

A ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO EM MUNICÍPIOS DO ESPIRITO SANTO

RESUMO: Desde a Constituição de 1988 e a partir da política de fundos, os municípios brasileiros assumiram maior protagonismo na oferta de vagas na educação básica. Desde 2010, a maior parte das matrículas está nas redes municipais. Apesar do maior protagonismo dos municípios, nossa Constituição é clara em determinar que tal oferta deve ser compartilhada pelos três níveis de governo. Contudo, tal determinação está longe de ser alcançada. O presente estudo tem como objetivo discutir o impacto do federalismo adotado no país, sobretudo no que se refere à participação da União no financiamento da educação em municípios do Espírito Santo entre 2008 e 2016.

1. Problematização

O federalismo, sistema político caracterizado por um estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio, pode ser definido como um pacto e um processo permanente de (re)pactuação entre as unidades territoriais e políticas diferentes, que escolhem continuar juntas (Cunha, 2004). Em termos gerais, suas principais características são a existência de uma Constituição, ou lei máxima, que institua a forma de Estado Federativo; duas ou mais esferas de governo dotados de recursos financeiros próprios para seus gastos, capacidade de auto-organização dos serviços públicos e eleição de seus governantes e; a indissociabilidade dos entes da federação e; (4) Repartição de competências (Casseb, 1999). Como sistema de organização política, o federalismo brasileiro alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais. Com a Constituição de 1988 (CF/88), a organização político-administrativa foi alterada substancialmente ao incluir o município como ente federado, dotado de autonomia financeira, administrativa e política. Na educação, nosso federalismo pressupõe a ideia da interdependência e da corresponsabilidade, ao preconizar o compartilhamento de responsabilidades entre os entes. Contudo, a cooperação prevista na Constituição, na prática, é uma formulação que expressa apenas um “desejo” (Oliveira e Sousa, 2010). Vejamos: a partir da CF/88 e da política de fundos instituída, verificou-se o aumento das responsabilidades dos municípios na oferta de vagas. Machado (2017) destaca que a oferta de vagas na educação básica era maior nas redes estaduais. Considerando as matrículas na educação básica das redes estaduais e municipais, em 1996, o percentual das redes estaduais representava 57,11% do total, contra 42,89% das redes municipais. A partir de 2010, contudo, a situação se inverte, ou seja, a maior parte das matrículas passou a se concentrar nas redes municipais: 54,22%. Em 2016, as redes municipais responderam por 57,35% do total de matrículas públicas da educação básica, enquanto a participação das redes estaduais foi de 41,67%. A participação da rede federal, em todos os períodos analisados, foi inferior a 1%. Sobre os gastos em educação, de acordo com Cara (2012), a cada R\$ 1,00 investido em educação, estados e Distrito Federal gastaram R\$ 0,41; os municípios R\$ 0,39; e a União apenas R\$ 0,20. Por outro lado, quando o assunto é arrecadação, a pirâmide se inverte: a cada R\$ 100,00 arrecadados, a União fica com R\$57,40; os 26 estados e o Distrito Federal dividem entre si, de forma desigual, R\$ 24,30 e os 5.570 municípios dividem, de forma ainda mais desigual, R\$ 18,30%. Assim, concordando com Pinto (2012) para o qual a questão-chave no debate sobre o

federalismo e educação diz respeito aos recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas, o presente estudo tem como tema o pacto federativo e sua repercussão sobre o financiamento da educação no estado do Espírito Santo entre 2008 e 2016. A escolha deste período é em função da fonte dos dados utilizados, que são provenientes do Sistema de Informação em Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Precisamente, discutiremos o percentual das receitas de transferências realizadas pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE) em relação à receita total da educação dos municípios selecionados.

2. Federalismo e política educacional

A CF/88 desenhou um modelo simétrico de federalismo em uma federação assimétrica, marcada por inúmeras diversidades. Afim de equalizar tais desequilíbrios, a CF/88 previu a repartição de responsabilidades, a cooperação e o regime de colaboração. Com relação ao regime de colaboração, nos termos de Cruz (2012), as políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas do país. A assistência financeira da União pode ser compulsória ou voluntária. A primeira, conhecida como constitucional-legal, diz respeito a ações definidas na Constituição de 1988 ou em legislação específica que criou determinado programa ou ação. Dentre as constitucionais destaca-se o Salário-Educação e o Fundeb e dentre aquelas instituídas por lei, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar, assim como Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos são exemplos da assistência financeira da União determinada em lei. A assistência voluntária compreende ações não prescritas na legislação, incluindo desde programas de formação inicial ou continuada de profissionais da educação a repasses de recursos para a construção de escolas. Segundo Cruz (2012), desde o lançamento do PDE, que instituiu o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso de “Todos pela Educação” e o Plano de Ações Articuladas (PAR), alterou-se a configuração da assistência técnica e financeira da União. Se antes o FNDE editava anualmente manuais com a sistemática de financiamento, com o PDE foram estipulados critérios para os repasses financeiros voluntários. Para Farenzena e colaboradores (2012), o Plano de Metas tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica, pautando-se em 28 diretrizes, abrangendo o acesso e a permanência na escola, a organização do trabalho pedagógico, a formação e a carreira dos profissionais da educação, a gestão das escolas e das redes de ensino, dentre outros. Conforme Farenzena e Sudbrack (2016), a Lei 12.695/12 promoveu mudanças significativas no PAR, que passou a considerar as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação. Entretanto, considerando que as alterações mais significativas ocorreram em 2012 e que a crise econômica e política instaurada no país em 2015 culminaram em mudanças na Presidência da República, bem como na aprovação da emenda constitucional que limitou o aumento dos gastos públicos, o que afeta diretamente nos gastos relativos à assistência financeira da União, o PAR está longe de ressignificar a assistência da União.

3. Material e método

Os dados ora apresentados são oriundos do Siope, sistema instituído pela Portaria Ministerial nº 06 de 2006. De natureza declaratória, compulsória e cujas informações prestadas são de responsabilidade do ente federado que as prestou, o Sistema passou por importantes alterações recentemente, a principal

delas a alteração da periodicidade do envio das informações: a partir do exercício de 2017, as informações sejam prestadas bimestralmente, em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre¹. Para analisar a contribuição da União à educação de municípios capixabas, verificou-se a participação das transferências do FNDE no total das receitas da educação dos 10 municípios mais populosos do Estado, assim como os 10 municípios menos populosos², por meio da estatística descritiva. Tal escolha se justifica uma vez que uma das finalidades desses recursos é a redução das desigualdades.

4. Resultados e discussão

A tabela 1 apresenta o percentual de recursos oriundos do FNDE:

Tabela 1 - % de recursos oriundos do FNDE/receita total, municípios selecionados, 2008 a 2016.

Município	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Divino de São Lourenço	1,09	0,80	2,36	1,10	3,09	1,17	0,71
Mucurici	2,08	1,35	1,44	1,67	2,06	1,79	2,50
Dores do Rio Preto	1,85	1,58	1,23	1,29	0,74	1,07	1,01
Ponto Belo	2,70	2,02	2,21	1,97	2,10	2,99	3,23
Apiacá	2,57	2,32	1,63	1,67	1,79	1,91	1,91
Alto Rio Novo	1,91	2,14	6,19	2,42	2,45	2,45	2,38
São Domingos do Norte	1,63	1,68	1,72	1,77	1,63	1,91	5,17
Ibitirama	2,70	3,48	2,50	2,60	3,52	2,11	2,49
Vila Pavão	2,29	3,60	1,86	2,70	4,24	2,02	1,99
Águia Branca	2,30	2,08	2,11	3,08	2,93	2,47	3,54
Aracruz	1,31	1,11	1,45	1,62	1,90	2,04	1,82
Guarapari	2,29	2,43	2,27	2,42	3,22	2,68	3,16
Colatina	1,96	1,99	2,00	1,98	2,66	2,06	2,66
São Mateus	2,91	2,99	2,54	2,52	3,42	3,14	2,90
Linhares	1,48	1,45	1,90	1,63	2,31	1,81	2,06
Cachoeiro de Itapemirim	2,12	2,06	2,11	2,33	2,69	2,22	2,47
Vitória	1,02	0,99	1,35	1,12	1,14	1,17	1,18
Cariacica	2,67	2,71	2,65	2,88	2,48	2,69	2,93
Vila Velha	1,79	1,79	2,29	1,85	1,95	2,06	2,03
Serra	2,10	1,86	1,77	2,14	2,52	2,43	2,10

Fonte: Elaboração própria.

Chama a atenção a ínfima participação da União no montante dos gastos dos municípios selecionados, muito aquém dos 20% médios da participação do governo federal no total de recursos disponíveis para a educação básica no país.

¹ Razão pela qual optamos em apresentar os dados até a ano de 2016, pois permite uma comparação entre os anos.

² Referência o ano de 2016. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm, acesso em 20/08/2018.

Em apenas dois períodos, o percentual foi superior a 5% da receita total: Em 2012 Alto Rio Novo (6,19%, mais elevado do período) e em 2016 em São Domingos do Norte (5,17%). Outro aspecto que se destaca é a inconstância dos percentuais praticados. Em nenhum dos municípios analisados, verifica-se uma tendência, seja de elevação ou de queda. Os percentuais ora aumentam em um ano, ora caem no período seguinte. Conforme Veloso e colaboradores (2011), os municípios com maior população, possuem receita corrente per capita mais elevada, dada a maior arrecadação própria e maior participação na cota-parte do ICMS. Esperava-se que os menores percentuais fossem praticados nos municípios com maior população e, inversamente, os maiores percentuais em relação à receita total fossem praticados nos municípios menores. Contudo, tal efeito não foi verificado. Novamente, os percentuais oscilaram. Se a menor média foi praticada em Vitória, os percentuais registrados em Dolores do Rio Preto e Divino de São Lourenço, cidades com 6.920 e 4.630 habitantes, respectivamente, ficaram próximas as da Capital. O maior percentual médio foi registrado em São Mateus, cidade com mais de 126 mil habitantes, seguido pelos percentuais registrados em Alto Rio Novo (7.979) e Ibitirama (9.379). Dos 10 menores percentuais registrados ao longo do período analisado, sete foram registradas em cidades com menos de 7 mil habitantes em 2016. Já dentre os 10 maiores percentuais, oito foram registrados em cidades menos populosas.

5. Considerações finais

Nossa Constituição fez clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços sociais é comum aos três níveis de governo. Na educação, nosso pacto precisa ser repensado com urgência, sobretudo se consideramos que a responsabilidade de oferta de matrículas da educação obrigatória é compartilhada entre os três níveis do governo. Em nosso ordenamento jurídico já existem mecanismos capazes de alterar o atual quadro. Trata-se da implementação do Custo Aluno Qualidade como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica. Cálculos de especialistas ligados a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação indicam que a complementação atual da União ao Fundeb seria multiplicada por cinco. Tal medida é imperiosa, uma vez que os municípios brasileiros não suportam mais pagar essa conta.

6. Referências bibliográficas

CASSEB, P. A. **Federalismo**: aspectos contemporâneos. Coleção Saber Jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, n. 3, p.5-36, 2004.

OLIVEIRA R. P.; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-35.

MACHADO, M. da S. **Quando sobra pouco para sonhar**: O financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2017.

CRUZ, R. E. da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Revista de Financiamento da Educação**, v.2, n.7, pp. 2-15, 2012.

