

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE FINANCIAMIENTO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE GUANAMBI-BAHIA-BRASIL

Marinalva Nunes Fernandes
UNEB-CAMPUS VI
mari.uneb@hotmail.com

Wilma Moura Conceição
SISPUMUR
wilmaecarol@hotmail.com

1

RESUMO: O presente trabalho é fruto de pesquisa realizada na rede municipal de ensino no município de Guanambi-Bahia-Brasil, no ano de 2015 acerca do atual modelo de financiamento da educação pública no Brasil. Buscou como objetivo compreender a política educativa do financiamento na sua composição e propositura em face da realidade vivida pelos gestores e professores em uma cidade interiorana com menos de cem mil habitantes. Na Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade, ainda mínima, dos impostos para a educação nos âmbitos federal, estadual, municipal e o distrito federal alterou de modo significativo a realidade estrutural em que se encontravam as escolas brasileiras. Entretanto, segundo Dourado e Amaral (2011) é preciso um empenho coletivo de todos os entes federados e da sociedade brasileira para aplicar valores financeiros que ultrapassem o percentual de 5% do PIB, é um desafio que exige enorme esforço e vontade política. Para captar as nuances que envolvem o objeto em análise optou-se por usar o materialismo histórico dialético utilizando a nível micro as informações dos responsáveis pelas pastas das finanças e da educação no âmbito do poder executivo, obtidas por meio de entrevista e a nível macro os dados foram obtidos por meio da análise documental, assim averiguou um conjunto de leis que orientam e disciplinam a política de financiamento a nível nacional, particularmente os fundos receptores dos impostos e redistribuidores para os estados, municípios e distrito federal. O aporte teórico baseou-se nos trabalhos de Dourado e Amaral (2011), Avritzer (2007), Fernandes (2015), Gohn (2001), dentre outros. No processo de análise considerou-se o processo histórico, bem como as relações com a educação e com o ambiente político/econômico, a partir das ações institucionais e voluntárias dos diversos atores junto ao cenário educacional da rede pública municipal de Guanambi. O trabalho está organizado em quatro seções que compreendem: a introdução, o controle social sobre as

políticas públicas, o financiamento público da educação básica e as considerações finais. Na seção sobre o financiamento público da educação básica abordou-se os temas: como se constitui o Fundeb, sobre a utilização dos recursos, a complementação da União, o piso salarial do magistério em Guanambi-BA, o salário educação e os royalties do petróleo e o PIB. Entende-se que a participação da sociedade na gestão pública é um exercício social em que fomenta, na prática, o chamado Estado democrático de direito, que está preconizado no artigo 1º da Constituição Federal e regulamentado no Art. 204, Inciso II da CF de 1988 que assegura, conforme Brasil (2010, p.121) a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. De forma a contribuir com a sociedade para um exercício qualificado do controle social, a Coleção “Olho vivo no dinheiro público”, chama atenção para a necessidade do Estado planejar as suas políticas públicas em conjunto com os segmentos representativos da sociedade civil (conselheiros) utilizando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual como ferramentas importantes para o bom desempenho da representação social. Mesmo com aparatos constitucionais, datados do ano de 1988, o Brasil contabilizou grandes lacunas na educação escolar e um déficit para com a sociedade, principalmente por não cumprir o que determina os preceitos constitucionais. Como resultado de intensas lutas dos educadores engajados nos movimentos acadêmicos e sindicais por melhorias na educação, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da constituição federal, foi alterado no governo Luís Inácio Lula da Silva, pela Proposta de Emenda Constitucional de nº 233/1995, a qual culminou na Emenda Constitucional de nº 14 de 12 de setembro de 1996, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Avanços consideráveis foram implementados à educação com o advento do Fundef/Fundeb, porém registra-se algumas inquietações geradas por cálculos “técnicos” a média do valor considerado como real pela legislação atinente à matéria (Lei 9.424/96). Este comportamento, conseqüentemente gera prejuízos à qualidade da educação e aos profissionais, quando as políticas para a atuação pedagógica e a valorização dos servidores em educação derivam de recursos oriundos do financiamento. É imperioso acentuar que mesmo a Lei Federal resguardando o direito ao professor de receber o piso salarial, ainda em diversas localidades do Brasil

há gestores que tratam esta questão com tamanha indiferença, não garantem aos profissionais o piso mínimo, sob a argumentação “da falta de recursos” ou mesmo de “impossibilidade por força do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Como resultado de muitas lutas travadas pela categoria de professores, com manifestações, paralizações e até greves, o Piso Salarial do Magistério ao longo dos anos vem sendo cumprido no município de Guanambi, com pagamentos efetivados retroativos à data base da categoria (mês de janeiro). Entretanto, registra-se, ainda, um avanço nos percentuais de gastos, que segundo o Setor Contábil da Prefeitura Municipal de Guanambi, justifica-se pelos reajustes aplicados a cada ano ao salário do professor e pelo aumento dos percentuais de titulação e nível previstos no plano de cargos e salários do magistério público municipal. Em termos de Fundeb, no ano de 2016 o município atinge o ápice da receita e passa a depender de outras fontes de financiamento, não tão regulares, mas importantes para compor a receita orçamentária. Ao discutir o objeto ao longo do texto, buscamos compreender a política educativa do financiamento na sua composição e propositura em face da realidade vivida pelos gestores e professores no município de Guanambi-BA. A pesquisa evidenciou que a arrecadação municipal, por si só, não consegue financiar o ensino na rede pública, faz-se necessário a complementação da União na rubrica referente ao pagamento do piso salarial profissional nacional aos professores e gestores que atuam na rede. Essa realidade não restringe ao município, apenas, mas é extensiva a todo estado da Bahia. O estudo desenvolvido confirma a importância do financiamento, mas ainda uma ineficiência para consolidação do atendimento da educação aos moldes de uma educação de qualidade que contribua para despertar no educando o senso crítico, a autonomia, a emancipação, o respeito à diversidade e a liberdade de expressão.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento; Controle social; Qualidade da educação.

INTRODUÇÃO

O debate sobre as políticas educativas no Brasil caracteriza-se por possuir pouco envolvimento da sociedade, fica restrita aos educadores de cunho mais progressista que, para além do seu ofício profissional assumem a militância por uma educação financiada

pelo Estado com garantia de um padrão, ainda que mínimo, de qualidade social referenciada.

Poucas vezes nas agendas comunitárias e sociais as políticas educacionais voltadas ao financiamento da educação ocuparam lugares de destaque, o discurso sobre a necessidade da educação existe, mas sem a preocupação de apresentar os elementos, os caminhos possíveis que possam garantir e sustentar um orçamento direcionado a essa finalidade. As leis são elaboradas, os planos de ações são traçados, sem uma clara definição quanto a vinculação de recursos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Historicamente o Brasil conviveu com essa indefinição, existe a necessidade de elevar o montante dos recursos para a educação, mas esbarra na disputa sobre vinculação e subvinculação desses recursos. A depender de quem assume o governo as decisões podem favorecer a uma ou outra posição.

Na Constituição Federal (CF) de 1988 a obrigatoriedade, ainda mínima, dos impostos para a educação nos âmbitos federal, estadual, municipal e o distrito federal alterou de modo significativo a realidade estrutural em que se encontravam as escolas Brasileiras. Entretanto, segundo Dourado e Amaral (2011) é preciso um empenho coletivo de todos os entes federados e da sociedade Brasileira para aplicar valores financeiros que ultrapassem o percentual de 5% do PIB, é um desafio que exige enorme esforço e vontade política.

Com esta constatação, entende-se que conhecer a política de financiamento da educação básica pública, significa compreender os problemas e as potencialidades reais, com vistas a uma intervenção social qualificada, quando esta política apresenta-se como definidora das possibilidades de avanço para consolidação de um projeto societário voltado para todos os Brasileiros, principalmente aos que mais são necessitados de políticas estatais.

O desconhecimento da comunidade educacional sobre os mecanismos legais de financiamento público e a falta de controle social, muitas vezes facilitam aos governantes mal intencionados a oportunidade de aplicação irregular dos recursos públicos realizando uma inadequada manutenção da educação básica, tanto no tocante a rede estrutural como no tocante a política de recursos humanos.

A política de financiamento da educação básica configura como objeto de análise nesse trabalho e apresenta-se com diferentes nuances no contexto atual. Para desvendá-lo realizamos uma pesquisa no município de Guanambi-Bahia-Brasil, no ano de 2015 acerca do atual modelo de financiamento da educação pública no Brasil e sua aplicabilidade e reflexo na rede municipal de ensino.

Para análise e compreensão do objeto em estudo recorreremos as orientações teóricas do materialismo histórico dialético, em relação a empiria utilizamos a nível micro as informações dos responsáveis pelas pastas das finanças e da educação no âmbito do poder executivo, obtidas por meio de entrevista. A nível macro, os dados foram obtidos por meio da análise documental, assim averiguamos um conjunto de leis que orienta e disciplina a política de financiamento a nível nacional, particularmente os fundos receptores dos impostos e redistribuidores para os estados, municípios e distrito federal.

Deste modo, ao realizar a pesquisa e sistematizar os resultados neste artigo fazemos com o objetivo de compreender a política educativa do financiamento na sua composição e propositura em face da realidade vivida pelos gestores e professores no município de Guanambi, localizado no interior da Bahia, habitado por 75 mil pessoas, com uma rede de ensino que atende a 11.242 alunos na educação infantil e ensino fundamental e trabalha com 563 professores, sendo 484 efetivos e 79 contratados¹. Pretendemos, também, oferecer elementos para discussão da temática, tendo em vista uma melhor compreensão da importância do financiamento da educação e de uma ação responsável e comprometida da sociedade por meio do controle social.

O CONTROLE SOCIAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação da sociedade na gestão pública é um exercício social em que fomenta, na prática, o chamado Estado democrático de direito, que está preconizado no artigo 1º da Constituição Federal e regulamentado no Art. 204, Inciso II da CF de 1988, Brasil (1988) que assegura a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (p. 121).

¹Dados referentes ao ano de 2015.

No Brasil, o controle social, que significa o controle da sociedade sobre as ações do Estado, tem se estruturado por meio dos conselhos de políticas públicas e segundo Avritzer (2009) “o modelo de participação com o formato de conselho emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança/adolescente” (p.34).

Portanto, estes conselhos são instâncias de participação que exercitadas de forma ativa, isonômica e transparente, inserem a sociedade nas decisões do Estado, realizam o controle e avaliação das políticas públicas e faz avançar a democracia, no momento em que o controle social e a esfera governamental atuam com paridade para responder às demandas da população.

Ratificando esta proposição: Anastásia e Inácio(2010) afirmam que “Esses conselhos configuram pontos de entrada para coalizões de cidadãos e seus líderes na arena executiva, facultando-lhes a interação face –a –face com os representantes eleitos ou com os seus agentes”.(p.10)

Para que haja esta coalizão, os que são eleitos para a representação através dos conselhos devem exercitá-la ouvindo os representados, fazendo com que os instrumentos governamentais ouçam as suas aspirações e participando da construção das políticas de interesse social e por fim fiscalizando a sua aplicação.

No município de Guanambi os conselhos constituídos e vinculados à pasta da educação são: Conselho Municipal de Educação (CME), Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Os seus membros exercitam uma política de participação cidadã na gestão pública no âmbito do controle social.

Dentre estes, o estudo destaca o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb como mecanismos de Controle Social dos recursos financeiros que mantêm a educação da Rede Municipal de Ensino de Guanambi.

Assim, acreditamos que os atores sociais devem exercer a sua cidadania, dentre outras, sendo os protagonistas da sua própria história, por meio de práticas sociais comprometidas e com uma visão de educação como processo de construção coletiva.

Para Gohn, (2001) A educação ocupa lugar central na acepção coletiva da cidadania. Isto porque ela se constrói no processo de luta que é, em si

próprio, um movimento educativo. A cidadania não se constrói por decretos ou intervenções externas, programas ou agentes pré-configurados. Ela se constrói como um processo interno, no interior da prática social em curso, como fruto do acúmulo das experiências engendradas. A cidadania coletiva é constituidora de novos sujeitos históricos: as massas urbanas espoliadas e as camadas médias expropriadas.(p.16)

De forma a contribuir com a sociedade para um exercício qualificado do controle social, a Coleção “Olho vivo no dinheiro público” (Brasil, 2010), chama atenção para a necessidade do Estado planejar as suas políticas públicas em conjunto com os segmentos representativos da sociedade civil (conselheiros) utilizando o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como ferramentas importantes para o bom desempenho da representação social.

7

FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A educação no Brasil, desde o período colonial até os dias atuais vem passando por diversas mudanças, também no que se refere ao financiamento. A história registra um modelo de educação com caráter de dominação cultural, com reduzidíssimo número de escolas e com baixos investimentos, período que compreende desde os missionários até os militares, para uma educação obrigatória, gratuita, cuja responsabilidade de financiamento é dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Mesmo com aparatos constitucionais, datados do ano de 1988, o Brasil contabilizou grandes lacunas na educação escolar e um déficit para com a sociedade, principalmente por não cumprir o que determina a sua constituição quando o art. 212 da mesma lei estabelece que:

Brasil (1988, p. 32) A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino

Como resultado de intensas lutas dos educadores engajados nos movimentos acadêmicos e sindicais por melhorias na educação, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF, foi alterado no governo Luís Inácio Lula

da Silva, pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 233/95, a qual culminou na Emenda Constitucional de nº 14 de 12 de setembro de 1996, criando o fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), sendo regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

Fernandes (2015) [...] A implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) resultou em um aumento significativo de matrículas, chegando à universalização das matrículas no Ensino Fundamental. Todavia, os investimentos públicos, os financiamentos disponibilizados, foram irrisórios para a grande demanda e precários no alcance da qualidade da educação oferecida. (p.52)

Com um atendimento insuficiente da demanda educacional Brasileira, em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse novo fundo foi criado por meio da Emenda Constitucional de nº 53 de 19 de dezembro de 2006 e passou a vigorar a partir do ano de 2007, inicialmente, por meio da Medida Provisória nº 339/2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

Fernandes (2015) A Lei do Fundeb manteve alguns dos dispositivos da Lei extinta que regulamentava o Fundef e ampliou o atendimento educacional para toda a educação básica incluindo as modalidades de educação, quilombola, indígena e educação especial. Muitas lacunas detectadas no Fundef foram corrigidas no Fundeb, contudo muitos desafios ainda precisam ser superados, a exemplo da universalização da educação infantil, da qualidade da educação e do aumento do financiamento. (p.121)

A base do financiamento da educação com a utilização dos recursos do Fundeb considerou o que define o artigo 212 da Constituição Federal, Brasil (1988) “A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo da receita resultante dos impostos, compreendida as provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (p.123)

Esta política não alterou o papel da União, que continua sendo de suplementar os recursos existentes nos estados e municípios, contudo em outubro de 2009 foi aprovada

a Emenda Constitucional de nº 59/2009 que retirou a educação dos efeitos da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e tornou obrigatório o ensino para crianças de 04 anos, até jovens de 17 anos, devendo este prazo ser alcançado até o ano de 2016.

Como recurso adicional para manutenção da educação, o artigo 212 da CF em seu § 5º, inclui o salário educação para o ensino fundamental, agora estendido para toda a educação básica “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da Lei”.

Desta forma, os Municípios ficaram obrigados a aplicarem o percentual mínimo de 25% da receita dos impostos, de arrecadação direta ou transferidos pelo Estado e pela União, na manutenção e desenvolvimento do ensino (educação infantil e ensino fundamental).

Além dos 25% da receita proveniente dos impostos, geralmente complementado pelo retorno do Fundeb e do salário – educação, os municípios recebem outras transferências voluntárias através de programas suplementares.

Como se constitui o Fundeb

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica é constituído por uma cesta de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a qual é composta por 20% de vários tributos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados/proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR) e ainda a Complementação da União.

Do montante recolhido a União fica com 57% da arrecadação, os Estados ficam com 25% e os Municípios ficam com 18%.

Sobre a utilização dos recursos

Segundo o que estabelece o art. 21 da Lei 11.494/2007, Brasil (2007) “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”. (p.8)

O artigo referenciado possui clareza com relação ao percentual mínimo que deve ser aplicado no pagamento dos profissionais do magistério (60%), o que traduz o entendimento de que pode ser aplicado em pessoal mais que 60% (sessenta por cento). Porém, com um zelo exacerbado pela Lei de Responsabilidade Fiscal² muitos gestores dispensam tão somente 60% (sessenta por cento) para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Um elemento importante assegurado no art. 212 da Constituição Federal é a aplicação, de no mínimo 25% (vinte e cinco) por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O avanço que a educação Brasileira obteve nas últimas décadas está ligado a esse dispositivo constitucional.

10

A Complementação da União

Visando proporcionar aos estados e municípios condições financeiras para pagamento do Piso Salarial Nacional do Magistério, a Lei nº 11.738/2008 proporciona a complementação de recursos nos casos de comprovada impossibilidade, pois vejamos:

Brasil (2008) Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no [inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos. (p. 2)

²A lei de Responsabilidade Fiscal passou a ser utilizada por muitos gestores, principalmente das cidades pequenas, como um mecanismo de controle dos salários dos professores impedindo-os as melhorias propostas pela lei federal 11.738/2008.

O exposto acima, já se aplica ao total de 10 (dez) estados Brasileiros, dentre eles, a Bahia e por consequência, o município de Guanambi, que no ano de 2013 recebeu de Complementação da União um valor de R\$ 6.530.970,84 (seis milhões, quinhentos e trinta mil, novecentos e setenta reais e oitenta e quatro centavos), no ano de 2014 R\$ 8.501.864,33 (oito milhões, quinhentos e um mil, oitocentos e sessenta e quatro reais e trinta e três centavos) e em 2015 este valor alterou para R\$ 9.650.726,20 (nove milhões, seiscentos e cinquenta mil, setecentos e vinte e seis reais e vinte centavos) registrando, portanto uma evolução na complementação que é repassada ao município de Guanambi³.

A dinâmica do cálculo do valor a ser repassado para cada município é convalidada pelo número de alunos encaminhados ao MEC-INEP pelo referido município por meio do censo escolar do ano anterior. Esse dado é imprescindível para realização do cálculo do financiamento pois, utiliza-se o valor do custo/aluno, que é publicado a cada ano.

Avanços consideráveis foram implementados à educação com o advento do Fundef/Fundeb, porém registra-se algumas inquietações geradas por cálculos “técnicos” a média do valor considerado como real pela legislação atinente à matéria (Lei 9.424/96). Este comportamento, consequentemente gera prejuízos à qualidade da educação e aos profissionais, quando as políticas para a atuação pedagógica e a valorização dos servidores em educação derivam de recursos oriundos do financiamento. Para ilustração do exposto, de acordo a Lei 9.424/96 art. 6º, § 1º, “o valor mínimo anual por aluno nunca deve ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental do ano anterior acrescida do total estimado de novas matrículas” (Brasil, 1996, p. 4). Os valores publicados anualmente através dos sucessivos decretos presidenciais não têm considerado integralmente esta fórmula, resultando, portanto, os valores do custo aluno ano em valores anuais inferiores aos que deveriam caso o dispositivo constitucional fosse respeitado.

Esta atitude inferioriza a qualidade da educação Brasileira e subtrai dos profissionais um piso com um valor mais qualificado, vez em que o valor do piso, segundo o artigo 5º da Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008 (lei do piso) está vinculado ao custo aluno/ano “O

³Informações obtidas na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Guanambi-BA no decorrer da pesquisa de campo.

piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009”. Brasil(2008)

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se 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 nº 11.494, de 20 de junho de 2007](#). (p.2)

Como resultado do requerido ao judiciário, a partir de dezembro de 2015, diversos municípios Brasileiros passam a receber créditos judiciais relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Se os gestores que se encontravam no poder à época se dirigiram ao judiciário na busca das diferenças por reconhecerem injustos os valores repassados aos estados/municípios, muitos destes passam agora a praticarem também injustiças aos professores quando não cumprem o que estabelece o artigo 22º (vigésimo segundo) da Lei 11.494 de 20 de julho de 2007 quando estabelece que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”(Brasil, 2007, p. 8).

Como vê o artigo citado orienta aos administradores dos recursos deste fundo a destinarem parte, “pelo menos sessenta por cento” ao pagamento de professores. Assim acreditamos que se faz necessária uma ampla mobilização da categoria de professores junto às instâncias judiciárias para assegurar ao professor o que a lei lhe atribui.

É imperioso acentuar que mesmo a Lei Federal resguardando o direito ao professor de receber o piso salarial, ainda em diversas localidades do Brasil há gestores que tratam esta questão com tamanha indiferença, não garantem aos profissionais o piso mínimo, sob a argumentação “da falta de recursos” ou mesmo de “impossibilidade por força do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

O art. 4º da Lei do Piso Nacional (11.738/2008) anula este argumento quando estabelece que:

Brasil (2008) a União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no [inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. (p.2)

O parágrafo 1º da lei em apreço dispensa uma atenção aos casos em que, possivelmente registre-se impossibilidade de pagamento do piso, apontando os caminhos que os entes federados devem seguir de acordo com Brasil (2008):

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos. (p.2)

Percebe – se observando a tabela n. 1, abaixo, que o Piso do Magistério vem registrando evolução, assim não há sustentação para as justificativas por parte de muitos gestores em não pagar o piso.

Tabela n. 1: Evolução do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério
Brasil 2010 – 2016

Evolução do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério	
2010	R\$ 1.024,00
2011	R\$ 1.187,00
2012	R\$ 1.451,00
2013	R\$ 1.567,00
2014	R\$ 1.697,00
2015	R\$ 1.917,00
2016	R\$ 2.135,00

Fonte: Ministério da Educação

O Piso Salarial do Magistério em Guanambi

Como resultado de muitas lutas travadas pela categoria de professores, com manifestações, paralizações e até greves, o Piso Salarial do Magistério ao longo dos anos vem sendo cumprido no município de Guanambi, com efeitos retroativos à data base da categoria (mês de janeiro).

Os professores enfrentaram um cenário desfavorável ao iniciar o ano de 2016, em relação ao vencimento. Ao receber da Gestão Municipal o anúncio da impossibilidade de cumprir repasse do percentual de 11,36% (onze, trinta e seis por cento) publicado pelo Ministério da Educação (MEC) aos salários vigentes. As dificuldades apresentadas foram justificadas em relatório informado pelo Setor Contábil da Prefeitura Municipal de Guanambi.

Os dados apresentados suscitaram um incômodo na categoria, que propôs de imediato reuniões entre o poder executivo e o sindicato da categoria (SISPUMUR). Reuniram, também, em assembleia, utilizaram programas de rádio local e aprovaram o “estado de greve”. Estas ações fizeram com que o gestor municipal retomasse as análises e o

percentual de reajuste (11,36%) fosse repassado aos salários dos professores em consonância com o plano de cargos e salários do município.

Tabela n. 2: Evolução do Fundeb em Guanambi-BA, 2010-2016

EVOLUÇÃO DO FUNDEB			
EXERCÍCIO	RECEITA	DESPESA	ÍNDICE
2010	16.780.081,31 52.450,92	11.774.036,32	69,95%
2011	21.025.741,00	15.534.949,61	73,88%
2012	25.017.181,93	18.147.449,83	72,54%
2013	27.517.414,73	22.560.023,39	81,84%
2014	31.108.787,19	26.113.155,94	83,70%
2015	34.326.149,53	31.554.247,80	91,92%
	Projeção 2016	Folha 60%	
R\$ 35.256.058,44	FEV/2015	R\$ 33.218.171,77	94,22%
	Com 11,36%	R\$ 36.991.756,16	104,92%

Fonte: Pesquisa de Campo - Setor Contábil da Prefeitura Municipal de Guanambi

A tabela n. 2 mostra um equilíbrio entre receita e despesa representado pela sintonia dos valores das despesas inferiores aos da receita na folha dos 60% dos recursos do Fundeb.

Registra-se, ainda, um avanço nos percentuais de gastos, que segundo o Setor Contábil da Prefeitura Municipal de Guanambi, justifica-se pelos reajustes aplicados a cada ano ao salário do professor e pelo aumento dos percentuais de titulação e nível previstos no plano de cargos e salários do magistério público municipal.

De acordo com os dados apresentados, ao aplicar o percentual de 11,36% no ano de 2016, o percentual da folha passa de 91,92% para 94,22% e com a possível aplicação dos avanços requeridos (titulação e nível) pelos profissionais da educação, a folha poderá atingir o percentual de 104,92%.

Em termos de Fundeb, o município atinge o ápice da receita e passa a depender de outras fontes de financiamento, não tão regulares, mas importantes para compor a receita orçamentária.

Salário Educação

O Salário Educação enquadra-se como uma contribuição social destinada ao financiamento da educação, foi instituído por meio da lei nº 4.440 de 1964, o qual visava financiar tão somente o ensino primário público. Porém, a lei permitia isenção legal às empresas, que ao invés de fazerem o seu recolhimento aos cofres públicos, poderiam montar escolas para os seus funcionários e dependentes ou mesmo comprar vagas para estes nas instituições particulares de ensino.

Esta possibilidade permitiu que as grandes empresas privatizassem os recursos que deveriam ser destinados aos cofres públicos, causando grandes prejuízos, os quais são apontados por Melchior (1987):

Concessão de bolsas em escolas que só existiam no papel; as escolas recebiam bolsas do salário-educação e, além disso, cobravam dos alunos a diferença que existia para integralizar a mensalidades; as escolas recebiam bolsas do salário-educação e apresentavam uma relação de alunos fantasmas. As escolas recebiam mais bolsas do que a sua capacidade de matrícula. (p.22)

Dando fim à privatização “legal” dos recursos do salário-educação, foi aprovada Emenda Constitucional de nº 14 de setembro de 1996, a qual estabelecia que todo o salário-educação deveria ser destinado aos cofres públicos (Brasil, 1996).

Isto passou a ser válido apenas para os estudantes que ingressaram nas escolas a partir daquela data, sendo permitido aos que já estavam matriculados na data da sanção da lei, a continuarem com o benefício da bolsa até a conclusão do seu curso.

Este recurso é calculado tomando por base a alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações creditadas ou pagas pelas empresas aos segurados empregados com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada.

A ação redistributiva é de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo que a cota federal corresponde a 1/3 do total e as cotas estadual e municipal correspondem a 2/3 do total dos recursos arrecadados. Os depósitos são efetuados, mensalmente, em favor das secretarias de educação dos

estados, do Distrito Federal e dos municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica no exercício anterior ao da distribuição.

Esta dinâmica de distribuição dos recursos foi alterada pela lei 10.832 de 29/12/03, enviando diretamente parte da cota estadual aos municípios.

A partir do reconhecimento das fragilidades do financiamento da educação, o Estado Brasileiro instituiu no ano de 2006 a Emenda Constitucional de nº 53 de 19 de dezembro de 2006, a qual acrescentou uma alteração, ampliando os raios de atuação deste recurso social a toda a educação básica e não tão somente à educação fundamental como era antes.

Sem dúvidas, esta alteração acrescida pela EC n. 52 mencionada soou positivamente na educação, haja vista que o salário educação passou, em 2006, a contemplar toda a educação básica, porém outros problemas foram surgindo, a exemplo, o valor resultante das matrículas no ano de 2007 passou a ser inferior ao do ano anterior, tendo em vista que a mesma arrecadação teria que atender a uma demanda maior (educação básica).

Outro aspecto negativo foi à universalização do valor das matrículas, sem diferenciação no que se refere aos níveis e modalidades, o que contradiz a política do Fundeb, de assegurar valores diferenciados conforme os níveis e modalidades.

Além de fazer a suplementação da alimentação e saúde na educação básica, este recurso, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser também utilizado na aquisição de material didático-pedagógico, no transporte escolar, na capacitação de professores, na construção, reforma e adequação de prédios escolares, na aquisição de equipamentos para escolas públicas que agregam alunos do ensino fundamental, educação especial e educação de jovens e adultos na modalidade presencial.

Essas receitas são administradas por estados e municípios para a manutenção da educação, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujo objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos de toda a educação básica, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, que objetiva garantir o acesso e a permanência do aluno na escola (residente em área rural) e ainda o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o qual tem a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar às escolas públicas de educação básica das redes

estaduais, municipais e as escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos.

Verifica-se, tanto na distribuição dos recursos do Fundeb como na distribuição do salário educação, a necessidade de fiscalização e acompanhamento do censo escolar por parte das representações da sociedade civil, tendo em vista que este mecanismo é utilizado como parâmetro para o repasse de recursos aos estados e seus municípios.

Os Royalties do petróleo e o PIB

Uma educação de qualidade, que avance no enfrentamento dos problemas sociais, culturais, ambientais e tecnológicos, e que valorize os seus profissionais requer a democratização e ampliação de investimentos.

Com uma clara demonstração da possível aplicação de um salto de qualidade para a educação Brasileira, em setembro de 2013, a Presidente Dilma Roussef assinou a Lei 12.858 de 09 de setembro de 2013 que destina 75% dos *royalties* do petróleo e 50% do chamado Fundo Social do Pré-Sal para a educação. Segundo a legislação, Brasil(2013)*royalties* são: “tributos pagos ao Governo Federal pelas empresas que exploram petróleo como compensação por possíveis danos ambientais causados pela extração”. (p. 1)

Pelo texto da referida lei, 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Fundo Social devem ser destinados à saúde e educação até que se cumpra a meta 20 (vinte) do Plano Nacional de Educação (PNE), de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação.

Brasil (2015) “até o 5º ano de vigência do plano 7% (sete por cento) do PIB será destinado para a educação e, no mínimo, 10% até o final do decênio quando, atualmente é destinado apenas 6,1% (seis vírgula um por cento)”.(p.14)

Lamentavelmente, o que se considerava ganho para as políticas públicas da educação e saúde, sofreu um retrocesso, tendo em vista que o senado aprovou no dia 24 de fevereiro de 2016 Projeto de Lei nº 131/2015 de autoria do Senador José Serra, sob o argumento de que a estatal Brasileira não dispõe de fundos para tocar a exploração do petróleo no ritmo em que deveria fazê-lo. Este projeto visa, portanto, privatizar o Pré-Sal e com isto, a Petrobrás deixará de ser a única operadora deste recurso. Decisão que dilapida a soberania nacional e pode fragilizar o investimento público em educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discutir o objeto ao longo do texto, buscamos compreender a política educativa do financiamento na sua composição e propositura em face da realidade vivida pelos gestores e professores no município de Guanambi-BA. A pesquisa evidenciou que a arrecadação municipal, por si só, não consegue financiar o ensino na rede pública, faz-se necessário a complementação da União na rubrica referente ao pagamento do piso salarial profissional nacional aos professores e gestores que atuam na rede. Essa realidade não restringe ao município, apenas, mas é extensiva a todo estado da Bahia.

Um dos elementos a ser atribuído a esse fato é a dívida histórica que o Estado possui para com os seus habitantes. Por muitos anos a Bahia e Guanambi foram administradas por forças políticas que não priorizaram a educação pública. O número de matrículas eram inferiores a demanda, após a reforma educacional ocorrida na década de 1990 que define como meta a universalização do ensino fundamental, a política no âmbito municipal se reestrutura tendo em vista a captação de recurso, pois o cálculo é feito a partir dos dados do censo escolar. O aumento de matrículas no ensino fundamental é registrado sobrecarregando os professores com alto número de alunos por turma e carga horária elevada. Com as constantes investidas do movimento sindical em parceria com os conselhos de controle social os gestores passam a entender a necessidade de melhorar a qualidade da educação e passam a diminuir o quantitativo de alunos por turma e aplicar a legislação referente ao tempo-jornada de trabalho dos professores.

Essas mudanças foram detectadas a partir do exercício democrático da participação da sociedade civil, por meio dos conselhos vinculados ao sistema de ensino municipal, os quais são: de Educação, do Fundeb, da Alimentação Escolar. Os conselheiros, que atuam no município sob análise, ao serem escolhidos por seus pares recebem autorização para representá-los nessas instâncias, Avritzer (2007)“o ato de transferência da autoria é um ato legítimo e, enquanto tal, capaz de fundar o poder soberano legítimo” (p.445). Assim, esses conselheiros, no exercício das suas funções tem ocupado de forma responsável e comprometida os espaços que atuam. Muitas atividades são desenvolvidas a partir dessas intervenções.

Importa-nos destacar que essa ação mais contundente por parte dos representantes da sociedade civil remete a última década quando há por parte dos governos federais um

incentivo ao fortalecimento dessas instituições munindo-as de conhecimento acerca das políticas educacionais mediante programas de formação. Essas ações chegam, também nos municípios e quando as instituições da sociedade civil conseguem eleger representantes que identificam com o projeto de estado, com características voltadas ao bem estar social da população, os embates tornam-se visíveis e direitos são conquistados e ampliados.

Podemos afirmar que por meio de uma política de financiamento, sequenciada ao longo dos últimos anos, a sociedade conquistou uma infraestrutura razoável e uma melhoria na política de recursos humanos, mas ainda não refletiu na qualidade tão esperada da educação infantil e ensino fundamental. Muito ainda precisa ser feito, o controle social, com o amadurecimento alcançado até a presente data, não pode retroceder é preciso avançar, é isso que esperamos.

REFERÊNCIAS

Anastasia, F. e Inácio, M.(2010) Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. *Cadernos ASLEGIS*, n. 40, p. 33-54,

Avritzer, L. (2007) Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no. 3, pp. 443 a 464.

Avritzer, L. et.al. (2009). *Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil*. PRODEP/ UFMG / FINEP, (Relatório de pesquisa)

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

Brasil. (2007). Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. *Diário Oficial [da] República do Brasil*, Brasília, DF.

Brasil. (1996). Lei 9.424, de 20 de junho de 1996. *Diário Oficial [da] República do Brasil*, Brasília, DF

Brasil. (2006). EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial [da] República do Brasil*, Brasília, DF

Brasil. (1996). EC nº 14, de 12 de setembro de 1996. *Diário Oficial [da] República do Brasil*, Brasília, DF

Brasil (2008). Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF

Brasil(2010). Controladoria-Geral da União. *Olho Vivo no Dinheiro Público*. Fundeb. 2. Ed. Brasília: CGU, 2010.Brasília, DF, p, 18-19.

Brasil(2013). Lei 12.858 de 09 de setembro de 2013. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF

Dourado, L.F. & Amaral, N.C. (2011) Financiamento e gestão da educação eo PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: Dourado, L.F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia> Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Fernandes, M.N. (2015).Tempo e salário: as contradições da lei do piso salarial profissional nacional do magistério. 185 fls. Tese (Doutorado). PUC-Goiás, Goiânia,

Gohn, M. da G. (2001)*Movimentos Sociais e Educação* – 4. Ed. – São Paulo: Cortez,

Melchior, J. C..(1987). *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU.