenas a possibilidade de sobrevivência desses pequenos municípios, mas a concretização do almejado custo aluno qualidade.

Referências Bibliográficas

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.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 13 de set. 2020.

_____. EC no 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7o, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e [...]. Brasília: Publicada no D.O.U. de 20 de dezembro de 2006. <WWW.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 12 de ago. 2020.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, [...]. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11494&ano=2007&ato=4eeUTQE1ENRpWT983>>. Acesso em 12 de ago. 2020.

_____. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para [...]. Brasília: Publicada no D.O.U. de 26 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm>. Acesso em 13 de set. 2020.

EDNIR, M.; BASSI, M. **Bicho de Sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Petrópolis, Ação Educativa, 2009.

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.

Sites acessados:

<https://www.fnade.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>

<http://inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>

<https://cidades.ibge.gov.br/>