



A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS: IMPACTOS NAS FINANÇAS E NA CARREIRA DOCENTE NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS

Renato Ribeiro Leite *

RESUMO: *Este estudo apresenta as mudanças ocorridas na forma de financiamento da educação básica no Município de Anápolis (GO) após a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007. Essa política de financiamento desencadeou alterações também na carreira dos professores da rede municipal de ensino e, para entendê-las, a análise contempla a política de fundos adotada no país e a valorização do magistério na legislação educacional. Por último, destaca a importância dos atores locais da administração municipal na execução, implementação e formulação de políticas de valorização do magistério.*

Palavras-chave: política de financiamento, Fundeb, valorização do magistério.

ACCOUNTING FUND POLICY: IMPACTS ON FINANCE AND ON TEACHING CAREER IN THE CITY OF ANÁPOLIS

Abstract: This study presents the changes in the way of financing of basic education in the city of Anápolis (GO) after the establishment of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (Fundeb) in 2007. This financing policy has made changes also in the careers of teachers of municipal schools. In order to understand those changes the analysis considers the fund policy adopted in the country and the valuation of teaching in the educational legislation. Finally, the study highlights the importance of local actors of the municipal administration in the implementation and formulation of policies of valuation of teaching.

Keywords: financing policy, Fundeb, enhancement of teaching.

Introdução

A reestruturação do Estado brasileiro na década de 1990 está intimamente entrelaçada com o reordenamento do desenvolvimento capitalista, posto pelas exigências do capital em nível mundial (reestruturação produtiva) e patrocinado principalmente pelo capital financeiro e por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Essa reestruturação do Estado brasileiro tem como perspectiva a criação de um Estado regulador, ágil, de caráter privatista, voltado essencialmente para promover o desenvolvimento

* Mestre em Educação – Professor de Políticas Educacionais na Universidade Estadual de Goiás – leiterr@uol.com.br

econômico, utilizando para isso mais os controles de mercado e menos os controles administrativos. Assim, tem adotado políticas que visam à diminuição da interferência e do financiamento de serviços sociais, numa clara posição de privatização do público. “O Estado reduziria seu papel de prestador direto de serviços, manteria o papel de regulador, provedor e promotor desses serviços, entre os quais de educação e saúde” (SILVA JR; SGUISSARDI, 1999, p. 40).

A educação pública é parte fundamental dessa ampla reestruturação do Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a política educacional deve ser pensada e analisada no contexto das políticas públicas que a sociedade estabelece como projeto e que se implementa por meio da ação do Estado (AZEVEDO, 1997).

O governo brasileiro tem tentado, nas últimas décadas, reestruturar a educação básica para dotá-la do que entende ser uma melhor qualidade, eficiência e equidade. Para alcançar esses objetivos, desenvolveu vários projetos e programas, tais como: Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e, mais recentemente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), entre outros.

A reforma educativa, em específico a municipalização do Ensino Fundamental, foi implantada no Brasil com o apoio regular do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e caracteriza-se pela descentralização, via municipalização do Ensino Fundamental, mas sem que haja uma colaboração efetiva e articulada entre os entes federados (HADDAD, 1998).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) permitiram que os Municípios criassem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo-lhes relativa autonomia na formulação de políticas educacionais, em especial para a educação infantil e o Ensino Fundamental, uma vez que, até então, ao Município cabia apenas a gestão administrativa.

Conforme Souza e Faria (2004), com a CF/88 foi facultado aos Municípios o direito de emitir normas e constituir políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de Colaboração. Portanto, pelo menos no âmbito da lei, deixaram de prevalecer as relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder.

As leis aprovadas a partir de 1996, tais como a Emenda Constitucional (EC) 14/1996, bem como a sua regulamentação pela Lei nº. 9.424/1996; a nova LDB 9.394/96 e a Ementa Constitucional (EC) 53/06, alteraram de forma significativa as responsabilidades dos entes federados quanto ao custeio e o desenvolvimento da educação básica (OLIVEIRA, 1999). Mas, para Martins (2009), o debate sobre o financiamento da educação básica no Brasil ainda não foi resolvido a contento.

A questão federativa é um tema que não tem sido bem equacionado no debate acerca do financiamento da educação. Seja no âmbito acadêmico ou no movimento social, desconsidera-se frequentemente a forma assumida pelo Estado brasileiro e procura-se com ele interagir como se fosse um Estado Unitário. Por exemplo, reivindica-se frequentemente um determinado percentual do PIB, sem discutir qual esfera é responsável por qual incremento; considera-se que este esforço cabe unicamente ao governo central, confundindo-se a esfera federal com o Estado brasileiro. (MARTINS, 2009, p, 38)

No Brasil, a municipalização do ensino, promovida e incentivada pelo governo federal e pelos governos estaduais ao longo dos anos 1990, contribuiu para que os Municípios assumissem novas responsabilidades com a educação básica.

Nessa perspectiva, após a promulgação da CF de 1988 e principalmente com a aprovação da LDB 9.394/96, os Municípios se viram diante da possibilidade de construir um maior grau de autonomia em face das políticas educacionais, em especial, as relativas à educação infantil e ao Ensino Fundamental. Contudo, passaram a enfrentar desafios quanto à participação no regime de colaboração com os Estados e a União; à previsão da educação municipal como capítulo especial na formulação de suas Leis Orgânicas; à elaboração dos planos municipais de educação; à composição de seus conselhos de educação e, ainda, à criação de conselho de acompanhamento e controle social do Fundef e do Fundeb.

Breve histórico da política de financiamento da educação no Brasil

A educação é a área que há mais tempo conta com previsão constitucional para a aplicação obrigatória de recursos. A vinculação de recursos para a educação foi prevista pela primeira vez na Constituição de 1934, que dispõe que a União e os Municípios devem aplicar

10% da receita auferida com impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), e os Estados e o Distrito Federal, 20%.

Depois de 1934, a vinculação apareceu e desapareceu sistematicamente nas sucessivas Constituições e na legislação educacional. Na Carta Constitucional de 1937 ela foi extinta, vindo a ser restabelecida na Constituição de 1946, que mantém o percentual mínimo de 10% para a União, mas eleva a contribuição dos Municípios, equiparando-a à dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, 20% (Art. 169). A Lei nº 4.024/61, em seu Art. 92, ampliou para 12% o percentual mínimo de contribuição da União, mantendo os demais.

A Constituição de 1967 retirou a vinculação novamente, mas a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retomou-a para os Municípios, com o percentual mínimo de 20% da receita tributária e das transferências constitucionais. A Emenda Constitucional nº 24, de dezembro de 1983, novamente reintroduziu a vinculação constitucional de recursos, com alíquotas de 13% para União e de 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. E, por último, a Carta Magna de outubro de 1988 alterou o percentual mínimo da União de 13% para 18%, mantendo os demais percentuais (OLIVEIRA, 2007).

O Art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não deverão ser inferiores a 18% da receita de impostos para a União e nunca menos de 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. Além dessa vinculação constitucional, há outro artigo da Constituição que influencia a política de financiamento da educação básica brasileira: o Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelos menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988)

Esse artigo já sofreu duas alterações. A primeira, com a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A segunda alteração foi por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef. Este era um fundo de natureza contábil,

regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O Fundef entrou em vigor, em nível nacional, em 1º de janeiro de 1998, sendo destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental, e perdurou até 2006.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados à MDE. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses 25% – portanto, 15% – passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental e distribuídos pelo Fundef, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede pública de ensino.

O Fundef era constituído de 15% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96, e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp). Também entrou na composição do Fundef, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do Estado onde o valor per capita interno do fundo estadual for inferior ao valor/aluno definido nacionalmente.

O Fundeb, por sua vez, foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, mas sua implantação já havia sido iniciada em 1º de janeiro desse mesmo ano, por força da emenda constitucional que o criou (EC 53), de dezembro de 2006. Sua implantação ocorreu de forma gradual e alcançou sua plenitude em 2009.

Com o Fundeb, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passou para 20% e sua abrangência foi ampliada para toda a educação básica pública presencial. A distribuição dos recursos é feita com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária de cada ente participante do Fundo. Ou seja, os Municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos matriculados na educação infantil e no Ensino Fundamental, e os Estados e o Distrito Federal, com base nos alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio.

A composição do Fundo é feita com impostos estaduais e pelas transferências constitucionais aos Estados e Municípios, sendo constituído por 20% da arrecadação do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp, da Desoneração de Exportações (LC

87/96). Ainda, 20% do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), do Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA), da quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR) e das receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União está definida da seguinte forma: 2,0 bilhões de reais em 2007, 3,0 bilhões de reais em 2008, 4,5 bilhões de reais em 2009 e no mínimo 10% do valor total do Fundo a partir de 2010.

A política de fundos adotada no país trouxe e trará um reordenamento na maneira como os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) ofertaram e ofertarão a educação básica no Brasil. O Fundef provocou uma corrida à municipalização do Ensino Fundamental, principalmente pela inferência decorrente do seu modo de funcionamento, o que induziu vários Municípios a criarem os seus próprios sistemas. Segundo Pinto (2007), ao vincular parte dos recursos destinados à MDE à matrícula de alunos no Ensino Fundamental regular, acelerou-se o processo de municipalização do ensino no Brasil. No Município de Anápolis não foi diferente. Em 1999, a rede municipal de ensino matriculou 43,6% dos alunos de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental, e em 2009 esse percentual elevou-se para 73,7%.

Mas, mesmo assim, Pinto (2007) considera que o Fundeb representa um avanço ante o Fundef, ao resgatar o conceito de educação básica e fortalecer o controle social. Todavia, o Fundeb não enfrentou os dois principais problemas da política de fundos: primeiro, essa política não leva em consideração o valor mínimo necessário para um ensino de qualidade, e sim o montante de recursos arrecadados; segundo, apesar de esse fundo ser único em cada unidade da federação, os alunos são atendidos por duas redes distintas, com modelo de funcionamento e de qualidade diferentes entre si e que não articulam uma colaboração para a oferta do ensino.

Como a retirada dos recursos dos fundos tem como base o número de alunos matriculados na educação básica, houve casos de Municípios que receberam mais recursos do que a sua própria arrecadação, e de outros que perderam dinheiro. Esse fenômeno foi popularmente batizado de efeito “Robin Wood”, pois aqueles Estados e Municípios que tinham uma boa base de arrecadação, mas poucos alunos matriculados na educação básica, tiveram de repassar recursos financeiros aos Municípios com elevado quantitativo de matrículas no Ensino Fundamental, mas que contavam com uma pequena base de arrecadação de impostos.

A dinâmica da política de Fundos no Município de Anápolis

O Município de Anápolis, que possui uma estrutura consolidada de oferta de educação básica, em especial o Ensino Fundamental, vem recebendo ao longo dos anos uma significativa quantidade de recursos a mais, tanto do Fundef como do Fundeb, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução das receitas vinculadas para manutenção e desenvolvimento do ensino no Município de Anápolis (2002 a 2009)

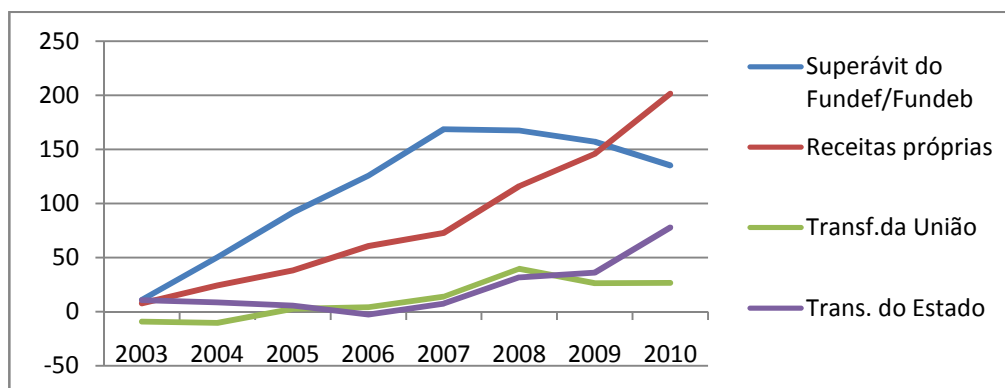
(valores em R\$, a preços de novembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Receitas de impostos próprios	Transferências constitucionais da União	Transferências constitucionais do Estado	Receita do Fundef/Fundeb superávit	Salário Educação	Total
2002	7.103.883,49	9.051.207,15	20.131.867,80	9.218.587,27	1.056.488,21	46.562.033,92
2003	7.637.255,81	8.221.591,66	22.253.242,56	10.220.001,53	1.061.135,94	49.393.227,50
2004	8.815.585,33	8.117.350,60	21.802.985,61	13.846.886,43	2.143.022,97	54.725.830,94
2005	9.801.630,66	9.285.604,15	21.269.275,90	17.642.995,11	2.501.438,83	60.500.944,65
2006	11.395.334,47	9.433.364,56	19.785.192,35	20.780.970,15	3.077.113,48	64.471.975,01
2007	12.262.880,48	10.320.084,72	21.580.571,12	24.740.713,60	2.644.426,56	71.548.776,48
2008	15.322.985,15	12.645.857,04	26.505.101,57	24.631.167,66	2662.644,39	81.767.755,81
2009	17.464.243,27	11.441.969,69	27.401.597,62	23.671.117,67	3.583.465,06	83.562.393,31
2010	21.403.469,15	11.477.486,68	35.769.619,43	21.653.392,27	3.696.376,97	94.000.344,50

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Todas as receitas destinadas à MDE tiveram aumento significativo ao longo dos últimos anos. O superávit do Fundeb, em 2008, cresceu 18,5% em relação ao último ano de vigência do Fundef (2006), mas em 2010 esse acréscimo foi de somente 0,4%. A arrecadação própria do Município elevou substancialmente nos últimos anos. Em 2007, o crescimento foi de 72,6% em relação a 2002, e em 2010 a elevação foi de 201,3%. As transferências constitucionais também tiveram incremento nesse período. Em 2010, os repasses da União aumentaram 21,7% em relação ao ano de 2006 e as transferências do Estado saltaram de 9,1% em 2007 para 80,7% em 2010. O Gráfico 1 demonstra que o superávit do Fundeb foi o que teve a menor elevação no período. Mesmo assim, ficou bastante acima da inflação acumulada do período.

Gráfico 1 – Evolução das receitas vinculadas à educação do Município de Anápolis após a implantação do Fundef



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Os recursos financeiros para a MDE no Município de Anápolis aumentaram de forma significativa, tanto por meio da arrecadação de tributos próprios como também das transferências constitucionais. Mas o aumento mais significativo de recursos para a MDE é proveniente do superávit que o Município recebeu dos fundos, principalmente do Fundef. Os recursos advindos desses fundos são recursos novos, que entram para aplicação exclusiva em MDE.

Em 2002¹, somente o superávit, ou seja, os recursos que o Município recebeu a mais do Fundef, representou 25,4% dos recursos financeiros vinculados e destinados para aplicação em MDE no Município. Esse patamar foi elevado para 43,71% em 2005 e, no último ano de funcionamento do Fundef, atingiu o percentual de 51,16% do total dos recursos financeiros para MDE.

Em 2007, o superávit do Fundeb representou 56% dos recursos financeiros destinados para a MDE no Município, considerando todas as receitas vinculadas. Em 2008, percebe-se uma pequena queda em percentuais (45,2%) da participação do Fundeb nos recursos financeiros destinados para a MDE do Município. Em 2010, o Município de Anápolis diminuiu o percentual (31,5%) de recursos advindos a título de acréscimo (superávit) do Fundeb.

¹ O Fundef começou a funcionar de forma efetiva em 1998, mas o TCM disponibiliza, no seu sítio, consulta sobre arrecadação de impostos dos Municípios a partir de 2002. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/tcm/estrutura.jsf?pagina=portal/principalPortalTCM.jsf>.

Essa diminuição pode ser explicada pelo aumento do percentual da receita própria dos impostos no cômputo geral da arrecadação do Município de Anápolis. Em 2007, a arrecadação dos impostos da municipalidade representou 17,13% da receita total vinculada em MDE, e em 2010 passou para 31,2%. Outro fator que explica essa pequena redução do percentual do superávit do Fundeb foi o arrefecimento na matrícula da rede municipal de Anápolis (ver Tabela 2).

Tabela 2 - Evolução da matrícula na educação básica na rede municipal de ensino de Anápolis e relação das receitas vinculadas ao ensino por aluno/ano (2002 a 2009)

(valores em R\$, a preços de novembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Ed. Infantil	En. Fund.	Ed. Especial	EJA	Total	Receita/aluno/ano
2002	565	27.263	150	3.283	31.261	1.489,46
2003	678	27.276	118	3.631	31.703	1.557,00
2004	729	26.395	135	3.652	30.911	1.770,43
2005	859	25.741	230	2.863	29.693	2.037,54
2006	934	26.821	185	2.741	30.681	2.101,36
2007	1.420	26.081	379	2.265	30.145	2.373,49
2008	1.793	25.602	443	2.033	29.871	2.737,36
2009	2.126	25.571	279	1.534	29.510	2.831,66
2010	2.386	26.103	420	1.944	31.054	3.027,00

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do MEC/Inep

A Tabela 2 mostra o aumento de forma significativa do valor da receita aluno/ano. Em 2002, o Município teve uma receita disponível de R\$ 1.489,46 por aluno/ano para aplicar na MDE. Esse valor foi elevado para 41,1% e saltou para R\$ 2.101,36 em 2006, enquanto a inflação acumulada no período foi de apenas 23,06%. Em 2010, esse valor atingiu o patamar de R\$ 3.027,00 por aluno/ano para aplicar na MDE.

Nesse período, a evolução da matrícula do Ensino Fundamental municipal nos anos de 2002/2003 se mantém, havendo uma ligeira queda nos anos de 2004/2005 (5,58%). Em 2006, sofreu um pequeno aumento (4,19%) em relação ao ano de 2005. Em 2007/2009 verifica-se novamente uma ligeira queda da matrícula da educação básica do Município. Por isso, temos um acréscimo considerável no valor da receita aluno/ano na rede municipal de Anápolis. Em 2010, as matrículas no Ensino Fundamental público municipal tiveram um acréscimo de 2,1%.

Em relação à evolução da matrícula da educação infantil na rede municipal de ensino de Anápolis, podemos perceber um aumento considerável após a implantação do Fundeb. Em 2007, o aumento foi de 52,03%; em 2008, de 26,26%; e em 2010, de 12,2%.

Valorização do magistério municipal após a implantação da política de fundos contábeis

A questão da valorização dos profissionais do ensino está prevista no Art. 206, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual determina, como princípio educacional, a garantia, na forma da lei, de planos de carreira para o magistério público e piso salarial profissional, além de ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, como importantes desdobramentos para educação nacional.

A LDB nº 9.394/96 reforça tal dispositivo no Art. 67, determinando que os sistemas de ensino promovam a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III – piso salarial profissional; IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI – condições adequadas de trabalho. E contempla, no Art. 70, a remuneração dos profissionais da educação como despesa de MDE.

Da parte da receita de impostos vinculados à educação, explicitada no Art. 212 da CF/88 – que também define a expressão MDE –, a Emenda à Constituição nº. 14/96 subvinculou 60% dos recursos dos Estados e Municípios para o Ensino Fundamental e também criou o Fundef. Essa emenda estabeleceu ainda que uma proporção não inferior a 60% dos recursos recebidos do Fundo por governos estaduais e municipais deveriam ser destinada ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício do magistério. A Lei nº. 9.424/96, regulamentadora do Fundef, também determinou, no Art. 9º, o estabelecimento de plano de carreira e remuneração do magistério que assegurasse: I – a remuneração condigna dos professores do Ensino Fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II – o estímulo ao trabalho em sala de aula; e III – a melhoria da qualidade do ensino.

Com a substituição Fundef pelo Fundeb, a questão da valorização profissional do magistério continuou central. Por isso, a Lei n. 11.494/07, que regulamentou o Fundeb, passou

a especificar as responsabilidades de Estados e Municípios com a política de valorização dos profissionais da educação da seguinte forma:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos profissionais da educação básica da rede pública;

II – integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único – Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1997)

A referida lei também determinou, no Art. 41, o dia 31 de agosto de 2007 como prazo final para o poder público fixar o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica.

A Lei n. 11.738/08, que cria o PSPN, foi sancionada pelo Presidente da República em 16 de julho de 2008 da seguinte forma:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 2008)

Um dos objetivos explícitos do Fundef e do Fundeb é a valorização dos trabalhadores em educação, incluindo uma remuneração condigna e o estabelecimento do piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O Município de Anápolis, após a adoção da política de fundos, vem aumentando de forma substantiva os recursos financeiros para aplicação em MDE, em especial, a entrada de

dinheiro novo por meio da política dos Fundos contábeis. Por outro lado, a matrícula da educação básica não sofreu aumento significativo, aliás, vem diminuindo nesse do período. O Fundeb trouxe uma reconfiguração na forma do financiamento da educação básica no Município de Anápolis, e isso nos leva a questionar a valorização do magistério na rede municipal de ensino nos seguintes termos:

- O Município melhorou a valorização do magistério após a implantação da política de fundos contábeis, em especial o Fundeb?
- Os professores da rede municipal de ensino de Anápolis tiveram sua remuneração elevada na mesma proporção do aumento do superávit da arrecadação do Fundeb?
- Após a implementação do Fundef e do Fundeb, os professores tiveram a implantação do plano de cargos e salários?

O primeiro Estatuto do Magistério Público do Município de Anápolis foi instituído pela Lei nº. 1.339, de 11 de novembro de 1985, que dispõe sobre o regime jurídico, a carreira do pessoal do magistério e a regulamentação de suas atividades, e, ainda, institui os seus direitos, vantagens e deveres. Esse Estatuto foi parcialmente alterado pela Lei nº. 2.594, de 07 de julho de 1998, que estabeleceu o plano de carreira e vencimentos dos servidores do magistério público municipal. Essa alteração se deu para adequar a legislação municipal à nova legislação educacional nacional, em especial, à Lei nº. 9.424/96, que regulamenta o Fundef, e à Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96).

Após vinte e quatro anos de vigência do Estatuto do Magistério, criado em 1985, ele foi substituído pela Lei complementar nº 211, de 22 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Regime Jurídico, a carreira do pessoal do magistério público do Município de Anápolis e regulamenta suas atividades específicas, estabelecendo seus direitos, vantagens e deveres. Esse Estatuto foi elaborado a partir de uma comissão criada com representantes de gestores das unidades de ensino fundamental, de centros municipais de educação infantil, de professores aposentados e de várias entidades, dentre elas, o Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Ensino de Anápolis (SINPMA), o Conselho Municipal de Educação (CME) e a Secretaria Municipal de Educação, (SEMED).

O Estatuto é composto por títulos da administração escolar; do magistério; do cargo de professor; da remoção, da disposição e da readaptação; dos direitos e vantagens; dos deveres e das responsabilidades; do quadro do magistério; das disposições transitórias e finais. Inúmeros avanços foram obtidos pelos professores da rede municipal de ensino de Anápolis com o Estatuto, dentre os quais pode-se destacar:

- Gratificação pelo desempenho do magistério em lugar de difícil acesso. Será concedida uma gratificação de 20% sobre o vencimento base ao professor que resida na zona urbana e trabalhe na zona rural ou nos Distritos, bem como ao professor que se deslocar para zonas de difícil acesso;
- Gratificação de titularidade. Será concedida ao professor público municipal estável que estiver atuando no âmbito da Secretaria Municipal de Educação gratificação de titularidade, mediante apresentação de certificado ou certificados de aprimoramento, aperfeiçoamento profissional ou pós-graduação na área educacional ou na sua área de formação; essa gratificação pode chegar até 30% sobre o vencimento na referência que o professor ocupar;
- Gratificação de regência. Ao professor que estiver em efetivo exercício de regência de salas de aula será concedida gratificação de 10% sobre o vencimento base, sendo que para o professor alfabetizador que atuar na regência de 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, essa gratificação será de 20% sobre o vencimento;
- Adicional por tempo de serviço. Ao professor será concedida, por quinquênio de efetivo serviço público, adicional por tempo de serviço de 10% sobre o vencimento do respectivo cargo de provimento efetivo;
- Progressão vertical e horizontal;
- O professor em efetiva regência de classe terá a cota de 30% de sua jornada de trabalho considerada como horas-atividades, benefício que consiste em uma reserva de tempo destinada a trabalho de planejamento das tarefas docentes, assistência e atendimento individual aos alunos, pais ou responsáveis e, formação continuada, que será cumprida, preferencialmente, de acordo com a proposta pedagógica de cada unidade escolar. (GOIÁS, 1985)

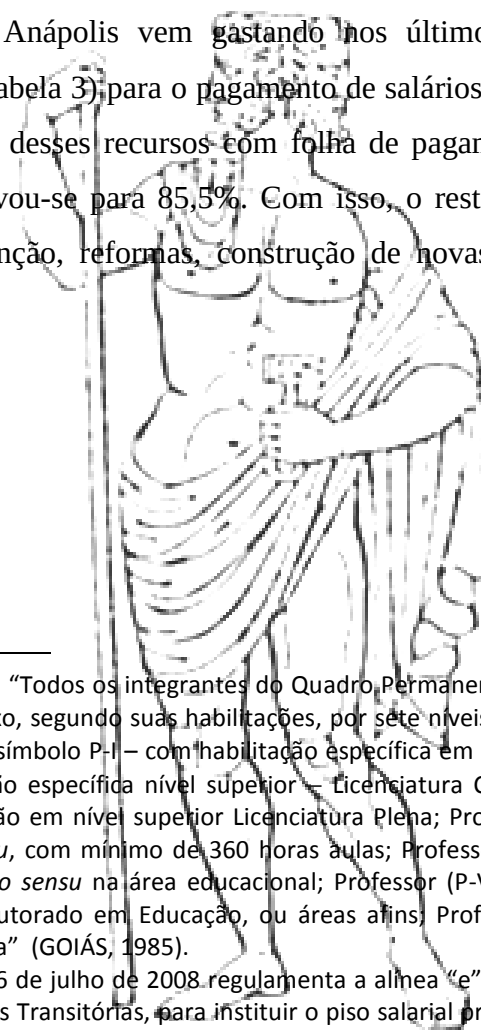
Além dos avanços descritos acima, também foi garantido ao magistério público municipal o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica. O Art. 54 do Estatuto do Magistério (GOIÁS, 1985) garante:

Os valores dos vencimentos básicos dos professores passam a ser determinados, a partir da data de publicação desta Lei Complementar, conforme Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica, atualizado anualmente no mês de janeiro, calculado no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental, definido

nacionalmente, nos termos da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho, garantido o mesmo percentual a todos os níveis².

Esse Estatuto trouxe e trará uma série de avanços para o magistério público municipal. Dentre os vários avanços, destaca-se a adoção do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica³ como referência para a atualização monetária de todos os vencimentos básicos dos professores do magistério.

O Município de Anápolis vem gastando nos últimos anos boa parte dos recursos destinados à MDE (ver Tabela 3) para o pagamento de salários. No ano de 2007, a Secretaria de Educação utilizou 78,4% desses recursos com folha de pagamento e previdência social, e em 2009 esse percentual elevou-se para 85,5%. Com isso, o restante dos recursos é praticamente insuficiente para manutenção, reformas, construção de novas escolas e despesas diárias das unidades escolares.



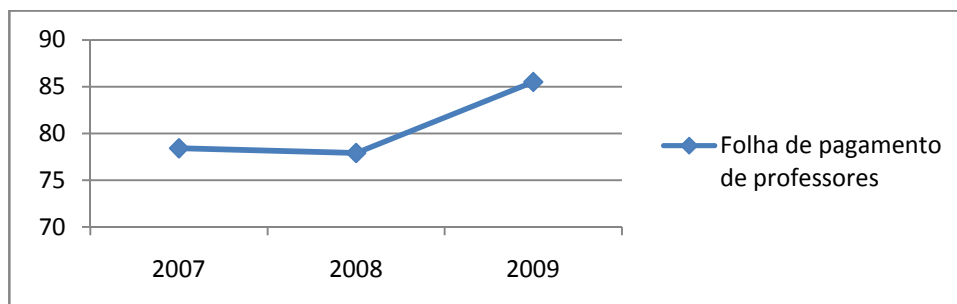
² O Estatuto dispõe ainda que: “Todos os integrantes do Quadro Permanente tem o mesmo título de “Professor”, distribuindo-se da forma abaixo, segundo suas habilitações, por sete níveis, designado cada nível por um símbolo peculiar: Professor de Nível I, símbolo P-I – com habilitação específica em nível médio, na modalidade magistério; Professor (P-II) com habilitação específica nível superior – Licenciatura Curta, extinto quando da sua vacância; Professor (P-III) com habilitação em nível superior Licenciatura Plena; Professor (P-IV) – com Licenciatura Plena, mais Pós-graduação *lato sensu*, com mínimo de 360 horas aulas; Professor (P-V) – professor com mestrado em curso de Pós-graduação *stricto sensu* na área educacional; Professor (P-VI) – com Licenciatura Plena mais Pós-graduação *stricto sensu* e Doutorado em Educação, ou áreas afins; Professor Especialista em Educação, (PEE), extinto quando da sua vacância” (GOIÁS, 1985).

³ A Lei Federal 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.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no [art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte: **I – (VETADO); II** – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente; **III** – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente. (BRASIL, 2008)

Gráfico 2 - Evolução dos gastos da educação com folha de pagamento e previdência social do Município de Anápolis (2007 a 2009)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

Os gastos da educação com folha de pagamento e previdência social, após a implantação do Fundeb em 2007, atingem mais de 75% de toda arrecadação destinada à educação. Em valores corrigidos pelo IPCA, em 2008 há um acréscimo de 13,5% nas despesas com pessoal, já em 2009 esse percentual aumentou em 12,2% em relação ao ano anterior. O principal motivo para esse aumento foi a implantação do Piso Nacional do Magistério.

Tabela 3 – Evolução dos gastos da educação com folha de pagamento e previdência social do Município de Anápolis (2007 a 2009)

(valores em R\$, a preços de novembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Folha de Pagamento	Instituto de Seguridade Social dos Servidores Municipais de Anápolis (ISSA)	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Total	% em relação à receita da educação sem o INSS
2007	48.484.322,17	7.613.683,58	3.608.222,91	59.706.228,66	78,4
2008	49.471.385,81	14.220.326,66	3.738.307,34	67.430.019,81	77,9
2009	60.239.092,88	11.215.021,68	770.574,80	72.224.689,36	85,5

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base nos dados primários do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM).

Também, o que se destaca nessa tabela é o gasto com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nos anos de 2007 e 2008. Em 2007, a Secretaria de Educação destinou 6,04% de suas receitas para o Instituto e em 2008, 5,54%. O Município de Anápolis tem o seu próprio

Instituto de Seguridade Social dos Servidores (ISSA) e a grande totalidade dos servidores da Secretaria de Educação é concursada e vinculada à organização. Por isso, não se justifica o gasto tão elevado com o INSS.

Conforme informações da contabilidade da SEMED, a maior parte desses repasses para o INSS são parcelas de dívidas da administração municipal que foram renegociadas com o Instituto. A Secretaria da Educação assumiu em torno de 30% da dívida total. Segundo a SEMED, no máximo 3% dessa dívida pertence à Educação. Em 2009, com a nova administração da cidade e da secretaria, esse repasse foi reduzido de forma significativa.

Apesar de os recursos do Fundeb (2007/2010) terem sido totalmente utilizados para pagamento de salários dos professores e funcionários da rede municipal de ensino, não foram suficientes para quitá-los. Foi necessário utilizar parte dos recursos não vinculados ao Fundeb para esse objetivo.

Essa ampliação nas receitas de impostos vinculados à educação, arrecadados no Município, não se traduziu, inicialmente, em melhoria dos vencimentos do magistério público municipal. O primeiro aumento salarial após a implantação do Fundeb (2007) foi concedido pela municipalidade em novembro de 2008. Esse reajuste ficou abaixo da correção da inflação do período, conforme o Quadro I.

Quadro I - Evolução dos vencimentos do Magistério Público Municipal de 2004 a 2010
(valores em R\$, a preços de novembro de 2011, corrigidos pelo IPCA)

		Referência – A – 40 horas semanal							
Cargo	Nível	07/1998	05/2004	2005	07/2006	11/2008	01/2009	07/2009	02/2010
Professor	I	948,20	637,50	733,43	833,58	803,29	1.000,14	1.020,60	1.126,78
	III	1.365,39	918,04	1.040,19	1.130,82	1.093,28	1.219,15	1.244,09	1.558,64
	IV	1.773,08	1.192,15	1.349,73	1.467,33	1.418,60	1.474,66	1.504,83	2.020,27
	V	--	2.689,29	3.045,27	3.330,06	3.202,52	3.328,94	3.397,05	2.606,00
	VI	--	-	-	-	-	-	-	2.866,61
	PE	2.039,04	1.370,98	2.119,42	2.304,08	2.229,22	2.316,63	2.364,03	2.482,58

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, com base nos dados primários do Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Ensino de Anápolis (Sinpma).

A recuperação salarial nos vencimentos do magistério municipal se deu somente a partir de 2009, com dois reajustes acima da inflação do período. O primeiro aumento foi em janeiro,

com percentual variado para o cargo de professor no quadro permanente de magistério⁴. Os professores de nível I tiveram aumento de 24,2%, enquanto os de nível III, de 11,5%. O segundo reajuste nos vencimentos deu-se no mês de julho, com percentuais de 2,04% para os professores de nível 1 e 3. Mas, comparando-se o valor do salário do professor com licenciatura Plena (P-III) em 1998 com os valores dos anos seguintes, podemos perceber que a recuperação do poder de compra do salário só se dá em 2010.

Em dezembro de 2009, o prefeito sancionou a Lei Complementar nº 211, que cria o Estatuto e Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal, que garante reajuste anual, no mês de janeiro, nos vencimentos dos professores. Esse reajuste baseia-se nas Leis Federais nº 11.494 e nº 11.738, que estabelecem reajuste anual no Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica.

Em fevereiro de 2010, os percentuais variaram para o quadro do magistério. Os professores (P-I) tiveram um aumento de 10,4%, enquanto os professores (P-IV) foram contemplados com o maior índice de reajuste, com 34,2%. Já os professores (P-V) tiveram redução salarial de -23,3%, conforme o Quadro I.

Essas oscilações nos percentuais de aumento são justificadas em função da adequação do quadro de professores permanentes no novo Estatuto do Magistério. Essa adequação diminui as distorções nos vencimentos dos professores entre os níveis da carreira. A diferença salarial do professor com o título de Mestre (P-V) e o professor com Ensino Médio na modalidade magistério (P-I) em 2009 foi de 232,8%, e com a adequação estabelecida pelo novo Estatuto em 2010 caiu para 120,3%.

Considerações finais

A política de fundos para o financiamento da educação no Brasil adotada nas últimas décadas favoreceu e favorece o Município de Anápolis, que nos vem recebendo em torno de 40% a mais dos recursos destinados para a manutenção e o desenvolvimento da educação. O Município teve e tem um superávit considerável após a adoção do Fundef e do Fundeb e nem mesmo a substituição de um fundo pelo outro significou uma diferenciação expressiva no quantitativo recebido.

⁴ O quantitativo do cargo de professor no quadro permanente foi composto por 260 vagas para o cargo de Professor (P-I); 03 vagas para o de Professor (P-II); 1.290 vagas para o de Professor (P-III); 1.327 vagas para o cargo de professor (P-IV); 21 vagas para o de professor (P-V); 10 vagas para o cargo de professor (P-VI); e duas vagas para o cargo de Professor especialista (PEE).

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED), nos últimos anos, vem aumentando de forma significativa as suas receitas para aplicação em manutenção e desenvolvimento da educação, tanto em relação aos fundos contábeis como na elevação das receitas próprias e das transferidas pela União e pelo Estado. Podemos evidenciar isso por meio da elevação da receita aluno/ano ao longo do período em análise. Em 2010, a SEMED teve à disposição R\$ 3.027,00 para cada aluno matriculado em sua rede, um aumento de 103,2% em relação a 2002.

Também não observamos aumento nas matrículas da educação básica na rede municipal; pelo contrário, há uma pequena redução nessas matrículas, principalmente no Ensino Fundamental. Percebemos, sim, uma considerável elevação na matrícula da educação infantil, mas esse acréscimo não se dá por meio da construção de novos centros municipais de educação infantil, e sim pela redução do tempo de permanência das crianças do Jardim II (5 anos de idade) nesses CMEIs, que de período integral passou para um único turno, o que fez com que dobrasse a matrícula nessa fase. A SEMED também matriculou crianças de cinco anos em escolas de Ensino Fundamental fora dos CMEIs.

Uma das grandes modificações do Fundeb em relação ao seu antecessor Fundef é a contribuição financeira da União. No último ano de funcionamento do Fundef (2006), a União contribuiu com pouco mais de 300 milhões de reais. Em 2009, o aporte da União foi de mais de 5 bilhões de reais, o que representou mais de 6% do total das contribuições ao Fundo. A partir de 2010, a União deverá contribuir com no mínimo 10% do total dos recursos vinculados ao Fundeb no país.

Mesmo com essa maior participação da União no financiamento da educação básica, via Fundeb, o Estado de Goiás não recebeu, e provavelmente não receberá, nenhum recurso a título de complementação da União para o Fundo. O Estado de Goiás e os Municípios goianos continuarão a financiar praticamente sozinhos a educação básica pública. Talvez isso explique a pouca modificação no padrão de financiamento da educação básica no Município de Anápolis após a implantação do Fundeb.

Nesses quatro anos de vigência do Fundeb, principalmente a partir de 2009, os professores da rede municipal de ensino de Anápolis tiveram uma valorização tanto na carreira como nos vencimentos salariais. Alguns motivos ajudam a compreender essa valorização nesse curto espaço de tempo.

Primeiro, a própria criação do Fundeb, cuja regulamentação (Lei nº 11.494/07) estipulou um prazo (31 de agosto de 2007) para o poder público fixar o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, o que levou a Prefeitura

de Anápolis a reelaborar o Estatuto do Magistério e a adotar o PSPN como critério para remuneração do magistério municipal como um todo. Segundo, porque a própria Secretaria Municipal de Educação vem aumentando nos últimos anos, de forma significativa, as suas receitas para aplicação em manutenção e desenvolvimento da educação tanto em relação ao Fundeb como na elevação das receitas próprias como das transferidas pelo Estado e pela União.

Terceiro, pesou a decisão política dos agentes locais na elaboração das políticas públicas para educação no âmbito do Município. A atual gestão (2009/2012) promoveu várias ações no sentido de valorizar o magistério público. Entre essas ações, destacam-se a implantação do Estatuto do Magistério e os reajustes constantes nos salários dos professores. Na atual administração, os vencimentos dos professores tiveram cinco reajustes, o último deles concedido no mês de março de 2011.

Na administração anterior (2005/2008), os salários dos professores foram reajustados somente três vezes, sendo que nenhum dos reajustes foi suficiente para elevar os salários ao mesmo patamar de 1998. Após a implantação do Fundeb (01/2007), somente um reajuste foi concedido (nov./2008) no final da administração. Ao longo dessa administração, o professor (P-III) com Licenciatura Plena teve reajuste real de 5,1% e, na atual gestão municipal (2009/2012), faltando quase um ano para o seu término, o reajuste para o mesmo nível de professor foi de 27,8%.

Por isso, considera-se importante a decisão política dos agentes locais, a elaboração e a implementação das políticas públicas. Sem essa decisão política de valorizar os professores municipais, mesmo tendo uma legislação federal que induz essa valorização, não haveria garantia suficiente para que de fato ela ocorresse. Muitos Estados e Municípios brasileiros ainda não implantaram o piso salarial profissional nacional e não criaram nem reformularam o plano de cargos e salários dos seus professores, inclusive o Estado de Goiás.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. Campinas-SP: Autores Associados, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação Nacional. Brasília, 1996.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. Lei n. 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, DF, 17 de jul. 2008.

GOIÁS. Prefeitura de Anápolis. Lei complementar nº 211, de 22 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Estatuto e Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal. Anápolis, 2009.

HADDAD, S. Os Bancos Multilaterais e as Políticas Educacionais no Brasil. In: *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: INESC, 1998.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2009.

OLIVEIRA, R. P. Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, J. M. de R. A política de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 877- 898, 2007.

SILVA JR, J. do R.; SGUISSARDI, V. *Novas faces da educação superior no Brasil: reformas do Estado e mudanças na produção*. Bragança Paulista, SP: EDUSF, 1999.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. In: *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro: A. Fundação, v. 12 nº. 45. p. 925-944, out./dez. 2004.