

Contribuições para um Balanço do Fundeb: redistribuição dos recursos, despesas com remuneração e vínculo de trabalho docente

Márcia Aparecida Jacomini

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Guarulhos/SP – Brasil

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC – Brasil

Maria Dilméia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS – Brasil

Rosana Maria Gemaque Rolim

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA – Brasil

Rubens Barbosa de Camargo

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Resumo

Neste artigo são investigados efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nas condições do trabalho docente. Para tal, foram analisadas as dimensões: municipalização de matrículas e de recursos do fundo; valor aluno/ano e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN); uso dos recursos do Fundeb para pagamento dos profissionais da educação nas redes estaduais; tipos de vínculos empregatícios de professores nas redes estaduais. Trabalhou-se com a legislação educacional, dados educacionais e financeiros disponibilizados pela União e pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Constatou-se que o Fundeb, nas dimensões analisadas, promoveu alterações substantivas na política educacional brasileira da educação básica, com implicações relevantes para a reprodução da força de trabalho docente e suas condições materiais de existência.

Palavras-chave: Política Educacional. Financiamento da Educação Básica. Fundeb. PSPN. Remuneração.

Contributions to a Fundeb Balance: redistribution of resources, remuneration expenses and teaching employment

Abstract

This paper investigates effects of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb) on the conditions of the teaching work. For this, the dimensions were analyzed: municipalization of enrollments and fund resources; student / year value and the National Professional Salary Floor (PSPN); use of Fundeb resources to pay education professionals in state networks; types of employment contracts of teachers in state networks. We worked with the educational legislation, budgetary and financial data made available by the Union and by the Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira. It was found that Fundeb, in the analyzed dimensions, promoted substantial changes in the Brazilian educational policy of basic education, with relevant implications for the reproduction of the teaching workforce and their material conditions of existence.

Keywords: Educational Policy. Basic Education Funding. Fundeb. PSPN. Remuneration.

Introdução

A Emenda Constitucional n. 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (BRASIL, 2006), afirmou “[...] regras constitucionais, legado de políticas prévias e o ciclo da política [que estrutura] arenas decisórias, [...] fundamental para compreender o sucesso ou o fracasso de dada política pública” (ARAÚJO, 2011, p. 3). Tal emenda, entre outras medidas, também estabeleceu que o Fundeb vigoraria até o final de 2020.

Importa destacar, para os propósitos deste artigo, que do valor recebido do Fundeb por cada ente federativo está assegurada a aplicação mínima de 60% dos seus recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Essa regra expressa a disputa por setores sociais em torno dos recursos da educação, pois, como lembrou o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicos (DIEESE), no momento da primeira formulação do Fundeb, “[...] do total dos recursos vinculados ao fundo, 80% deveria ser destinado (sic) para o pagamento dos professores e funcionários da educação” (DIEESE, 2005, p. 4).

O Fundeb estendeu o financiamento a todas as etapas e modalidades da educação básica, o que implicou a ampliação de recursos. O mecanismo operacional do Fundeb replica, na prática, o do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que vigorou de 1996 a 2006. Com um montante menor de receitas, esse fundo teve como foco o Ensino Fundamental, cuja redistribuição entre redes estaduais e municipais levava em conta o valor aluno ano e as matrículas do ensino regular dessa etapa da educação básica (BRASIL, 1996b). Nessas condições, a partir de 1998, quando foi efetivado nacionalmente, houve um intenso processo de disputa por alunos do ensino fundamental por parte dos municípios, como forma de obter mais recursos. Processo que ficou conhecido como “municipalização”, uma vez que inúmeras redes municipais assumiram classes, escolas, docentes e matrículas das redes estaduais ou criaram suas próprias escolas. Assim, ao entrar em vigor, o Fundeb já encontrou redes de ensino fortemente municipalizadas.

A legislação do Fundeb também demandou a aprovação de Lei para implantar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e encontrou forte presença de professores em solos municipais, ente federativo que apresenta grande variação de capacidade de arrecadação de impostos e de recebimento de transferências constitucionais e adicionais.

A aprovação do PSPN em lei se deu um ano após o previsto (BRASIL, 2008). Esse fato, contudo, não significou a imediata incorporação e ampliação de direitos docentes. Ao contrário, ao ser questionada por governadores por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a lei do Piso transformou-se em contenda federativa que só veio a ser parcialmente resolvida em 2011, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação e deu ganho de causa à União. Perante isso, estados e municípios deveriam pagar o PSPN e garantir demais direitos docentes (BRASIL, 2008; 2013). Em abril de 2020, em novo julgamento de aspectos do PSPN, o STF reconheceu que a jornada de trabalho docente deve ser composta por 2/3 de trabalho em interação com alunos e 1/3 em atividades de apoio à docência (BRASIL, 2020h).

A conjuntura político-econômica a partir de 2015 foi marcada por medidas de restrição orçamentária em razão de recessão econômica. Em 2016, à crise econômica somou-se uma crise política, cujas medidas de enfrentamento adotadas pelo governo federal instauraram um contexto de profunda austeridade fiscal marcado pela aprovação da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016). Medidas como essa praticamente feriram de morte (AMARAL, 2016) o novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014) que, entre outras medidas de ampliação do direito à educação, instituiu um patamar de gasto em educação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o final de sua vigência. Sobre o período imediatamente anterior, e que se estendeu até 2015, Amaral (2017), ao analisar a evolução de arrecadação de impostos pela União, entre 2003 a 2015, observa:

[...] que os anos de 2014 e 2015 já mostram uma inflexão no crescimento do PIB e na arrecadação de impostos pela União. Esse declínio da economia, que se explicitou claramente a partir de 2014, foi decisivo para a aglutinação de forças oposicionistas ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), o que resultou no impeachment de Dilma Rousseff no mês de agosto de 2016 e se caracterizou como um verdadeiro golpe legislativo-judicial-midiático (AMARAL, 2017, p. 5).

A disputa em torno da instituição de um novo Fundeb¹ segue no Parlamento, não obstante o intenso envolvimento de setores da sociedade brasileira na defesa de qual deveria ser a parte do fundo público para financiar a educação. Mais uma vez emergem disputas em torno do financiamento da educação por uma escola pública, laica, democrática e socialmente referenciada, em contraposição a uma educação privada-mercantil com financiamento público. Eis os desafios postos pela atual conjuntura de austeridade fiscal, no contexto do ultraliberalismo² na economia e da pauta conservadora nos costumes.

Sobre o novo Fundeb, importa ressaltar a posição defendida pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) por meio de Manifestação Pública, que contou com o apoio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES):

(1) proteger o conjunto dos recursos da educação pública e superar obstáculos à promoção de maior justiça federativa no financiamento da educação básica e (2) fortalecer a educação básica pública, inscrevendo-a como única destinatária dos recursos do Fundeb, dada sua primazia como promotora de um projeto democrático de sociedade capaz de garantir o direito de todos à educação (FINEDUCA, 2020, p. 1-2).

¹ Há três Propostas de Emenda à Constituição Federal (PECs) que tramitam no Congresso Nacional, a saber: PECs 15/2015, 33/2019 e 65/2019. (BRASIL, 2020f). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/06/manter-o-fundeb-e-garantir-recursos-sao-desafios-do-congresso-em-2020>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

² O conceito de ultraliberalismo empregado aqui se refere à tessitura social que promoveu e apoiou no contexto brasileiro, em 2016, “[...] o golpe (de Estado) do impeachment, que teve o consórcio entre o grande capital (internacional e nacional), parte do sistema partidário, o Poder Judiciário, as classes médias superiores e a grande mídia, [que] vem adotando políticas ultraliberais sem o escrutínio do voto e consequentemente da legitimidade, caracterizando-se como Estado Ultraliberal de Exceção (FONSECA, 2019, p. 127). Tal projeto, após as eleições de 2018, passou a ser, em grande medida, representado pela equipe econômica reunida em torno do 38º Presidente da República (ROCHA, 2019, p. 27).

Diante do exposto, volta-se para a análise de efeitos do Fundeb, no período de 2009 a 2019, sobre 4 (quatro) dimensões: das matrículas, da redistribuição de recursos no âmbito do fundo estadual, das despesas com remunerações dos professores e do tipo de vínculo dos professores, visando contribuir para um balanço dessa política.

De modo geral, os dados analisados abarcam o período de 2009 a 2019, com exceção dos referentes às matrículas na educação básica (2007-2019) e ao tipo de vínculo empregatício dos professores (2011-2019). Os dados financeiros foram extraídos do site do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Economia, e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), acomodado no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujos valores foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. Os dados de matrículas e de docentes foram encontrados no Censo Escolar disponíveis no site do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP).

A exposição está organizada de modo a focalizar sequencialmente cada uma das quatro dimensões. Assim, na próxima seção examina-se a redistribuição das receitas do Fundeb e a municipalização das matrículas. Detém-se, em seguida, em breve análise do valor aluno ano e do valor do PSPN, com vistas a contextualizar a referência e critério de redistribuição de recursos e do valor do Piso. Na terceira seção, a análise focaliza os recursos do Fundeb contabilizados como pagamento da remuneração dos profissionais do magistério e, por fim, examinam-se os dados sobre os tipos de vínculos empregatício de docentes. Nestas duas últimas seções são examinados apenas os dados do magistério das redes estaduais, tendo em vista a ausência de dados compilados sobre as redes municipais.

Receitas do Fundeb e o efeito da municipalização

É importante lembrar que o conceito de municipalização pode ter muitos sentidos, que vão desde as políticas de descentralização da alimentação e de transporte escolar da rede estadual para as redes municipais, na década de 1980, até as transferências de matrículas, equipamentos e de pessoal administrativo e docente das redes estaduais para as redes municipais, que ficaram ainda mais intensas a partir de 1998 após a implantação do Fundeb em todo o País (ARELARO, 1999; SILVA, 2001; MARTINS; OLIVEIRA; BUENO, 2004; BASSI; GIL 1999; CAMARGO; OLIVEIRA; MANSANO FILHO, 1999).

No período analisado, o processo de crescimento das matrículas em redes municipais já havia se consagrado, ainda que, além dos processos já descritos, por meio da expansão de seu atendimento, com construção de escolas, por exemplo, ou mesmo na forma de convênios com entidades privadas (em geral, sem fins lucrativos) para atendimento da Educação Infantil (EI), a Educação Especial (EE) e a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Na Tabela 1 é possível perceber a dinâmica das matrículas nas redes estaduais e municipais e privadas conveniadas. Aos dados das redes municipais estão somados os dados das instituições conveniadas (pois é principalmente entre elas que se estabelecem convênios de atendimento, em geral para a Educação Infantil), obtendo-se um Total “Municipal”, bem como uma coluna com o Total Estadual e “Municipal” das matrículas.

Tabela 1 – Brasil – Número de Matrículas por dependência administrativa em milhões (2009-2019)

Ano	Estadual	Municipal	Privada conveniada sem fins lucrativos	Total "Municipal"	Total Estadual e "Municipal"
2007	21,9	24,5	n	n	46,4
2008	21,4	24,5	1,0	25,5	46,9
2009	20,7	24,3	1,1	25,4	46,2
2010	20,0	23,7	1,2	24,9	44,9
2011	19,5	23,3	1,2	24,5	44,0
2012	18,7	23,2	1,2	24,4	43,2
2013	17,9	23,2	1,2	24,4	42,4
2014	17,3	23,1	1,2	24,3	41,6
2015	16,5	22,8	1,1	23,9	40,5
2016	16,6	22,8	1,1	24	40,6
2017	16,2	23,1	1,1	24,2	40,4
2018	15,9	23,1	1,0	24,1	40,1
2019	15,3	23,0	0,9	23,9	39,2

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Laboratório de Dados Educacionais – UFPR obtidos nos Microdados do INEP, n significa sem dados para o ano.

É possível perceber que em todas as dependências administrativas há redução do número de matrículas no período observado. As redes estaduais passam de 21,7 milhões em 2007 para 15,3 milhões em 2019 (uma diferença de 6,4 milhões). As redes municipais saem de 24,5 milhões e atingem 23 milhões (queda de 1,5 milhão) e as redes conveniadas sem fins lucrativos partem de 1 milhão em 2008 (os dados do setor privado não se encontram desagregados em 2007) e crescem, atingindo um patamar de 1,2 milhão entre 2010 e 2014, quando começam a decrescer e chegam a cerca de 900 mil matrículas (cem mil matrículas a menos em relação a 2008). Isso faz com que a coluna do Total "Municipal" se inicie em 25,5 milhões em 2008 e termine com 23,9 milhões de matrículas (1,6 milhão de diferença). O Total Estadual e "Municipal" parte de 46,9 milhões em 2008 e chega a 39,2 milhões em 2019, uma diferença de 7,7 milhões de matrículas.

Portanto, pode-se ver de forma nítida que houve maior diminuição nas redes estaduais (-6,4 milhões) do que nas redes municipais (-1,5 milhão), mesmo quando se somam as matrículas das redes conveniadas às municipais. Nesse sentido, não se pode afirmar que houve uma expansão das matrículas no atendimento municipal, como o conceito de municipalização poderia indicar. Tal processo ocorreu no período do Fundeb. No entanto, na média nacional, houve uma diminuição do atendimento em menor magnitude nas redes municipais do que nas redes estaduais (embora em alguns estados o atendimento possa ter subido, em outros, certamente, caiu), implicando a dinâmica de redistribuição dos recursos da política de fundos em favor dos municípios, constituindo assim um processo de municipalização dos recursos, como se verá adiante.

Ao se tomar como parâmetro os percentuais de atendimento de matrículas Estadual diante do Total Estadual e “Municipal”, confirma-se o movimento, pois, em 2008, as redes estaduais correspondiam a 45,6%, enquanto o Total “Municipal” era equivalente a 54,4%; contudo, em 2019, o percentual das redes estaduais foi de 39,0% enquanto o Total “Municipal” foi de 61,0%.

Para o tratamento dos recursos redistribuídos pela totalidade dos fundos com a complementação da União, a Tabela 2 apresenta os montantes em Reais. Os recursos recebidos pelo conjunto dos estados e dos municípios entre 2009 e 2019. Pode-se observar que o valor total da somatória de todos os fundos do País, em 2009, com a complementação da União, correspondeu a R\$ 128,6 bilhões, e, em 2019, a R\$ 168,5 bilhões. Entre 2009 e 2014 houve crescimento dos valores totais, alcançando o maior valor em 2014, R\$ 166,1 bilhões, decaindo depois para cerca de R\$ 157,2 bilhões em 2016, com aumentos posteriores.

Tabela 2 – Receita total do Fundeb redistribuída aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, 2009-2019 (valores em milhões, corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE)

Ano	Estados	Municípios	Total
2009	62.081	66.548	128.628
2010	65.826	73.186	139.012
2011	71.287	83.009	154.296
2012	71.889	85.672	157.561
2013	73.536	89.750	163.286
2014	73.947	92.154	166.101
2015	68.962	90.339	159.300
2016	66.718	90.486	157.203
2017	67.151	90.310	157.462
2018	66.009	93.649	159.657
2019	68.539	99.999	168.538
Variação percentual	10%	50%	31%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020a).

O crescimento percentual dos valores totais recebidos do período foi de 31% em termos reais. A variação percentual dos montantes da somatória dos estados foi de 10%, enquanto a dos municípios foi de 50% de aumento real no período.

Destaque-se que os valores da somatória dos montantes dos estados foram sempre menores do que os montantes destinados aos municípios. Para os estados, os montantes saem de R\$ 62,1 bilhões em 2009, sobem até R\$ 73,5 e R\$ 74,0 bilhões em 2013 e 2014 e, em seguida, decrescem atingindo o menor valor em 2018, com R\$ 66,0 bilhões, voltando a crescer para R\$ 68,5 bilhões em 2019. Para os municípios, eles saem de R\$ 66,5 bilhões em 2009, crescem até alcançar R\$ 92,2 bilhões em 2014, decrescendo para cerca de R\$ 90,3 bilhões em 2017. Em seguida, voltam a crescer, chegando a R\$ 93,7 bilhões em 2018 e R\$ 100 bilhões em 2019. Ou seja, há maior destinação dos recursos redistribuídos do Fundeb aos municípios (mesmo não ocasionado pelo aumento de matrículas), ocorrendo o que poderia também ser reconhecido como municipalização dos recursos do Fundeb.

Quando se trabalha com valores percentuais, a municipalização da redistribuição dos recursos do Fundeb fica mais nítida, pois os percentuais dos montantes totais destinados pelos fundos aos estados passam de 48% em 2009 e alcançam 41% em 2019, enquanto os percentuais destinados aos municípios, no mesmo período, passam de 52% para 59%. Entretanto, é bom lembrar que essa situação pode variar em cada fundo estadual e no Distrito Federal, a cada ano, de acordo com a arrecadação de impostos, a ampliação do atendimento municipal (municipalização de matrículas), ou mesmo com uma diminuição do atendimento municipal em termos absolutos, mas que em termos percentuais ele seja maior do que o atendimento estadual.

Na Tabela 3 é possível perceber que há grandes disparidades entre os fundos em cada estado e no Distrito Federal. Em 2009, o menor valor dos montantes se encontrava em Roraima, com R\$ 424 milhões, e, o maior, era o de São Paulo, com R\$ 18.818 milhões. Em 2019, o menor valor continua em Roraima, com R\$ 453 milhões, e, o maior valor, em São Paulo, com R\$ 17.342 milhões. Observa-se ainda que, no geral, houve uma tendência de crescimento no período, com exceção do Rio de Janeiro, onde houve um decréscimo dos valores, pois passou de R\$ 3.370 milhões para R\$ 2.728 milhões (-19%) e de São Paulo, que encolheu de R\$ 18.818 milhões para R\$ 17.342 milhões (-8%). Mas há 6 estados com mais de 20% de crescimento, sendo 65% no Amazonas, 48% no Pará, 33% no Mato Grosso, 28% no Acre e no Piauí, e 23% no Ceará. Os demais tiveram crescimento de até 20%.

Tabela 3 – Receita redistribuída aos estados e ao Distrito Federal, 2009-2019 (valores em milhões, corrigidos em R\$ de dez 2019 – IPCA/IBGE)

Estados	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2009-2019
AC	531	541	602	616	634	632	602	637	614	673	680	28%
AL	634	672	792	822	782	787	770	731	662	705	725	14%
AM	1.125	1.360	1.388	1.619	1.732	1.710	1.603	1.532	1.952	1.826	1.855	65%
AP	559	573	635	662	674	653	584	597	547	567	583	4%
BA	2.944	3.095	3.474	3.812	3.652	3.583	3.391	3.308	3.245	3.299	3.321	13%
CE	1.363	1.400	1.712	1.666	1.673	1.739	1.653	1.665	1.555	1.550	1.680	23%
DF	2.056	1.983	2.034	2.210	2.216	2.267	2.162	2.138	2.164	2.586	2.128	4%
ES	1.031	1.094	1.120	1.174	1.205	1.163	1.097	987	965	1.004	1.033	0%
GO	1.861	1.987	2.156	2.314	2.280	2.264	2.133	2.129	2.110	2.041	2.146	15%
MA	1.330	1.271	1.749	1.723	1.488	1.467	1.503	1.526	1.409	1.444	1.501	13%
MG	6.868	7.457	7.749	7.923	8.240	8.229	7.418	7.561	7.608	5.468	8.000	16%
MS	962	984	1.084	1.083	1.117	1.108	1.022	1.022	1.045	1.084	1.126	17%
MT	1.294	1.277	1.396	1.457	1.559	1.629	1.536	1.659	1.613	1.648	1.726	33%
PA	1.641	1.803	2.291	2.378	2.169	2.306	2.368	2.277	2.359	2.281	2.422	48%
PB	1.004	1.014	1.206	1.172	1.176	1.169	1.111	1.099	1.070	1.050	1.076	7%
PE	2.276	2.344	2.753	2.663	2.574	2.630	2.358	2.300	2.230	2.181	2.271	0%
PI	788	794	936	920	902	847	776	828	931	1.010	1.012	28%
PR	3.810	3.968	4.314	4.456	4.695	4.746	4.651	4.526	4.624	4.615	4.519	19%
RJ	3.370	3.674	3.784	3.673	3.664	3.441	3.127	2.825	2.825	2.855	2.728	-19%
RN	866	891	997	1.020	927	870	1.027	944	921	930	898	4%
RO	731	785	857	837	843	874	826	829	775	802	851	16%
RR	424	411	452	428	448	447	413	438	388	389	453	7%
RS	4.275	4.552	4.646	4.597	4.835	4.903	4.622	4.646	4.533	4.683	4.411	3%
SC	2.239	2.443	2.633	2.538	2.457	2.537	2.347	2.327	2.377	2.428	2.565	15%
SE	635	670	721	737	737	729	675	682	660	697	683	8%
SP	18.818	20.347	21.001	21.062	21.655	20.680	18.891	17.424	17.393	17.298	17.342	-8%
TO	769	773	899	893	906	903	834	851	785	792	805	5%
Totais	62.290	66.329	71.518	72.410	73.935	74.194	69.499	67.490	67.361	65.904	68.539	10%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020a).

Quando se observa a Tabela 4, que apresenta os totais redistribuídos aos municípios por fundo em cada estado no País, também se percebe grandes diferenças, pois se identifica que em 2009 os menores montantes estavam em Roraima, com R\$ 198 milhões (o menor), e no Amapá, com R\$ 210 milhões, enquanto, no mesmo ano, os maiores montantes eram os da Bahia, com R\$ 5.589 milhões, e os de São Paulo, com R\$ 14.882 milhões (o maior). Em 2019, os menores montantes continuaram no Amapá, com R\$ 347 milhões (que passou a ser o menor), e em Roraima, com R\$ 383 milhões. No mesmo ano, os maiores também estão na Bahia, com R\$ 8.365 milhões, e em São Paulo, com R\$ 20.078 milhões.

No geral, no período de 2009 a 2019, os dados relativos à redistribuição dos recursos aos municípios tiveram uma tendência de maior crescimento do que o dos estados, pois todos tiveram uma variação percentual maior do que 30%. Daqueles que cresceram menos percentualmente, identifica-se o Espírito Santo com 30% e São Paulo com 35%. Entre os que mais cresceram foram identificados: Roraima com 93%, Tocantins com 85%, o Amazonas com 82% e Santa Catarina com 80%. Em 13 outros fundos do País o crescimento percentual esteve acima de 50%.

Tabela 4 – Receita redistribuída aos municípios, 2009-2019 (valores em milhões, corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE)

Estados	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2009-2019
AC	280	305	339	352	350	382	372	389	379	393	412	47%
AL	1.455	1.520	1.869	1.854	1.884	1.994	1.994	2.005	1.792	2.021	2.102	44%
AM	1.288	1.568	1.614	1.909	2.030	2.037	1.943	1.904	2.353	2.255	2.343	82%
AP	210	225	258	265	285	328	322	329	325	330	347	65%
BA	5.589	6.229	7.390	8.034	7.816	8.001	8.109	8.169	7.748	8.167	8.365	50%
CE	3.630	3.933	4.861	4.667	4.735	4.886	4.922	5.146	4.569	4.890	5.382	48%
ES	1.639	1.772	1.959	2.051	2.126	2.069	1.995	1.856	1.851	1.963	2.127	30%
GO	1.759	1.982	2.222	2.557	2.696	2.741	2.631	2.669	2.647	2.732	2.769	57%
MA	3.466	3.486	4.801	4.884	4.749	5.243	5.596	5.717	5.044	5.436	5.805	67%
MG	5.120	5.776	6.147	6.321	6.784	6.829	6.364	6.655	6.512	4.789	7.335	43%
MS	1.037	1.092	1.224	1.257	1.364	1.417	1.362	1.402	1.382	1.470	1.550	49%
MT	1.035	1.061	1.114	1.137	1.203	1.289	1.281	1.369	1.387	1.529	1.628	57%
PA	3.369	3.797	4.854	5.188	4.867	5.267	5.523	5.348	5.478	5.573	6.001	78%
PB	1.294	1.414	1.651	1.608	1.709	1.822	1.833	1.939	1.735	1.850	1.993	54%
PE	2.989	3.172	3.740	3.664	3.789	4.137	3.963	4.158	4.045	4.187	4.414	48%
PI	1.372	1.474	1.770	1.789	1.803	1.959	1.985	2.013	1.895	2.065	2.130	55%
PR	2.890	3.051	3.341	3.502	3.860	4.100	4.166	4.171	4.455	4.529	4.561	58%
RJ	4.895	5.602	5.949	6.336	7.156	7.081	6.673	6.315	6.272	7.015	6.698	37%
RN	1.114	1.203	1.373	1.407	1.321	1.261	1.583	1.520	1.481	1.562	1.619	45%
RO	548	607	677	666	674	691	674	676	683	732	777	42%
RR	198	197	221	225	258	295	302	324	310	320	383	93%
RS	3.351	3.802	4.070	4.229	4.555	4.638	4.540	4.704	4.838	5.202	5.294	58%
SC	2.088	2.360	2.622	2.766	3.050	3.190	2.964	3.129	3.322	3.553	3.753	80%
SE	813	907	1.010	1.030	1.067	1.118	1.081	1.093	1.062	1.175	1.166	43%
SP	14.822	16.653	17.534	17.929	19.407	18.958	18.097	17.664	18.185	18.835	20.078	35%
TO	521	556	665	666	700	725	766	872	845	929	967	85%
Totais	66.772	73.745	83.278	86.293	90.237	92.461	91.043	91.533	90.593	93.501	99.999	50%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020a).

Quando se compara a coluna do ano de 2019 dos recursos redistribuídos para os Estados (Tabela 3) com a coluna do mesmo ano para os recursos redistribuídos para os Municípios (Tabela 4), é possível perceber que, em apenas 6 estados (AC, AP, MG, MT, RO e RR), a diferença é positiva para os estados, enquanto nos demais a diferença é negativa, indicando clara destinação em favor dos municípios (o Distrito Federal não foi considerado).

Além disso, o total dos montantes redistribuídos para os municípios foi de R\$ 100 bilhões em 2019, enquanto o total dos montantes redistribuídos para os Estados foi de R\$ 68,5 bilhões, ou seja, há uma diferença dos totais redistribuídos de R\$ 31,5 bilhões para os Municípios. Esses dados permitem concluir que houve uma expansão significativa dos recursos redistribuídos pelos fundos para as redes municipais no País no período de 2009 a 2019, por conta do aumento percentual da presença municipal, ainda que estas apresentassem uma diminuição de atendimento às matrículas no período.

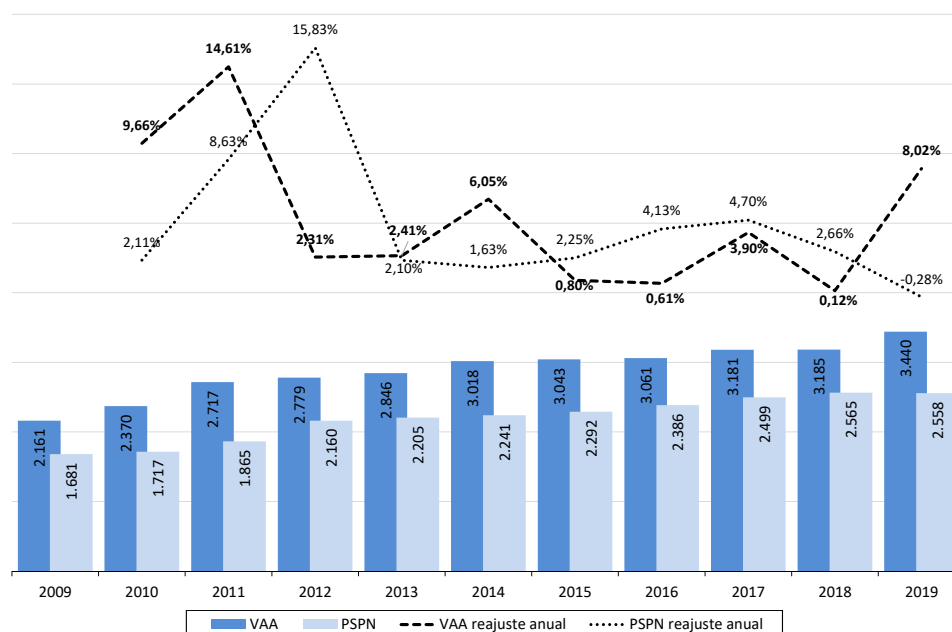
Valor aluno/ano e PSPN realizados em contexto federativo

O vínculo entre o Fundeb e o PSPN encontra-se firmemente estabelecido na lei que institui este último na forma de cálculo de atualização do valor do Piso com “[...] o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007” (BRASIL, 2008).

Assim, enquanto a Lei n. 11.494/07 determina ao Poder Executivo a publicação da estimativa do valor anual mínimo por aluno nacional para o ano seguinte até o dia 31 de dezembro de cada exercício, a Lei n. 11.738/08 define a atualização anual do valor do PSPN no mês de janeiro, com base no mesmo percentual da estimativa do valor mínimo nacional, mas com uma defasagem de um ano entre um e outro (BRASIL, 2007a; 2008).

O Gráfico 1 ilustra o vínculo entre o Valor Aluno Ano mínimo nacional (VAA), tomando especificamente o valor aluno de referência do ensino fundamental anos iniciais urbano, e o valor do PSPN, bem como mostra as variações percentuais de cada um. Convém advertir que os valores utilizados não correspondem aos valores nominais originalmente publicados a cada ano, uma vez que foram atualizados.

Gráfico 1 – Brasil – Valor Aluno Ano Mínimo Nacional e PSPN, 2009-2019 (valores corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE)



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020b; 2020c).

Desse modo, pode-se constatar que, despidos dos efeitos da inflação, os valores anuais do VAA e os do PSPN, de modo geral, apresentaram crescimento e ganho real constantes em todo o período, exceto para o valor do PSPN em 2019, ligeiramente inferior ao do ano anterior, o que quer dizer que nesse ano, especificamente, o reajuste aplicado não repôs toda a inflação do ano anterior. Isso pode ser conferido pelo valor do VAA de 2018, pouco superior ao de 2017. Ou seja, a ínfima correção que houve no VAA entre esses dois anos, a qual seria aplicada um ano depois no PSPN, acabou sendo inferior ao da inflação ocorrida ao longo do ano de 2019.

Esse contínuo crescimento do VAA e, por conseguinte, do PSPN se explica pelo desempenho das variáveis que compõem o primeiro indicador: as receitas dos impostos que constituem a cesta do Fundeb e as matrículas da educação básica. Até 2014, o contexto foi favorável ao aumento da arrecadação dos impostos, a qual sofre inflexão pela recessão a partir de 2015, ao mesmo tempo que o Censo Escolar capturou a redução paulatina e significativa no número total das matrículas, como evidenciado acima. Mas por que então o VAA a partir de 2015 manteve-se crescente se também as receitas caíram? Certamente porque a queda no número de matrículas foi relativamente superior à queda na arrecadação, o que resultou em valores contidos do VAA, mas ainda ligeiramente crescentes até 2018. É interessante atentar para o argumento de Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018) que compreenderam o movimento de redução das matrículas como uma estratégia das redes estaduais para elevar o VAA exatamente em momento que se esperava a ampliação do atendimento determinado pela ampliação da obrigatoriedade.

Ao observar-se o desempenho dos percentuais de reajuste de cada indicador, verifica-se o crescimento real efetivo, exceto, como assinalado, para o valor do PSPN em 2019, que ficou 0,28% inferior à taxa de inflação desse ano. Notáveis, positivamente, são as taxas de reajuste do VAA (14,61%) em 2011 e do PSPN em 2012 (15,83%). Desse modo, o PSPN e o Fundeb asseguraram ganhos reais que, caso tenham sido repassados aos vencimentos dos professores, materializaram a valorização do magistério nesse aspecto da remuneração, mesmo com menores percentuais de ganho real entre 2015 e 2018 expressos no VAA.

Receitas do Fundeb e o pagamento dos profissionais da educação básica das redes estaduais de ensino

Ao considerar o vínculo importante entre as receitas do Fundeb e a implementação de uma política de remuneração capaz de valorizar os profissionais da educação é fundamental a análise da dinâmica operacionalizada por meio das transferências de recursos intergovernamentais entre estados e seus respectivos municípios, o que pode ser observado na Tabela 5, que apresenta os resultados líquidos das transferências dos recursos do Fundeb dos governos estaduais, que em todos os estados foram negativos. Isso significa que parte importante das receitas estaduais subvinculadas ao Fundo é transferida aos governos municipais.

Tabela 5 – Governos estaduais - Receitas destinadas, receitas recebidas e diferença percentual do resultado líquido, 2009/2012/2014/2016/2019 (valores em milhões, corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE)

Estados	2009			2012			2014			2016			2019		
	Dest.	Rec.	Dif%	Dest.	Rec.	Dif%	Dest.	Rec.	Dif%	Dest.	Rec.	Dif%	Dest.	Rec.	Dif%
AC	678	531	-22%	811	616	-24%	842	632	-25%	858	637	-26%	900	681	-24%
AL	1.143	522	-54%	1.345	619	-54%	1.408	799	-43%	1.553	758	-51%	1.498	564	-62%
AM	1.655	1.074	-35%	2.047	1.313	-36%	2.134	1.380	-35%	1.812	1.140	-37%	2.129	1.335	-37%
AP	667	559	-16%	795	662	-17%	836	653	-22%	798	597	-25%	817	584	-28%
BA	4.102	2.266	-45%	4.873	2.498	-49%	5.385	2.715	-50%	5.178	2.342	-55%	5.594	2.517	-55%
CE	2.580	1.066	-59%	3.081	1.230	-60%	3.320	1.313	-60%	3.320	1.217	-63%	3.641	1.254	-66%
ES	1.742	1.031	-41%	2.101	1.174	-44%	2.210	1.163	-47%	1.910	987	-48%	2.133	1.035	-51%
GO	2.298	1.861	-19%	3.145	2.314	-26%	3.285	2.264	-31%	3.085	2.129	-31%	3.182	2.146	-33%
MA	1.841	767	-58%	2.205	860	-61%	2.392	758	-68%	2.481	764	-69%	2.549	1.503	-41%
MG	7.267	6.806	-6%	8.778	7.927	-10%	9.263	8.335	-10%	8.648	7.644	-12%	9.456	8.062	-15%
MS	1.341	962	-28%	1.562	1.083	-31%	1.696	1.108	-35%	1.605	1.022	-36%	1.743	1.126	-35%
MT	1.567	1.294	-17%	1.465	1.457	-1%	1.947	1.629	-16%	1.994	1.659	-17%	2.264	1.726	-24%
PA	2.276	1.085	-52%	2.842	1.297	-54%	3.121	1.333	-57%	3.002	1.277	-57%	3.152	1.312	-58%
PB	1.357	916	-33%	1.674	1.074	-36%	1.816	1.088	-40%	1.777	977	-45%	1.859	985	-47%
PE	2.991	1.934	-35%	3.720	2.328	-37%	3.919	2.253	-43%	3.746	1.985	-47%	4.040	2.283	-43%
PI	1.099	620	-44%	1.340	721	-46%	1.452	679	-53%	1.455	648	-55%	1.529	1.014	-34%
PR	4.152	3.810	-8%	4.988	4.456	-11%	5.615	4.746	-15%	5.518	4.526	-18%	5.728	4.519	-21%
RJ	5.816	3.370	-42%	7.069	3.673	-48%	7.324	3.441	-53%	6.451	2.825	-56%	6.531	2.751	-58%
RN	1.317	835	-37%	1.609	1.002	-38%	1.639	1.026	-37%	1.666	944	-43%	1.692	898	-47%
RO	952	731	-23%	1.135	837	-26%	1.175	874	-26%	1.135	829	-27%	1.211	853	-30%
RR	493	427	-13%	565	428	-24%	602	447	-26%	616	438	-29%	667	454	-32%
RS	4.811	4.275	-11%	5.683	4.597	-19%	6.087	4.909	-19%	5.966	4.646	-22%	6.275	4.411	-30%
SC	2.680	2.222	-17%	3.359	2.538	-24%	3.667	2.537	-31%	3.492	2.327	-33%	4.116	2.565	-38%
SE	1.062	635	-40%	1.293	737	-43%	1.344	729	-46%	1.313	682	-48%	1.353	683	-49%
SP	23.033	18.746	-19%	26.698	21.028	-21%	26.302	20.443	-22%	23.280	17.424	-25%	25.115	17.337	-31%
TO	926	744	-20%	1.155	893	-23%	1.197	903	-25%	1.277	851	-33%	1.317	805	-39%
Totais	79.845	59.089	-26%	95.335	67.360	-29%	99.979	68.158	-32%	93.846	61.262	-35%	95.246	60.008	-37%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020a).

Os dados da Tabela 5 evidenciam os percentuais de repasses/perdas de receitas decorrentes da relação entre valor-aluno/ano, recursos e matrículas ponderadas. Desse modo, é possível observar que os percentuais de transferências de receitas dos governos estaduais, em 2009, foram acima de 30% em 13 estados e, em 2019, em 19 estados.

Os estados que recebem complementação de receita da União são aqueles com maiores percentuais de perdas, que são reduzidas parcialmente com as transferências da União.

Essa situação, a depender da capacidade de financiamento do estado, poderá impactar negativamente no desenvolvimento de uma política de valorização dos professores por meio da remuneração.

Tabela 6 – Despesas do Fundeb com Remunerações e Encargos dos Profissionais do Magistério, 2009/2012/2014/2016/2019 (valores em milhões, corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE)

Estados	2009	2012	2014	2016	2019	Variação 2009-2019
AC	501	574	578	503	467	-7%
AL	474	574	636	591	591	25%
AM	805	979	1.180	1.082	1.163	44%
AP	370	463	535	580	550	49%
BA	2.515	2.684	2.694	3.167	3.191	27%
CE	932	1.295	1.141	1.350	1.466	57%
DF	1.772	2.131	2.241	2.011	2.072	17%
ES	796	1.020	937	720	671	-16%
GO	1.806	2.272	2.266	2.132	2.177	21%
MA	1.205	1.632	1.473	1.451	1.464	22%
MG	4.929	5.708	6.697	5.573	6.179	25%
MS	954	1.083	1.054	912	1.000	5%
MT	948	1.383	1.181	1.194	1.657	75%
PA	1.651	2.379	2.170	2.194	1.690	2%
PB	665	992	962	683	735	11%
PE	1.552	1.654	1.653	1.887	1.832	18%
PI	637	571	570	764	794	25%
PR	3.086	3.862	4.460	3.535	3.724	21%
RJ	2.629	3.585	3.138	2.724	2.288	-13%
RN	717	919	888	683	757	6%
RO	469	579	651	575	600	28%
RR	315	366	413	385	406	29%
RS	3.146	3.229	3.999	3.012	2.868	-9%
SC	1.660	2.070	1.987	1.943	1.970	19%
SE	509	688	634	566	610	20%
SP	12.050	13.442	14.550	11.479	10.757	-11%
TO	575	729	798	751	584	2%
Totais	47.667	56.861	59.488	52.445	52.260	10%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020d).

Os dados da Tabela 6 mostram que o total das despesas com remuneração pagas com recursos do Fundeb pelos governos estaduais foi ampliado em 10% de 2009 a 2019, mas com variações bem diversificadas entre eles.

Assim, é possível observar que, em cinco estados (AC, ES, RJ, RS e SP), a variação foi negativa e, dentre aqueles que apresentaram crescimento, os percentuais foram também diferentes.

A confluência de várias medidas, tais como a determinação de que o PSPN corresponda ao vencimento, o fluxo significativo de transferências de receitas do Fundeb aos governos municipais e a retração na arrecadação de impostos (PERES; TIBURCIO, 2017), podem ter

contribuído no comprometimento importante dos recursos do Fundeb com remuneração dos professores das redes estaduais, como mostram os dados da Tabela 7.

Tabela 7 – Proporção das despesas com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério sobre a receita recebido do Fundeb, 2009/2012/2014/2016/2019

Estados	2009	2010	2012	2014	2016	2019
AC	94%	90%	93%	92%	79%	69%
AL	75%	69%	70%	81%	81%	82%
AM	72%	62%	60%	69%	71%	63%
AP	66%	65%	70%	82%	97%	94%
BA	85%	83%	70%	75%	96%	96%
CE	68%	66%	78%	66%	81%	87%
DF	86%	91%	96%	99%	94%	97%
ES	77%	90%	87%	81%	73%	65%
GO	97%	100%	98%	100%	100%	101%
MA	91%	95%	95%	100%	95%	98%
MG	72%	69%	72%	81%	74%	77%
MS	99%	99%	100%	95%	89%	89%
MT	73%	73%	95%	73%	72%	96%
PA	101%	87%	100%	94%	96%	70%
PB	66%	63%	85%	82%	62%	68%
PE	68%	71%	62%	63%	82%	81%
PI	81%	79%	62%	67%	92%	78%
PR	81%	86%	87%	94%	78%	82%
RJ	78%	88%	98%	91%	96%	84%
RN	83%	78%	90%	102%	72%	84%
RO	64%	76%	69%	75%	69%	71%
RR	74%	74%	85%	92%	88%	90%
RS	74%	69%	70%	82%	65%	65%
SC	74%	69%	82%	78%	83%	77%
SE	80%	83%	93%	87%	83%	89%
SP	64%	63%	64%	70%	66%	62%
TO	75%	87%	82%	88%	88%	73%
Totais	77%	76%	79%	80%	78%	76%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020d).

Os dados evidenciam que, no período de 2009 a 2019, alguns estados, de forma contínua ou não, chegaram a comprometer de 90 a 100% dos recursos do Fundeb com o pagamento dos profissionais do magistério, ou seja, bem acima do estipulado no art. 22 da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007a).

Chama a atenção o fato de que, em vários estados, o comprometido das receitas do Fundeb com o pagamento de remuneração dos professores foi ampliado nos últimos anos da série histórica, de modo que, em 2019, quinze estados destinaram mais de 80% das receitas para esse fim. Trata-se de opção governamental no uso dos recursos do Fundo, visto que a Lei que o regulamenta estabelece o mínimo. Importa destacar que, entre os quinze estados que se encontravam nessa condição, em 2019, apenas cinco (AL, BA, CE, MA, PE) receberam complementação da União.

O Fundeb e as formas de contratação docente

A forma de contratação dos professores da educação básica das redes públicas de ensino é aspecto importante para a valorização docente, além de ser fundamental para um bom funcionamento das redes de ensino e contribuir para a qualidade da educação. Assim como os demais servidores públicos das distintas esferas administrativas, desde a Constituição Federal de 1934, o ingresso dos professores no serviço público deve ser por meio de concurso público.

Complementa a legislação federal em vigor, que trata da forma de ingresso dos professores nas redes públicas de ensino, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) (PNE 2014-2024), cuja estratégia 18.1, da Meta 18, propõe que ao menos 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos efetivos até o início do terceiro ano de vigência do Plano, isto é, 2017.

No “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018” (BRASIL, 2018), não há registro de acompanhamento da realização da estratégia 18.1, ou seja, apesar do prazo para a realização da referida estratégia ter terminado, o INEP não fez tal levantamento junto aos entes federados ou não o publicou.

Com a finalidade de verificar se a estratégia 18.1 tem sido cumprida nas redes públicas estaduais de ensino, apresentam-se, na Tabela 8, o número de professores por tipo de vínculo e a variação percentual no período de 2011 a 2019.

Tabela 8 – Número de professores por tipo de vínculo, dependência administrativa estadual, 2011 a 2019

Tipo de Vínculo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação no período
Concursado/Efetivo/Estável	475.919	504.204	505.439	498.732	473.287	455.006	436.202	403.289	393.902	-17%
Contrato temporário	221.763	232.174	230.140	241.350	263.746	267.081	255.444	275.942	266.155	20%
Contrato terceirizado	2.031	1.458	875	747	1.200	958	796	938	762	-62%
Contrato CLT	nd	3.480	2.572	2.746	3.453	2.993	2.578	11.717	11.941	243%
Total	699.713	741.316	739.026	743.575	741.686	726.038	695.020	691.886	672.760	-4%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Brasil (2020e; 2020g).

O primeiro dado que chama a atenção na Tabela 8 é que houve pouca oscilação no número total de professores no período, pois sai de 699 mil em 2009, cresceu e estabilizou em cerca de 740 mil entre 2012 e 2015, declinando em 2016, com tendência de queda nos últimos três anos da série, atingindo 672 mil em 2019, com diminuição de 4% no número total no período. Observa-se também que, em relação aos professores com contrato temporário, a tendência foi de crescimento no período, enquanto, em relação aos efetivos/estáveis, foi de queda.

As categorias de contratos terceirizados e sob a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) são residuais frente ao número de professores das redes estaduais de ensino. No caso dos terceirizados há oscilação, com tendência de queda no período enquanto a contratação de professores nas redes estaduais pela CLT apresentou variação, com aumento significativo

nos dois últimos anos da série. Será interessante verificar em estudos futuros se isso se trata de uma questão pontual ou uma tendência, em tempos de mudanças substanciais na CLT, realizadas pela Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017).

Observa-se, a partir de 2014, ano de aprovação do atual PNE, início de queda no número de professores efetivos/estáveis em relação aos contratados temporariamente, que cresceu 20% no período de 2011 a 2019, enquanto o número de efetivos/estáveis diminuiu 17%.

Esses dados, ainda que referentes a um curto período, mostram que no último ano da série, dois anos após o término do prazo para o cumprimento da estratégia 18.1, as redes estaduais contavam com 59% de seus professores na condição de efetivos/estáveis, bastante distante dos 90% previstos no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). Isso se agrava pelo fato de a tendência ser de aumento da contratação temporária, ou seja, crescimento da precarização das relações de trabalho no que se refere à forma de contratação.

Além das condições de trabalho docente ainda mais precárias a que estes professores estão submetidos, tendo em vista que geralmente não fazem parte da carreira, essa forma de contratação, num percentual tão alto, 40% em 2019, desfavorece a formação de equipes de professores mais permanentes, elemento essencial para o desenvolvimento do projeto educativo das unidades escolares.

Estudos de Quibao Neto (2015), Santos (2016), Quibao Neto e Santos (2018) sobre os professores contratados na rede estadual paulista, a maior do País, indicam que essa forma de contratação se apresenta como uma estratégia da administração pública para a contenção de gastos com pagamento de pessoal, considerando que a categoria de professores é normalmente a mais numerosa entre os servidores públicos.

Num momento em que a tônica das discussões econômicas gira em torno das propostas de austeridade (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018), consubstanciadas, até o momento, na Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui novo regime fiscal e na reforma da previdência, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, a tendência de aumento de contratação de professores por tempo determinado em detrimento da efetivação via concurso público, iniciada em 2014, de acordo com a série histórica apresentada, pode se intensificar. Como mostrou estudo de Amaral (2016) sobre a EC 95/2016, quando ainda era Proposta de Emenda Constitucional 241, a “PEC do fim do mundo”, como ficou conhecida entre os pesquisadores que apontavam suas consequências nefastas para a garantia dos direitos sociais, entre eles a educação, o PNE 2014-2024 dificilmente será implementado.

Breves considerações para finalizar

Em relação ao sentido de municipalização usado neste artigo, observou-se que, a despeito da redução absoluta do atendimento das matrículas municipais no período de 2007 a 2019 – que também ocorreu nas demais dependências aqui analisadas –, houve um aumento percentual do atendimento municipal nas matrículas em relação ao percentual estadual, impactando a redistribuição dos recursos dos fundos, permitindo afirmar que ocorreu uma espécie de processo de municipalização em decorrência da redistribuição dos recursos do Fundeb.

Nesse sentido, a dimensão da municipalização do ensino evidencia um aspecto da desigualdade que parece ser uma tendência estrutural da política de fundos, pois é de se

lembrar que são os municípios os entes federativos com os maiores encargos para atendimento de políticas públicas de diversos setores, entre eles a educação, enquanto são os mais frágeis em termos de arrecadação própria e de transferências de tributos. O impacto para as políticas educacionais, com exceção das capitais e daqueles com maior arrecadação, é relevante. São eles que, em geral, pagam menores remunerações aos docentes, têm carreiras pouco atrativas e as condições de trabalho mais precarizadas (GATTI; BARRETO, 2009; PINTO, 2000).

Na dimensão do valor do custo aluno ano e do valor do PSPN, observou-se que esses valores aumentaram de acordo com o cenário econômico do período em tela. Certamente, o valor por aluno e o PSPN estiveram em larga medida determinados pela interseção da política educacional com a política econômica da União em cada ente federativo, pois se constatou que em 21 estados houve variação positiva tanto nas receitas do Fundeb quanto nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério, em média, em 10%. Além disso, em todos eles os valores destinados a essa rubrica foram percentualmente acima do mínimo estipulado em Lei. Em 2019, 15 estados destinaram mais de 80% das receitas para esse fim e, dentre eles, apenas cinco (AL, BA, CE, MA, PE) receberam complementação da União. Desse modo, os dados sinalizam para o limite do volume disponibilizado pelos fundos estaduais na efetivação de uma política de valorização do magistério por meio da remuneração. De acordo com dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em abril de 2019, dos 27 estados, 15 pagaram o Piso, 8 não pagaram e 4 pagaram proporcionalmente à jornada do professor.

Na dimensão dos vínculos de trabalho docente observou-se que, mesmo tendo em vista a redução do número professores com vínculos efetivos/estáveis *pari passu* ao aumento do número do vínculo de contratos temporários, pode-se supor que os aumentos reais no valor aluno ano e, por conseguinte, no PSPN, foram absorvidos pelos governos estaduais de forma negativa, contrariando a expectativa de valorização do magistério que a formalidade da lei visava garantir. Ou seja, na medida em que o cumprimento dessa legislação significaria elevar substancialmente a remuneração docente e as despesas com a folha de pagamento do magistério em particular e, conseqüentemente, as despesas com educação, constatou-se, ao contrário, que o movimento observado nos tipos de vínculos dos professores estaduais atenuou e até anulou o esperado impacto positivo na valorização do magistério, avançando inclusive na precarização.

A aprovação da EC n. 95/2016 inaugurou um contexto de forte austeridade fiscal, ao congelar os gastos públicos federais por vinte anos, (re)colocando, desde então, velhos e novos desafios aos sistemas de ensino do País. Ainda que políticas do ciclo governamental imediatamente anterior, como o Fundeb e o PSPN, permanecessem em desenvolvimento no novo contexto, ao qual os entes federativos tenham que se adequar, percebe-se, pelos dados levantados para este artigo, que a tendência principal que parece estar se materializando é o de aprofundamento das desigualdades e das assimetrias regionais, com graves conseqüências para o setor educacional. Realça essa constatação o fato de que o Fundeb foi aprovado em caráter de transitoriedade e seu prazo finda-se em 2020.

A redistribuição de recursos que a política de fundos inaugurou na segunda metade dos anos de 1990 é promissora e necessária, em face da tendência crescente de responsabilização dos municípios na execução das políticas educacionais. Todavia, a

redistribuição dos recursos do Fundeb apresenta limites decorrentes das diferentes capacidades fiscais dos entes federados com rebatimentos importantes no financiamento da educação, que, ainda, não foi capaz de romper com as históricas desigualdades educacionais. Isso poderia ser resolvido, em parte, se a União exercesse de fato a função redistributiva e supletiva de modo que o Fundeb propiciasse recursos necessários para ampliar o atendimento em condições adequadas de oferta e de valorização dos profissionais da educação por meio de uma política autêntica de remuneração, o que, apesar dos avanços, ainda não se concretizou.

Apesar de o estudo ter realçado aspectos negativos nas dimensões examinadas, esses emergem nos anos finais da série histórica. Em seu início e em grande parte de sua vigência, Fundeb e PSPN implicaram ganhos reais e substanciais para a remuneração e valorização do magistério público da educação básica. Atesta essa afirmação a pesquisa sobre a remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN com recorte histórico de investigação entre 2006 e 2014 e a participação ativa dos autores do presente estudo, que identificou esses ganhos reais em 10 estados e suas capitais (BASSI; FERNANDES; ROLIM 2018). Não por menos, esses e outros resultados positivos consolidados deram ensejo à configuração de um novo Fundeb, permanente e com um aporte maior de recursos da União a partir de 2021. No momento da elaboração deste artigo uma Proposta de Emenda Constitucional do novo Fundeb (PEC nº 15/2015) encontrava-se em ponto de iminente aprovação no congresso nacional. Além da aprovação da PEC mencionada, o esforço político é pela mudança imediata do contexto de austeridade e política fiscal restritiva para um contexto de crescimento e desenvolvimento econômico. Desse modo, políticas públicas como as abordadas aqui cumprirão efetivamente o seu objetivo de valorização e de remuneração do magistério.

Referências

- AMARAL, N. C. do. *PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais*. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v. 38, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.
- AMARAL, N. C. do. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- ARAÚJO, L. O federalismo brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional n. 53 de 2006. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 5, p. 1-13, 2011.
- ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.
- BASSI, M. E.; FERNANDES, M. D. E.; ROLIM, R. M. G. (Org.). **Remuneração de professores da educação básica das redes estaduais de ensino no contexto do Fundeb e do PSPN**. Curitiba: Appris, 2018.

BASSI, M. E.; GIL, J. **A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal**. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 8 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Tribunal Pleno, 17 /12/ 2008**. Acompanhamento Processual da ADI 4167 - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que o Piso nacional dos professores é válido desde abril de 2011**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232067>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Institui novo regime fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília-DF, 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Atividades Legislativas. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2019**. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Fundeb**. Brasília, 2020a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Piso salarial profissional nacional**. Brasília, 2020b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pisoPiso-salarial-de-professores>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados estatísticos**. Valor aluno ano e receita anual prevista – 2009 a 2019. 2020c. Disponível em: <<https://www.fn-de.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **SIOPE**. Relatórios estaduais. Demonstrativo Fundef/Fundeb para os anos de 2009 a 2019. Brasília, 2020d. Disponível em: <<https://www.fn-de.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses estatísticas da educação básica 2009 a 2019**. Brasília, 2020e. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Manter o Fundeb e garantir recursos são desafios do Congresso em 2020**. Brasília, 2020f. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/06/manter-o-fundeb-e-garantir-recursos-sao-desafios-do-congresso-em-2020>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Federal do Paraná. **Laboratório de Dados Educacionais**. Brasília, 2020g. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/docentes>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Imprensa. **Lei que reserva 1/3 da carga horária do magistério para atividades extraclasse é constitucional**. Brasília, 2020h. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444594&ori=1>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

CAMARGO, R. B. de; OLIVEIRA, R. P. de; MANSANO FILHO, R. Tendências das Matrículas no Ensino Fundamental Regular no Brasil. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 37-60.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do PisoPiso**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial>>. Acesso em: 4 maio 2020.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas. **Nota Técnica**. O Fundeb e o financiamento público da educação. n. 7. São Paulo, out. 2005.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União!** São Paulo: 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundeb-mais-justo_01.03.2020.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

FONSECA, F. Impactos do neoliberalismo ao estado de bem-estar e à democracia: Uma análise conceitual e empírica. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 6, n. 117, p. 114-130, 2019. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/141-texto_del_arti_culo-523-1-10-20190416.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PERES, U. D.; TIBÚRCIO, R. **Pesquisa sobre Financiamento da Educação no Brasil** – Cenário das principais receitas brasileiras. CONSED, janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/consed/gt-financiamento/documentos>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

QUIBAO NETO, J. **Docentes não concursados na Rede Estadual de Ensino de São Paulo**: ordenamento jurídico, perfil e remuneração. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

QUIBAO NETO, J.; SANTOS, J. B. S. O contrato temporário como estratégia de administração pública na rede estadual de ensino de São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA FINEDUCA, 6, 2018, Campinas. **Anais...** Campinas: FINEDUCA, 2018.

ROCHA, C. “Imposto é Roubo!” A Formação de um Contrapúblico ultraliberal e os Protestos Pró-Impeachment de Dilma Rousseff. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-42, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v62n3/0011-5258-dados-62-3-e20190076.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Libertária, 2018.

SANTOS, J. B. S. dos. **Professores temporários da rede estadual de São Paulo**: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016.

SONOBE, A. K.; PINTO, J. M. de R.; RIBEIRO, J. M. C. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 395-411, set. 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/86366/49648>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

Márcia Aparecida Jacomini é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2008). Pós-doutorado pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2018), com estágio na Fondazione Istituto Gramsci, Roma, Itália. Graduada em Pedagogia com especialização em psicopedagogia pela PUC-SP (1990-1997). Professora Associada de graduação e pós-graduação do Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) - Campus Guarulhos.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>

E-mail: jacominiMarcia@gmail.com

Marcos Edgar Bassi é professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), credenciado ao Programa de Pós-Graduação em Educação/UFSC. Tem desenvolvido pesquisa nos temas da política educacional e do financiamento da educação. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (IMES). Mestrado e Doutorado realizados no Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Estágio Pós-Doutoral realizado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>

E-mail: marco.e.bassi@gmail.com

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes é professora Visitante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação, na Linha de Pesquisa História, Políticas e Educação. Professora Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Realizou Estágio Pós-Doutoral em Educação na Universidade de São Paulo (FE-USP) em 2013. Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1987). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1996). Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2001).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>

E-mail: mdilneia@uol.com.br

Rosana Maria Gemaque Rolim é possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (1987), Mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1995), Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2004) e Pós-Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2013). Atualmente é professor Associado III da Universidade Federal do Pará, atuando na Graduação e Pós-Graduação.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>

E-mail: rgemaque@uol.com.br

Rubens Barbosa de Camargo é professor Livre-Docente. Desde 1998 foi Professor Doutor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação (EDA) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1988-2934>

E-mail: rubensbc@usp.br

Recebido em 04 de maio de 2020

Aprovado em 09 de junho de 2020