

PÁGINA ABERTA

Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial

Gustavo Joaquim Lisboa ^a

Resumo

O presente artigo apresenta alguns elementos do federalismo, sobretudo questões ligadas à educação, atentando para algumas fragilidades presentes no sistema brasileiro que comprometem a descentralização e autonomia dos entes federados. Especificamente, faz-se uma avaliação da implementação do piso salarial nacional do magistério no município de Itabuna, Bahia, no sentido de localizar possíveis problemas de ordem administrativo-financeira oriundos da política nacional de valorização dos professores da educação básica. Para tanto, foram utilizados métodos estatístico-descritivos na avaliação de variáveis relacionadas ao financiamento educacional e às despesas públicas. Os resultados apontam para a necessidade de reformulação da política de valorização dos professores dadas as características do financiamento público educacional atual e do aumento crescente do déficit financeiro na área da educação pública municipal.

Palavras-chave: Indicadores de monitoramento e avaliação. Governança e participação. Educação municipal.

1 Introdução

Este artigo objetiva apresentar alguns elementos do federalismo brasileiro, destacando suas especificidades quanto à organização dos sistemas de educacionais presentes nos dispositivos constitucionais e fazendo uma análise da implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, para este estudo doravante denominado piso salarial, por meio de um estudo de caso.

^a Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. Ilhéus, Bahia, Brasil.

Recebido em: 06 jan. 2014

Aceito em: 25 abr. 2015

Serão apresentadas características importantes do federalismo no Brasil, tratando sobretudo de temas como descentralização e autonomia de entes federativos. Em seguida, far-se-á uma discussão acerca do federalismo educacional brasileiro, atentando para questões fiscais e responsabilidades da União (governo central), dos Estados e dos Municípios (governos subnacionais – GSNs), no sentido de compreender o funcionamento do pacto federativo vigente. Tal discussão será sucedida pela análise da Lei nº 11.738, de 16/07/2008 (BRASIL, 2008), que instituiu o piso salarial, enriquecendo o debate sobre o entendimento de elementos federalistas e constitucionais dessa medida dentro de um sistema de ensino. Por fim, será realizado um estudo de caso com vistas à percepção do impacto causado pela implantação do piso salarial no Município de Itabuna, Bahia, cujo objetivo primordial será verificar como o piso salarial incorreu em mudanças proporcionais às despesas correntes e de capital no âmbito da educação e, de outro lado, verificar como e se o piso salarial modificou a natureza do gasto público em educação.

2 O federalismo no Brasil

O federalismo é uma das formas de organização do Estado, que se destaca em poucos países ao redor do mundo¹. Além do federalismo, os Estados podem organizar-se de forma unitária ou confederalista².

O federalismo possui algumas características institucionais adotadas em grande parte dos países, tais como Constituição Federal; divisão do Estado Nacional em entes federados ou unidades-membro da Federação; Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; divisão de competências fiscais e administrativas; sistema legislativo bicameral; e Corte Suprema de Justiça. Mas é importante frisar que não existe país que possua um federalismo exatamente igual ao outro, diferenciando-se pelos tipos de instituições, constituições e regras, entidades estatais, tributação, dentre outros elementos.

Em uma federação, a autonomia dos governos subnacionais – GSNs caracteriza-se por quatro tipos de descentralização do poder político: descentralização política ou autogoverno (liberdade para constituição de governos sem a interferência do governo central); descentralização legislativa ou jurisdicional (espaço próprio

¹ Ver Soares (1998, p. 142).

² Um Estado é unitário quando concentra toda a decisão política em torno do Governo Central, também conhecido como Governo Nacional, cabendo às instâncias subnacionais acompanharem localmente as definições do Governo Nacional. De forma alternativa, uma organização sob a forma de confederação é aquela em que Estados soberanos, objetivando geralmente fins econômicos ou militares, definem tratados internacionais com outras comunidades soberanas, preservando sua autonomia política (SOARES, M. M. Formas de estado: federalismo. s.d. [mimeografado], p. 5)

para legislar); descentralização fiscal (garantia de recursos próprios por meio de tributos ou de repasses intergovernamentais obrigatórios); e descentralização administrativa (competências administrativas próprias).

Dentre as características próprias relativas à descentralização administrativa, o Brasil destaca-se das demais federações por ter constituído muitos entes federados, denominados Municípios, que possuem uma série de responsabilidades e deveres constitucionais a exemplo da administração da saúde pública local e de determinados níveis de ensino, como a educação infantil e o ensino fundamental.

A Constituição de 1988 estabelece o sistema federativo do Estado brasileiro, considerado cláusula pétrea, assim como define as regras que tratam, dentre outras, dos direitos fundamentais dos cidadãos, da organização dos Poderes, da democracia e da ordem econômica e social (BRASIL, 1988).

Para Abrucio (2010), a Constituição apresenta cinco grandes pilares no sentido da implementação de políticas públicas quanto à melhoria da qualidade de vida das pessoas: a busca da universalização das políticas; a democratização da gestão estatal; a profissionalização da burocracia; a descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas; e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade.

Para o presente estudo, é importante salientar a descentralização de ações no sentido da municipalização de diversos serviços públicos e a interdependência federativa com vistas à cooperação intergovernamental, sobretudo a que se refere ao apoio financeiro e, ou institucional do governo nacional aos GSNs, mais particularmente aos governos municipais.

A descentralização dá-se, portanto, em nível territorial, o que implica em certos limites na autonomia dos Estados Nacionais, face às imbricações relativas à tomada de decisões envolvendo os GSNs. Ao mesmo tempo, com o processo de descentralização do poder político, amplia-se a participação política da sociedade como um todo, criando espaços para o debate de questões públicas que podem vir a interferir no modo de organização do próprio Estado.

No Brasil, por exemplo, há forte demanda pública para uma reforma das finanças públicas que permita maior autonomia aos Municípios. Tal alteração

poderia influenciar o Sistema Tributário Nacional, ampliando as transferências intergovernamentais e, ou fundos constitucionais³ da União para os Municípios.

As causas da brecha vertical situam-se na atribuição dos governos centrais na tentativa de “[...] reduzir as disparidades horizontais em capacidade de gasto, operando sistemas de equalização através de transferências” (PRADO, 2012, p. 12) e “[...] comandar certo montante de recursos a serem repassados aos GSNs de forma seletiva e discricionária, visando realizar projetos e atingir objetivos de interesse nacional em áreas e setores que a sociedade entenda que devam ser entregues à responsabilidade dos GSN” (PRADO, 2012, p. 13).

Rezende (2010, p. 71) trata dessa questão e chama de federalismo fiscal a forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados “de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades”.

As disparidades são causadas, sobretudo, pela forma como se concentram as atividades econômicas dentro do território nacional, ensejando transferências que ocorrem entre os governos, sendo tipificadas como: transferências livres *versus* transferências condicionadas; e transferências legalmente definidas *versus* transferências voluntárias. [...] As transferências livres são entregues aos governos subnacionais como recursos a serem livremente dispostos pelo seu processo orçamentário [...]. Já as transferências condicionadas não são disponíveis para livre alocação pelo orçamento local. Os recursos têm que ser necessariamente empregados em setores, funções ou até mesmo em projetos específicos.

No que se refere às transferências legais, essas “têm regras relativas aos montantes de recursos que o governo superior deve transferir para os governos inferiores”, que na verdade são uma garantia de financiamento aos GSNs.

³ Referem-se às formas de distribuição dos recursos públicos, oriundos de todas as receitas arrecadadas. Como os governos possuem competências tributárias diferentes, os governos centrais acabam arrecadando mais do que gastariam, enquanto os GSNs precisam suprir seus orçamentos no sentido de executar suas tarefas constitucionais de forma adequada. Conforme Prado (2012, pp. 11-12) “em todas as Federações, existem determinados tipos de transferências, com certas características, que cumprem determinadas funções básicas, necessárias ao bom funcionamento da Federação”. Nesse sentido, “uma questão procedente e intuitiva seria: porque cada nível de governo não arrecada exatamente o que é necessário para dar conta de suas responsabilidades?” Para o autor, uma razão é que o que se denomina “brecha vertical: o fato de que os governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, enquanto os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam diretamente. Isso faz com que todas as federações, sem exceção, façam uso de transferências verticais como um componente essencial de seus sistemas fiscais”. A brecha vertical existe porque o governo central controla a maior parte dos recursos, o que resulta na necessidade de transferências verticais.

“[...] Em contraposição, as transferências voluntárias resultam do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano, e não decorrem de qualquer exigência legal” (PRADO, 2012, p. 22).

No Brasil, as transferências intergovernamentais são distribuídas da União para os fundos regionais, para os Estados e para os Municípios. Os Estados, por sua vez, repassam parte do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS, do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA e do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX para os Municípios, cujos percentuais de transferência estão dispostos na Constituição Federal e em Leis específicas.

No *setor da educação*, os recursos vinculados estão estabelecidos nos dispositivos constitucionais de 1988. Dessa forma, a União é obrigada, anualmente, a aplicar, no mínimo, 18% das suas receitas tributárias em educação, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar o mínimo de 25% em educação. Do total dos 25% dos recursos, 20% compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de acordo com o número de matrículas nas escolas que ofertam ensino básico. Anualmente, fixa-se um valor mínimo aluno/ano para o Brasil. Quando o valor do FUNDEB é menor que o mínimo estabelecido, a União faz transferências complementares, visando à garantia do gasto mínimo por aluno matriculado, beneficiando atualmente nove Estados da federação.

O entendimento dos conceitos ligados ao federalismo e à descentralização é importante para a compreensão da autonomia dos entes da federação brasileira e, conseqüentemente, para a percepção sobre a forma de intervenção dos mesmos nas políticas públicas desenvolvidas sob a sua responsabilidade.

3 O federalismo educacional recente no Brasil

As questões federalistas no âmbito da educação brasileira assumem grandes proporções dadas às condições gerais dos sistemas de ensino⁴ constituídos por todas as esferas de governo, cujas responsabilidades dos entes federados na oferta e manutenção da educação diferenciam-se de acordo com os níveis e modalidades de ensino.

Nesse cenário, cabe fazer, dentre muitas outras, as seguintes perguntas: que ente da federação será responsável pela oferta do ensino para crianças pequenas, para os jovens e para os adultos? Que tipo de educação o País pretende oferecer para esses

⁴ A educação básica no Brasil é formada pela educação infantil (constituída de crianças em creches e em pré-escolas até os seis anos de idade), pelo ensino fundamental (constituída de nove anos e obrigatória a partir dos seis anos de idade) e pelo ensino médio (BRASIL, 1996a).

sujeitos? Quem é o responsável pela formulação e implementação dos currículos escolares e suas avaliações? De que forma o País deve lidar com as disparidades econômicas regionais que influenciam o valor do salário dos profissionais da educação, assim como nas despesas correntes e de capital? Como definir um financiamento educacional que permita aos entes da federação cumprirem, eficientemente, suas obrigações constitucionais? Como promover o ensino de forma a desenvolver habilidades e competências aos sujeitos, garantindo seu desenvolvimento pessoal, ao mesmo tempo em que se contribui para a sustentabilidade do País?

Realizar uma tarefa como essa não se constitui como uma das mais fáceis, em um país em que existe descentralização política e autonomia dos entes federativos. Necessário se faz um pacto que seja acordado pela União e pela maioria dos Estados e Municípios, definido em termos constitucionais, capaz de criar os mecanismos necessários para a execução adequada das políticas educacionais e isso, *per si*, já exige esforço no sentido de arranjos institucionais apropriados.

Visando ao entendimento sobre o funcionamento dos sistemas de ensino, cabe uma breve discussão a respeito dos elementos que constituem o federalismo educacional brasileiro, de forma mais particular, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que assegurou, no artigo 212, recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Uma preocupação central presente na Constituição é a universalização do ensino fundamental no Brasil. Para isso, definiu-se pela divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, em que os Municípios passaram a ocupar lugar de destaque, definindo algumas normas constitucionais para a garantia financeira dos processos. Adotaram-se, também, [...] elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, que seria prejudicial a um país tão desigual. Entram aí a noção de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo [...] e a definição de um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino (ABRUCIO, 2010, p. 60).

A essas duas características constitucionais, soma-se o regime de colaboração⁵, uma proposta de federalismo educacional cooperativo cujo objetivo, conforme

⁵ Ao final desta seção, far-se-á uma breve reflexão a respeito de programas federais atualmente desenvolvidos em colaboração com os Municípios no âmbito da educação básica.

Abrucio (2010, p. 60) “[...] seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem”. Esse regime de colaboração seria, então, fundamental para a melhor alocação dos recursos públicos e o aumento da qualidade de ensino, sobretudo nos Municípios brasileiros.

Para implementar a universalização do ensino com o devido respaldo financeiro e administrativo, com garantias de políticas de acesso e permanência na escola, foram regulamentados outros dois importantes instrumentos jurídicos: a Emenda Constitucional nº 14⁶, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996b), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 20 de dezembro do mesmo ano (BRASIL, 1996a).

Ficou garantido constitucionalmente que a União deve organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiando as instituições públicas federais, no entanto, deverá exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva aos Estados e aos Municípios, no sentido da garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Definem-se claramente as responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no tocante à oferta de ensino. Enquanto os primeiros devem centrar esforços no sentido de ação prioritária dos ensinos fundamental e médio, os Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Outro dispositivo legal implementado a partir da Emenda, com a alteração do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi a distribuição das responsabilidades e dos recursos entre Estados e seus Municípios, mediante a criação de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF⁷, de natureza contábil. O Fundo, que vigorou por dez anos, era proveniente das receitas descritas no supracitado Artigo 212, sendo referente a, no mínimo, 60% dos recursos obrigatórios para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Estabeleceu-se, desde então, um valor aluno-ano definido nacionalmente como uma tentativa de garantir um padrão-mínimo de qualidade de ensino.

⁶ Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁷ A Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c) instituiu o FUNDEF, sendo obrigatório a partir de 1º de janeiro de 1998. Os impostos que o compunham, conforme origem, eram: 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE, 15% do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados na Exportação – IPIexp, Lei Complementar 86/97 – refere-se ao ressarcimento, pela União, em favor dos Estados e Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários e da Complementação da União, quando o valor aluno-ano não alcançasse o mínimo nacional.

No âmbito do financiamento, outra evolução se deu com a regulamentação do Salário-Educação, previsto no parágrafo 5º, do art. 212 da Constituição Federal. A referida regulamentação ocorreu por meio das Leis nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c), 9.766/98 (BRASIL, 1998) e, posteriormente pelo Decreto nº 6.003/2006 (BRASIL, 2006a) e pela Lei nº 11.457/2007 (BRASIL, 2007a). Trata-se de uma:

[...] contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica [...] É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (FNDE, 2013a).

Esses mecanismos sistêmicos foram um avanço no sentido da universalização do ensino fundamental e de sua organização, porém muito distantes de produzirem efeitos equitativos em termos nacionais. Ao longo do tempo, observaram-se diferenças significativas entre os entes da federação. Estudo realizado por Camargo et al. (2009, p. 348-350) a respeito do comportamento dos valores mínimos estaduais do FUNDEF durante o período de sua vigência – 1998 a 2006, afirma que as desigualdades regionais, sob o ponto de vista financeiro, não foram solucionadas.

Outra questão que merece atenção é o fato de o FUNDEF atender apenas ao ensino fundamental, não podendo ser aplicado, no caso dos Municípios, na educação infantil, e no caso dos Estados, no ensino médio. Esse fato, direta ou indiretamente, contribuiu para um entendimento equivocado por parte de muitos gestores no sentido da não ampliação dos investimentos em educação infantil em muitos entes da federação. Foi também comum a insatisfação dos profissionais da educação os quais não atuavam no ensino fundamental, pois vários Municípios brasileiros passaram a efetuar pagamentos em datas diferentes entre profissionais de um mesmo sistema de ensino. Sabe-se que foram averiguadas situações em que gestões municipais deixaram, em restos a pagar para os futuros gestores, meses de salários dos professores e funcionários lotados na educação infantil.

Em 2006, ano em que o FUNDEF foi extinto, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007b), regulamentada em seguida pela Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007c), de 20 de junho de 2007, que criou o FUNDEB.

Dentre as principais diferenças para o antigo fundo estão: ampliação progressiva da vinculação das receitas que faziam parte do FUNDEF (Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE, ICMS, IPIexp, LC87) de 15% para 20% em três anos; inclusão progressiva de novos recursos até o limite de 20% em três anos, oriundos dos seguintes impostos: Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR, Imposto Sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA, Imposto Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos – ITCD; e ampliação do aporte financeiro da complementação da União nos casos em que os Estados e seus Municípios não atingissem o valor mínimo ano-aluno definido nacionalmente.

O valor mínimo nacional diferencia-se de acordo com os níveis de ensino e suas modalidades. Em 2013, os valores estabelecidos para a educação infantil foram: creche e pré-escola integral, R\$ 2.888,25; creche parcial, R\$ 1.777,38; pré-escola parcial, R\$ 2.221,73. Para o ensino fundamental foram: séries iniciais urbanas, R\$ 2.221,73; séries iniciais rurais, R\$ 2.554,99; séries finais urbanas, R\$ 2.443,90; séries finais rurais, R\$ 2.666,08; escolas em tempo integral, R\$ 2.888,25. Para o ensino médio, foram: matrículas urbanas, R\$ 2.666,08, matrículas rurais, R\$ 2.888,25, matrículas em tempo integral, R\$ 2.888,25, matrículas de ensino profissionalizante de jovens e adultos, R\$ 2.666,08. Nas modalidades de educação especial, indígenas e quilombolas, R\$ 2.666,08. A União complementou nove Estados, sendo sete da região nordeste e dois da região norte, cujos montantes corresponderão a 8,2% da receita total prevista para o FUNDEB em nível nacional.

Esses números, embora crescentes, não expressam, necessariamente, a melhoria da educação nacional e/ou redução das desigualdades regionais. Estudos revelam que, em 2011, somente 44,3% dos estudantes das escolas públicas brasileiras, que cursavam o 3º ano do ensino fundamental, obtiveram desempenho esperado em escrita, 48,6% em leitura e 32,6% em matemática. Esses dados são ainda mais preocupantes quando se faz uma comparação regionalizada. As regiões Nordeste e Norte foram as que apresentaram resultados mais insatisfatórios. No Nordeste, os resultados para leitura, escrita e matemática foram, respectivamente, 21,7%, 36,5% e 25,2, enquanto no Norte os resultados foram 33,7%, 39,4% e 21,9%, respectivamente para os mesmos parâmetros analisados. As outras regiões brasileiras apresentaram resultados melhores, no entanto, os índices mostraram-se ineficientes em todas as competências analisadas. O Centro-Oeste obteve os melhores resultados em escrita (55,8%) e leitura (56,8%), e o Sul alcançou melhor desempenho em matemática (44,5%) (CRUZ; MONTEIRO, 2013, p. 43).

Esses e outros elementos de avaliação ao longo dos últimos anos fez crescer o interesse por uma educação pública de qualidade social. Movimentos e Entidades⁸ passaram a cobrar de autoridades e políticos maior comprometimento financeiro do Estado para as despesas em educação. Dentre as principais reivindicações pautam-se: a implementação do Plano Nacional de Educação, cuja principal meta financeira é a ampliação do investimento em educação para 10% do Produto Interno Bruto, reforma tributária e implementação do piso salarial dos professores; sobre este último, a discussão será melhor aprofundada na seção seguinte.

Essas mobilizações certamente contribuíram para a mais nova implementação financeira na educação, oriunda da aprovação de um substitutivo ao Projeto de Lei nº 327/2007, que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional desde o primeiro trimestre de 2007, transformado na Lei ordinária nº 12.858/2013 (BRASIL, 2013). Com a publicação da referida Lei haverá “[...] destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal”. De acordo com a legislação, 75% das receitas dos órgãos da administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos *royalties* e da participação especial relativos à exploração do petróleo da *camada do pré-sal*, cujos contratos tenham sido celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, devem ser aplicadas, prioritariamente, na educação. Ainda conforme a Lei, deverão ser destinados 50% “[...] dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2013).

A Lei de Diretrizes e Bases – LDB, por sua vez, delineou claramente as diretrizes da educação nacional e as bases materiais para a consecução do direito à educação, preconizado na Constituição, apresentando as despesas⁹ consideradas como regulares e necessárias à manutenção e desenvolvimento do ensino e, portanto,

⁸ Dentre as mais conhecidas estão a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Movimento Todos pela Educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação que reúne mais de duzentas entidades em todo o País.

⁹ As despesas estão previstas no art. 70 da LDB: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

respaldadas pelo financiamento¹⁰ educacional, cuja despesa com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação será objeto de uma análise mais aprofundada na próxima seção.

Em termos da organização da educação nacional, a LBD reforçou a necessidade de colaboração entre as esferas de governo na constituição dos seus respectivos sistemas de ensino, dotando-os de forte autonomia.

Para finalizar a discussão acerca desses elementos que compõem o federalismo atual na educação brasileira, é salutar fazer uma breve reflexão acerca de alguns programas federais recentes, desenvolvidos em colaboração com os Municípios. Esses programas são formulados pelo Ministério da Educação e financiados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por vezes exigindo contrapartida financeira dos Municípios, outras, apenas termos de cooperação técnica que estabelecem algumas obrigações ao ente municipal, dentre os quais: disponibilização de pessoal técnico para a realização de atividades, cessão de espaço para encontros presenciais, deslocamento de pessoal para outras cidades ou Estados, alimentação e infraestrutura para a realização de eventos.

Um dos maiores exemplos de execução colaborativa é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância¹¹. Essa ação visa garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas da rede pública de ensino, por meio da construção de prédios e aquisição de equipamentos.

Os recursos são transferidos para os Municípios, que possuem diversas responsabilidades, dentre as quais, disponibilizar engenheiro responsável pela obra em nível local, realizar a licitação para a construção da obra e aquisição dos equipamentos e disponibilizar um terreno¹² que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola que, *per si*, possuem custos que não fazem parte do projeto executivo e, portanto, não são objeto de financiamento.

¹⁰ Existem vários programas de caráter suplementar desenvolvidos atualmente no Brasil, por meio da assistência financeira do FNDE (FNDE, 2013b). Tais programas abrangem material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Dentre os principais, estão os Programas Nacionais de Alimentação Escolar (PNAE), Transporte Escolar (PNATE), Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Livro Didático (PNLD).

¹¹ Instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007d). Desde sua criação até o ano de 2012, foram financiadas, com recursos federais, 5.678 novas creches em território nacional. (FNDE, 2013c)

¹² O terreno precisa se adequar às medidas oficiais da obra (Escola Tipo B – 2.800m² ou Escola Tipo C – 1.575m²) e possuir curvas de nível de metro em metro que atendam às especificações do projeto de terrenos com declividade inferior a 3%.

No que diz respeito ao terreno, sabe-se que boa parte dos mesmos se localiza em Municípios que apresentam geografia acidentada, exigindo um esforço extra com movimentação de terra para sua adequada terraplanagem.

O valor máximo do financiamento das obras solicitadas e aprovadas desde janeiro de 2013 é de R\$ 1.853.012,00, para o Tipo B, que atende a 120 alunos no período integral, e de R\$ 1.093.764,00, para o Tipo C, que atende a, no máximo, 60 alunos em tempo integral. Destes valores, os Municípios devem arcar com a contrapartida de 1% sobre o valor total financiado, ou seja, algo em torno de R\$ 18,5 mil para Tipo B e R\$ 10,9 mil para o Tipo C.

Levando-se em consideração o parecer do Conselho Nacional de Educação, CNE/CEB nº 8/2010 (CNE, 2010), aprovado em 5 de maio de 2010, que adotou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)¹³ como referência para a construção de matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública no Brasil, pode-se inferir os custos necessários à manutenção da creche e da pré-escola anualmente.

De acordo com o supracitado parecer, o custo aluno-ano que corresponderia à consecução das diretrizes e bases da educação básica seria equivalente ao estabelecido na Tabela 1.

Tabela 1. Valores relativos ao Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), de acordo com o Conselho Nacional de Educação para o ensino básico no Brasil, 2010.

Descrição	Creche	Pré-escola
Valor aluno-ano (custo total, % do PIB <i>per capita</i>)	39	15,1
Valor aluno-ano ¹ em 2008, com base no parecer CNE nº 8/2010 (R\$ - 1,00)	5.943,60	2.301,24
Valor aluno-ano atualizado com valores de 2012, com base no CAQi (R\$ - 1,00)	8.736,78	3.382,70
Valor aluno-ano do FUNDEB, de acordo com as matrículas de 2012 (R\$ - 1,00)	2.888,25	2.888,25
Diferença entre o valor CAQi e o valor FUNDEB por aluno em 2013 (R\$ - 1,00)	5.848,53	494,45

¹ Calculado com base no PIB *per capita* de R\$ 15.240,00 (CNE, 2010).

² Calculado com base no PIB *per capita* de R\$ 22.402,00 (IBGE, 2013).

Fonte: Elaboração própria, 2014.

¹³ Esse custo foi esforço da articulação de diversos movimentos sociais que, em 2006, formularam uma proposta que tentava definir os critérios mínimos de qualidade nos mais diferentes níveis e modalidades de ensino da educação básica. Para mais informações ver: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Conquistas&pgs=CustoAlunoQualidadeInicial>>.

De acordo com a Tabela 1, a diferença entre o valor necessário à boa manutenção da creche em 2013 e o valor aluno-ano estipulado para o FUNDEB com base nas matrículas realizadas em 2012 é de R\$ 5.848,53, e da pré-escola, de R\$ 495,45, considerando o funcionamento de ambas em tempo integral. Isso significa que, anualmente, o gasto médio em uma creche do padrão Tipo B, por exemplo, seria R\$ 1.048.413,6, enquanto as receitas do FUNDEB relativas aos alunos matriculados, considerando o mínimo nacional, totalizariam R\$ 346.590,00, o que representa apenas 33% do custo anual total.

De forma estendida, conclui-se que o município investiria algo em torno de R\$ 700 mil por ano, além das receitas do FUNDEB, na manutenção e desenvolvimento das atividades da referida unidade escolar. Pode-se inferir, também, que em 30 meses o ente municipal teria gasto o equivalente ao montante inicial aportado pela União, isso desconsiderando os custos de transação que o município teve com a disponibilização e, ou aquisição do terreno, adequação e movimento de terra, disponibilização de pessoal, dentre outros.

O propósito dessas informações é demonstrar que, embora haja necessidade de ampliação da educação infantil e sejam absolutamente legítimos os termos federalistas sob o ponto de vista da implementação no âmbito do Proinfância, as condições por meio das quais se está realizando o aumento da oferta de vagas e a manutenção da educação infantil estão equivocadas, de forma a não somente comprometer a qualidade do ensino, como, sobretudo, inviabilizar os orçamentos dos entes federativos em um dado espaço de tempo.

4 A lei do piso salarial e algumas questões federalistas

As seções anteriores contextualizaram questões importantes no âmbito do federalismo educacional brasileiro e apresentaram problemas concretos na execução administrativa e financeira da educação básica, permitindo a análise da implicação da Lei do Piso e suas imbricações no âmbito dos entes federativos.

Entretanto, não se pretende, nesse estudo, demonstrar os efeitos de reajustes e aumentos reais de salários sobre o rendimento dos estudantes. A intenção aqui será apresentar um breve histórico da Lei que instituiu o piso salarial e os termos federalistas contidos nesse dispositivo legal, possibilitando análise de estudo de caso.

O texto original da Constituição Federal de 1988, em seu art. 206, inciso V, preconizava a [...] valorização dos profissionais do ensino, garantido,

na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com *piso salarial profissional* – grifo nosso – e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988).

Após vários anos sem regulamentação, a questão da valorização dos profissionais do magistério retornou ao centro do debate em duas oportunidades. Inicialmente, no Plano Decenal de Educação de 1993 (BRASIL, 1993), quando se estabeleceu três vertentes principais a respeito do tema: carreira, condições de trabalho e qualificação, e, em seguida, por meio da então mencionada Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006b), que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo prazo para fixar, em lei específica, *piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica* – grifo nosso.

A regulamentação deu-se por meio da Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008), de 16 de julho de 2008 que instituiu o piso salarial do magistério. A lei versava sobre três questões cruciais. A primeira dizia respeito à fixação do piso para os profissionais em R\$ 950,00 mensais¹⁴, para a formação em nível médio e jornada máxima de 40h semanais. A segunda questão determinava um limite mínimo de 1/3 da carga horária dos professores destinado ao planejamento das aulas. A terceira era referente à complementação da União para o pagamento do piso nos casos em que os entes federativos atestassem incapacidade orçamentária para o cumprimento da lei.

No entanto, governadores de cinco Estados da federação (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará) impetraram a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, em outubro do mesmo ano. Os requerentes argumentavam que os instrumentos escolhidos pela União para fixar o piso nacional eram desproporcionais e não tinham amparo orçamentário e, ainda, que fixar jornada de trabalho seria matéria estranha ao estabelecimento do piso salarial. Sustentaram também que a planificação da carga horária da jornada de trabalho e de sua composição violaria o *pacto federativo*, disposto na Constituição. Para os governadores, autores da ação, o piso salarial deveria compreender todas as vantagens pecuniárias devidas ao professor em razão do exercício de sua profissão, de modo a não admitir o vencimento inicial na carreira. Ainda assim, o STF julgou a ação improcedente, por maioria, declarando a constitucionalidade da lei em 27 de abril de 2011 (STF, 2011).

¹⁴ Sendo atualizado anualmente em janeiro, com base no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente.

Contudo, mesmo antes da decisão do STF, muitos entes federativos já se adequavam a alguns requisitos da lei, mas essa não foi uma ação uniforme entre os mesmos. Os valores dos pisos passaram a ser reajustados ao longo dos anos, conforme a Tabela 2.

Com reajustes superiores ao crescimento econômico brasileiro e com as dificuldades financeiras alegadas por Estados e Municípios, o quadro atual é de profunda discrepância acerca do cumprimento integral da lei, ou seja, pagamento do valor mínimo e garantia de 1/3 da jornada para planejamento e estudos. De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE (2013), apenas os Estados do Acre, Ceará, Pernambuco e Tocantins, além do Distrito Federal, cumprem a lei na totalidade. Dos Estados restantes, sete não pagam o valor mínimo exigido em lei e 14 Estados pagam o valor do piso, mas não respeitam a carga horária da jornada de trabalho.

Andrade (2013) cita uma pesquisa feita pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, realizada em 2013, com 85,8% dos prefeitos brasileiros, em que se constatou que 20% dos Municípios ainda não se adequaram à lei, ou seja, há descumprimento em mais de 1.100 entes federativos.

Essa situação poderá gerar conflitos jurídicos entre os professores e as prefeituras na cobrança retroativa dos vencimentos desde a publicação da decisão do STF. Tais processos, caso obtenham sentenças favoráveis aos servidores públicos, desencadearão diversos precatórios a serem pagos pelos Municípios, inviabilizando seus financiamentos futuros, sobretudo com descontos diretos no FPM.

Tabela 2. Percentuais de atualização e valor anual do piso salarial dos professores, Brasil, de 2009 a 2014.

Anos	Percentual de atualização (%)	Valor do piso (R\$ 1,00)
2009	---	950,00
2010	7,86	1.024,67
2011	15,85	1.187,08
2012	22,22	1.451,00
2013	7,97	1.567,00
2014	8,32	1.697,00

Fonte: elaboração própria, 2014.

Com respeito à lei do piso, duas outras questões precisam ser realçadas, contidas em seus arts. 4º e 6º. A primeira trata da complementação da União, no caso em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (BRASIL, 2008).

O entendimento prevalecente¹⁵ foi suplementar apenas os Estados e Municípios que não conseguem, anualmente, alcançar o valor aluno-ano mínimo estabelecido. Ainda assim, para conseguir os recursos complementares à implementação do piso, os entes precisam elaborar uma *solicitação fundamentada, juntamente com uma planilha de custos* que deve ser avaliada pela *Comissão Intergovernamental para Financiamento da Educação de Qualidade* (instituída no âmbito do Ministério da Educação nos termos da supracitada Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007c), composta por membros do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Essa Comissão Nacional definiu, por meio da Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, vários critérios para a complementação do piso (BRASIL, 2011).

Não obstante, cabe à União assessorar no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos dos entes federados. Nesse caso, como cada ente federativo tem uma realidade distinta, pergunta-se: como o governo central fará esse acompanhamento, em se tratando de uma quantidade de GSNs que somam juntos mais de 1.550 Municípios, levando-se em conta apenas os que não alcançam o valor mínimo nacional por aluno? Ou, ainda, como e de que forma a União decidirá sobre a organização desses sistemas de ensino que possuem autonomia?

Essas questões carecem de regulamentação, até porque desde a implementação do piso salarial, a União não realizou liberação de recursos financeiros a nenhum ente da federação, conforme assevera Abreu (2013, p. 96): “desde a vigência do piso salarial nacional do magistério até hoje, ou seja, 2009 a 2012, não houve repasse de recursos federais para integralização do pagamento do piso dos professores”. Esse fato coloca em risco o pacto federativo, podendo ser, inclusive, um dos argumentos utilizados pelos Estados e Municípios brasileiros para a defesa dos mencionados conflitos judiciais.

Por fim, a segunda, definida pelo art. 6º, refere-se à obrigatoriedade dos entes federados em elaborarem ou readequarem seus planos de carreira. Existem muitas variações entre os planos de carreira atualmente em vigor, no entanto é comum a diferenciação na carreira que se dá por níveis, classes e referências. Por nível,

¹⁵ Apoiando-se no fundamento básico do federalismo: a questão de redistribuição dos recursos para a redução das disparidades regionais.

entende-se a titulação do profissional, sendo alterado à medida que o profissional recebe um certificado de um nível de ensino superior ao que possui, ou seja, quando agrega conhecimentos acadêmicos (geralmente dividido nas seguintes titulações: ensino médio, graduação, especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado).

A mudança de classe dá-se, normalmente, por meio das avaliações de desempenho, que levam em consideração certificações, cursos de formação continuada, avaliações institucionais, desempenho de alunos, dentre outros. Já a referência é comumente usada para a progressão por tempo de serviço, possuindo interstícios que variam de triênios a quinquênios a depender do sistema de ensino. Esses termos podem, por vezes, ser diferentes de região para região.

Além da composição do vencimento de cada profissional, são também adicionadas algumas vantagens, que são somadas aos vencimentos e definem a remuneração profissional. Tais vantagens contemplam professores que: lecionam no noturno; no campo; na alfabetização de crianças pequenas; possuem alunos deficientes matriculados em sala, dentre uma série de outras.

O grande problema na reformulação dos planos se dá exatamente na fixação de um valor mínimo nacional para os professores com formação no ensino médio. Como a maioria dos planos trazem o nível I correspondente aos profissionais com ensino médio, os demais níveis são percentuais sobre o inicial da carreira, tendo como consequência uma remuneração final superior, inclusive, ao percentual de aumento do nível I. Tais questões estão fazendo com que os sistemas definam vencimentos básicos da carreira diferentes entre os níveis, em que o aumento do nível I, não impacte diretamente nos outros níveis.

No entanto, essa situação fatalmente conduzirá a um problema a curto e médio prazo se os reajustes do piso forem superiores aos percentuais de aumento para os outros níveis, fazendo com que ocorra uma compressão salarial na carreira. Esse é o caso do Estado de Santa Catarina, citado por (Abreu, 2013, p. 101), onde os “[...] vencimentos pagos aos professores com nível médio e àqueles com nível superior, na jornada de 40 horas, são respectivamente de R\$ 1.567,00 e R\$ 1.581,52, com diferença de 0,9%”.

Tais questões têm gerado fortes pressões dos sindicatos de professores em todo o Brasil. Suas reivindicações giram em torno da manutenção dos percentuais que garantam a dispersão salarial entre níveis, valendo-se de aumentos anuais em percentuais superiores aos índices de inflação oficial.

5 Os impactos da implantação do piso salarial em Itabuna: um estudo de caso

O município de Itabuna localiza-se no sul do Bahia e possuía, em 2010, 204.667 habitantes, sendo o quinto maior município do Estado da Bahia (IBGE, 2010). Sua população estimada para 2013 é de 218.124 habitantes.

As razões que justificam a escolha do município como um estudo de caso apoiam-se nos seguintes argumentos: trata-se de um município que compõe a Região Nordeste do Brasil, recebendo, portanto, complementação da União relativa ao valor aluno-ano do FUNDEB; foi um dos primeiros Municípios do Brasil, dentre os poucos, que fizeram a supracitada solicitação fundamentada para a complementação do piso por parte do governo central; e foi um dos Municípios que reajustou os salários dos professores ao piso salarial desde que a lei foi sancionada. Além disso, é um município de médio porte que está entre os 140 maiores Municípios do País e sua análise pode ser fundamental para o entendimento dos efeitos e consequências da lei do piso na composição das despesas municipais em educação de um modo geral.

Em 2011, ano-base para o cálculo do FUNDEB de 2012, possuía 52.274 alunos matriculados em todas as redes básicas de educação (estadual, municipal e privada), dos quais 20.794 foram matriculados na Rede Municipal de Ensino, distribuídos entre níveis e modalidades da seguinte forma: educação infantil 4.197 alunos, ensino fundamental 14.162 alunos e na modalidade de jovens e adultos 2.435 alunos, perfazendo um total de 37,77% do total de matrículas da educação básica oferecida no município (BRASIL, 2012). Desse total, oito mil alunos eram atendidos em escolas de tempo integral, aproximadamente.

Em 2012, a rede municipal contava com 112 unidades escolares, sendo 10 creches, 32 unidades de pré-escola e o restante das escolas atendia o ensino fundamental. Atuavam nessas unidades um total, aproximado, de 1.590 profissionais da educação, entre aqueles que trabalhavam em sala de aula, na direção escolar e no suporte pedagógico. Além desses, havia cerca de 300 profissionais de apoio direto à educação básica, nas áreas de alimentação escolar, segurança, limpeza e setor administrativo (Prefeitura Municipal de Itabuna – PMI, 2012a).

O plano de carreira, entretanto, regia a progressão e promoção somente dos professores municipais, não incorporando os servidores públicos que atuavam diretamente na manutenção e desenvolvimento do ensino. Estes por sua vez, eram amparados pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

A carreira se dividia em *três níveis* (I – professores com formação em ensino médio; II – professores graduados; III – professores com pós-graduação, embora com adicionais diferenciados para especialização, mestrado e doutorado); *dez classes* (de A a J, que se referiam à avaliação de desempenho, com interstício de três anos entre uma classe e outra e condicionado a número de vagas anual); e *dez referências* (de 1 a 10, de acordo com o tempo de serviço). Aos dados de 2010, o maior número de professores situava-se no Nível III (41,2%), seguidos pelos profissionais de nível I (34,2%), em uma rede que, paulatinamente, vem reduzindo o número de profissionais que não possuem, no mínimo, graduação, seja por meio de parcerias sistêmicas ou por esforço individual (PMI, 2003).

As vantagens incidentes sobre o vencimento básico eram: atividade complementar – AC (20%), adicional noturno (10%) para professores que atuavam a partir das dezenove horas e adicional para professores do campo (10%). A despeito da lei do piso, o plano de carreira não foi alterado entre os anos correspondentes ao estudo, no entanto, foram feitos acordos coletivos anuais com o Sindicato do Magistério Municipal de Itabuna – SIMPI, por meio dos quais se estabeleceram os percentuais de atualização salarial.

No período em análise (2007 – 2012), os reajustes foram concedidos por meio de lei específica, sendo que até 2009 e em 2011 os reajustes foram lineares a todos os níveis. Em 2010 e em 2012, os reajustes não foram aplicados uniformemente entre os níveis da carreira, o que provocou compressão salarial entre o nível I e os demais níveis, conforme Tabela 3.

Desdobram-se desses percentuais, os valores relativos ao vencimento inicial da carreira, conforme Tabela 4. Esses números revelam o impacto da compressão salarial entre os níveis, considerados os salários iniciais e finais para o período analisado. Pode-se perceber que os efeitos dos reajustes diferenciados foram de 9,1% para o nível II e de 10,4% para o nível III, sempre comparando com o nível I, vez que apenas este nível sofreu reajustes diferenciados no tempo.

Tabela 3. Reajustes salariais concedidos por lei aos professores da rede municipal de ensino de Itabuna, Bahia, de 2007 a 2012.

Níveis	Percentual de aumento por ano (%)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I	7,3	9,41	12	9,17	15,85	22,22
II e III	7,3	9,41	12	8	15,85	15

Fonte: Prefeitura Municipal de Itabuna (PMI), Secretaria Municipal de Educação (SEC), 2012a.

Tabela 4. Vencimentos iniciais da carreira de professor da rede municipal de ensino para uma carga horária de 40h semanais, Itabuna, Bahia, em 2007 e 2012.

Níveis	Valor salarial inicial ¹⁶ dos níveis de carreira (R\$)			
	2007	Dif. percentual para o nível I (%)	2012	Dif. percentual para o nível I (%)
I	765,92	---	1.450,92	---
II	995,70	30	1.755,57	20,9
III	1.148,90	50	2.025,68	39,6

Fonte: PMI/SEC, 2012a.

Infere-se que, em se mantendo a mesma política nacional e local relativa às atualizações salariais, em poucos anos o valor do salário inicial do nível I estará ultrapassando o valor do nível II.

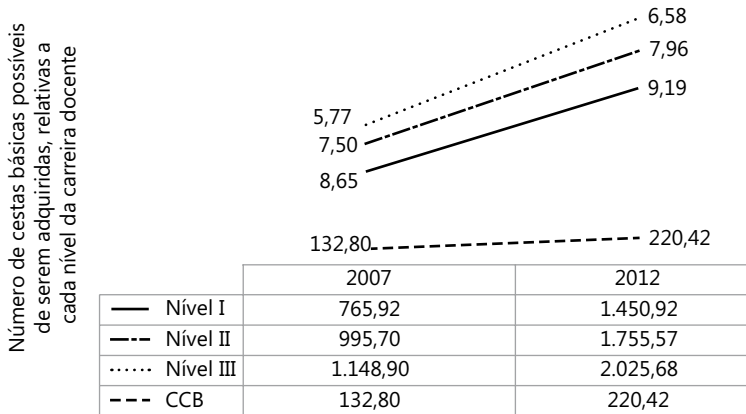
Não obstante, é importante verificar se, a despeito das alterações interníveis, houve perda salarial em relação ao poder aquisitivo dos professores do município. Para tanto, pode-se levar em consideração as seguintes variáveis: salário-base dos docentes dos três níveis, em regime de 40 horas semanais; o custo da cesta básica no Município de Itabuna¹⁷; e o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo IBGE.

Fazendo uma avaliação dos salários iniciais de cada nível com o custo dos alimentos da cesta básica, sempre considerando o primeiro e o último ano da série histórica dos salários e o custo médio da cesta básica anual (Figura 1), observa-se que no caso do nível I, houve um incremento, em termos nominais de 89,4%, enquanto os níveis II e III ampliaram-se em 76,3%. O custo da cesta básica, por sua vez, sofreu um reajuste nominal de 65,9%, inferior aos reajustes concedidos no período para todos os níveis.

Esses cálculos inferem que, no nível I, o avanço salarial foi 23,5% superior ao aumento no custo da cesta básica no período, o que equivale a dizer que, em 2007, os gastos com gêneros de primeira necessidade representavam 17,3% da renda auferida pelo docente, enquanto que, em 2012, esse percentual foi reduzido para 15,2%. Para os níveis II e III, constatou-se um incremento de 10,4% em relação ao custo da cesta básica e uma redução do gasto com alimentos de primeira ordem de 13,3% para 12,5% e 11,5% para 10,8%, respectivamente, em relação à renda. Em todos os casos desconsiderando as vantagens e adicionais da carreira.

¹⁶ Excluem-se desse cálculo todos os valores dos adicionais e vantagens de progressão na carreira.

¹⁷ Esse dado é importante por se tratar do indicador mais explicativo às pressões inflacionárias locais.



Fonte: PMI/SEC, 2012b; Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, 2012.

Figura 1. Relação entre o salário inicial dos professores da rede municipal de educação de Itabuna (BA) e o custo da cesta básica municipal, em dezembro janeiro de 2007 e em dezembro de 2012.

Em relação à variação de preços na economia brasileira, observa-se que os percentuais concedidos ao sistema municipal foram superiores em todos os anos da série, independentemente do nível da carreira, conforme Tabela 5. Além de reajustar o salário-base em relação à inflação anual, a alteração da renda permitiu um avanço real em relação ao poder aquisitivo, de 43,03% para os profissionais com formação média e de 34,64% para os profissionais com, no mínimo, formação superior.

Observou-se que, no particular à valorização das remunerações do magistério público municipal, houve ganho real que permitiu a ampliação do poder de compra do professor. Obviamente, que essas relações serão tão diferentes quanto maiores forem as incorporações dos adicionais e das vantagens, geralmente presentes em todos os salários individualizados dos professores.

Tais resultados foram importantes no sentido da valorização da remuneração docente, dada a baixa remuneração da classe ao longo da trajetória histórica do município em que, durante anos, os reajustes salariais reais sequer alcançavam as perdas relativas ao impacto inflacionário. Nesse particular, a implementação do piso salarial tem sido fundamental para a ampliação da renda real da classe docente, o que poderá repercutir positivamente na qualidade da educação pública municipal.

Tabela 5. Relação entre o IPCA e as atualizações salariais anuais, por nível de carreira, em Itabuna, Bahia, de 2007 a 2012.

Anos	IPCA	Nível I	Nível II	Nível III
2007	4,46	7,30	7,30	7,30
2008	5,90	9,41	9,41	9,41
2009	4,31	12,00	12,00	12,00
2010	5,91	9,18	8,00	8,00
2011	6,50	15,85	15,85	15,85
2012	5,84	22,22	15,00	15,00
Total	32,92	75,95	67,56	67,56
Diferença	---	43,03	34,64	34,64

Fonte: IBGE, 2012; PMI/SEC, 2012a; Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, 2012.

Constatado esse cenário, o próximo objetivo será averiguar qual foi o comportamento das receitas do FUNDEB – por se tratar do fundo em que estão lotados os centos de custo¹⁸ de todos os professores alcançados pelo piso salarial – e sua relação com a folha bruta de pessoal, observando, também, como os incrementos salariais alteraram o gasto em educação.

Do total de recursos do Fundo, 60% (sessenta por cento), no mínimo, devem ser utilizados para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública¹⁹. Os recursos restantes podem ser utilizados no pagamento dos demais servidores de apoio e suporte direto à educação, tais como merendeiras, auxiliares de secretaria, secretários escolares, porteiros, vigias, dentre outros.

O comportamento das receitas do FUNDEB foi crescente em todos os anos da série histórica (Tabela 6), entretanto o maior crescimento anual foi observado em 2008²⁰, antes mesmo da implementação do piso salarial. Entre os anos de 2009 e 2012, posteriores à implantação da política nacional, o incremento das

¹⁸ Os professores municipais eram lotados no FUNDEB, desde que envolvidos diretamente na manutenção e desenvolvimento da educação infantil, do ensino fundamental e das modalidades de educação de jovens e adultos, educação do campo e educação inclusiva. A denominação centos de custo é própria do sistema de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Itabuna, referindo-se a todos os profissionais de um determinado fundo, ou folha de pagamentos específica.

¹⁹ Entende-se por profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (BRASIL, 2007a).

²⁰ Conforme o art. 31, da lei que instituiu o fundo, sua implantação seria progressiva em 2007, 2008 e 2009, em que os impostos que compunham o FUNDEF, em 15%, seriam ampliados ano a ano, nas seguintes porcentagens: 16,66%, 18,33% e 20%. Além disso, no mesmo período, todos os impostos novos, citados na composição do FUNDEB, comporiam o fundo na seguinte proporcionalidade: 6,66%, 13,33% e 20%.

receitas foi de 57,7%, com destaque para o ano de 2009, cujo crescimento foi de apenas 9,3%, mesmo em se tratando do último ano de ampliação progressiva dos tributos e transferências. A explicação para esse fenômeno pode estar relacionada à política econômica adotada pelo governo central no sentido de minimizar os efeitos da crise financeira mundial iniciada em 2008, sobretudo utilizando-se de políticas fiscais expansionistas, o que implicou na redução de arrecadação prevista para os diversos Municípios brasileiros.

Por outro lado, durante o mesmo período, o salário-base dos professores em nível médio foi reajustado anualmente alterando o volume da folha de pagamentos, conforme Tabela 7. Esses dados referem-se ao pagamento de todos os funcionários lotados na Secretaria da Educação – independentemente do nível, da classe e da referência – visando à manutenção e desenvolvimento do ensino básico.

O volume salarial apresentou uma evolução de 105,9%, levando-se em consideração o pagamento da folha bruta de pessoal, incorporando os pagamentos relativos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Imposto Nacional da Seguridade Social – INSS por parte da prefeitura.

O ano de 2008 apresenta o maior incremento da série devido à lotação, no cento de custo FUNDEB, de todos os profissionais da educação básica que antes, por atuarem fora do ensino fundamental, não compunham o extinto FUNDEF. Em todos os anos, a magnitude de crescimento da folha foi substantiva, sobretudo nos três últimos. Além disso, comparando o volume da folha com as receitas do FUNDEB, percebe-se nitidamente um déficit financeiro, sendo necessária a complementação financeira mensal com recursos do tesouro municipal visando ao seu pagamento (Figura 2).

O déficit financeiro tem aumentado em termos absolutos, o que significa que mais recursos oriundos do tesouro municipal precisam ser alocados somente para o pagamento de salários. Sem fazer qualquer tipo de atualização monetária, a diferença entre o FUNDEB e a folha acumulou um total, em seis anos, de quase R\$ 100 milhões de reais, volume deveras significativo, considerando as receitas municipais.

Esse cenário levou o município de Itabuna a encaminhar, ao governo central, solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos, por meio do ofício PMI-GP nº 048, de 9 de outubro de 2009, atendendo ao disposto no supracitado art. 4º da Lei nº 11.738/2008. A solicitação descrevia a incapacidade do ente federativo de cumprir as exigências financeiras da supracitada lei, face à

Tabela 6. Comportamento das receitas do FUNDEB em Itabuna, Bahia, de 2007 a 2012.

Meses	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Janeiro	1.211.743,66	2.157.084,17	2.169.582,29	2.690.285,87	4.135.499,08	5.251.514,18
Fevereiro	1.267.756,23	2.338.222,79	2.378.024,98	2.062.057,84	4.270.351,01	3.012.888,27
Março	1.470.564,42	2.040.785,06	2.413.996,88	2.835.099,12	3.084.123,51	3.354.442,94
Abril	1.634.142,48	2.304.778,47	2.154.729,92	3.459.585,42	4.442.309,19	6.552.321,23
Mai	1.813.187,33	2.458.238,87	3.282.217,69	3.019.428,42	3.604.284,64	4.856.687,29
Junho	1.739.881,72	2.241.579,72	4.072.793,28	3.370.168,00	4.159.068,00	2.714.005,90
Julho	1.479.071,93	2.532.479,80	1.851.605,09	1.952.630,91	3.140.620,74	3.147.115,69
Agosto	1.724.548,88	2.480.599,25	2.612.352,37	2.811.126,27	3.483.277,17	3.411.238,83
Setembro	1.674.198,43	2.310.132,62	2.233.441,20	3.037.671,66	2.147.349,37	3.440.209,88
Outubro	1.772.533,16	2.458.745,51	2.669.395,73	2.978.549,84	3.373.803,45	3.751.725,28
Novembro	1.636.975,92	2.555.741,12	2.072.417,73	3.097.628,13	3.597.433,50	3.784.206,35
Dezembro	2.033.818,97	2.469.180,62	3.088.964,94	3.612.754,08	4.594.241,54	5.614.066,30
Média	1.621.535,26	2.362.297,33	2.583.293,51	2.910.582,13	3.669.363,43	4.074.201,85
Total	19.458.423,13	28.347.568,00	30.999.522,10	34.926.985,56	44.032.361,20	48.890.422,14
Crescimento	---	45,68	9,36	12,67	26,07	11,03

Fonte: BRASIL, Tesouro Nacional, 2012.

redução dos recursos financeiros para outras despesas correntes e investimentos na educação.

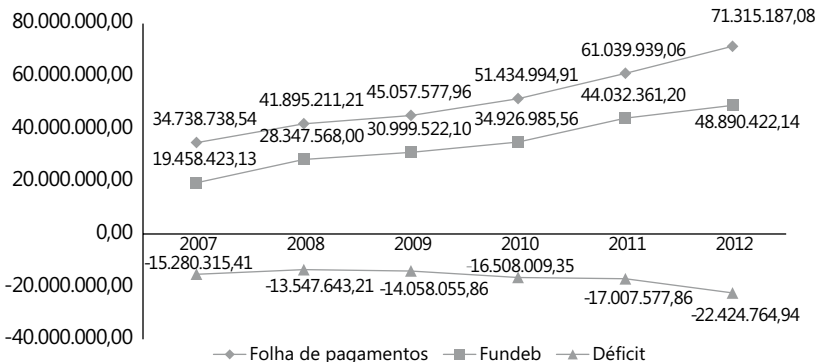
No entanto, somente em abril de 2011, o governo central se posicionou a respeito, por meio do Ofício nº 1000/2011/CGFSE/DIFIN/FNDE/MEC, esclarecendo que a transferência de recursos para tal finalidade não se efetivara em 2010, visto que sua operacionalização carecia de regulamentação, e que a complementação dar-se-ia no bojo do ajuste de contas anual do FUNDEB/2010, cuja distribuição se processaria com base nos coeficientes do FUNDEB vigentes ao exercício. Entretanto, tais recursos não se efetivaram nos anos de 2011 e 2012, mas o município garantiu o pagamento do piso salarial aos professores com formação em ensino médio.

Por fim, com o intuito de averiguar em que sentido os incrementos salariais modificaram o gasto em educação, serão levados em consideração alguns elementos importantes relativos à receita e despesa do município. A metodologia utilizada para essa análise foi descritiva a partir dos dados informados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, gerenciado pelo FNDE.

Tabela 7. Evolução da folha bruta de pessoal, inclusive encargos e férias, dos profissionais lotados na Secretaria Municipal da Educação de Itabuna, Bahia, de 2007 a 2012.

Meses	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Janeiro	2.327.547,68	2.728.333,61	2.877.645,49	3.636.071,02	3.987.936,98	4.745.576,43
Fevereiro	2.375.233,86	3.489.305,82	3.041.614,10	3.641.634,98	3.984.320,72	4.939.984,58
Março	2.548.286,62	2.901.592,23	3.172.031,47	3.782.168,29	4.140.190,39	5.161.425,95
Abril	2.537.532,01	2.955.074,59	3.342.941,02	3.799.090,59	4.235.596,20	5.499.684,81
Mai	2.602.695,98	3.255.255,56	3.556.823,05	4.161.852,94	5.166.271,83	5.308.446,82
Junho	2.868.364,03	3.236.902,42	3.480.402,86	4.027.165,43	4.700.140,02	5.347.845,66
Julho	2.754.528,44	3.234.834,55	3.489.552,66	4.036.418,17	4.718.847,35	5.502.929,44
Agosto	2.725.873,67	3.242.891,72	3.528.821,31	3.991.954,27	4.750.490,75	5.552.272,68
Setembro	2.610.977,36	3.267.388,06	3.639.194,75	3.950.495,86	4.808.108,36	5.752.873,96
Outubro	2.713.409,14	3.223.428,78	3.631.969,50	3.969.942,59	5.067.866,64	5.675.122,11
Novembro	2.584.731,31	3.285.690,40	3.596.928,40	3.948.782,59	4.957.527,48	5.523.086,11
Dezembro	2.853.702,62	3.161.011,41	3.522.437,39	3.830.980,97	4.824.712,02	5.509.660,06
Décimo	2.606.808,05	3.165.142,43	3.362.872,58	3.737.216,99	4.601.663,22	5.470.365,77
1/3 férias	629.047,77	748.359,63	814.343,38	921.220,22	1.096.267,10	1.325.912,70
Média	2.625.240,23	3.165.142,43	3.406.696,83	3.898.046,48	4.611.834,06	5.376.575,72
Total	34.738.738,54	41.895.211,21	45.057.577,96	51.434.994,91	61.039.939,06	71.315.187,08
Crescimento	---	20,60	7,55	14,15	18,67	16,83

Fonte: Prefeitura Municipal de Itabuna, Secretaria da Educação, 2012a.



Fonte: Elaboração própria, 2013.

Figura 2. Déficit financeiro do FUNDEB em relação à folha bruta de pessoal em Itabuna, Bahia, de 2007 a 2012.

Para tanto, consideraram-se as seguintes variáveis, observadas para o período de 2007 a 2012: receita corrente total realizada²¹ – RCTr no município, despesa total liquidada²² em educação – DTL (subdividida em: despesas correntes – DC, outras despesas correntes – ODC e despesas de capital²³ – DCap).

A Tabela 8 apresenta os gastos em educação no município de acordo com dados do SIOPE e do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM (BA). Observa-se que o gasto em educação com a manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal, difere em grande medida entre as duas fontes, exceto em 2008, cuja diferença foi de 0,57%. Tais diferenças explicam-se por uma razão principal, além de glosas realizadas em despesas educacionais: a inclusão dos pagamentos relativos aos encargos sociais (INSS) por parte do município e sua exclusão pelo TCM. Isso se dá porque o município realiza o pagamento mensal dos encargos por meio da conta tesouro municipal, englobando todos os servidores, inclusive aqueles lotados na educação, sem que haja transferência financeira para o fundo da educação, por meio do qual poderiam ser pagas as despesas com esses encargos. Como o TCM considera despesas em educação aquelas que *transitam financeiramente* pelas contas correntes destinadas ao setor educacional, os valores entre os cálculos apresentaram discrepâncias.

A magnitude dessa diferença pode ser razoavelmente compreendida em se considerando que o maior gasto da educação se dá com pagamento de funcionários. Como os encargos com o INSS patronal representam algo em torno de 21% da folha de pessoal, seu significado em termos de gastos é muito grande.

Em razão de compreender que os gastos com encargos são legítimos e fazem parte das despesas educacionais previstas no mencionado art. 212, para este estudo foram considerados os gastos em educação informados pelo município, a despeito dos recursos não terem transitado pelas contas correntes da educação. Caso tais

²¹ Composta das receitas tributárias; receitas patrimoniais, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes e receita de capital. As receitas intraorçamentárias foram levadas em consideração, no entanto, não modificaram o resultado financeiro, vez que não foram geradas no período em análise.

²² Foi escolhido este estágio de despesa por sua importância no que diz respeito tanto ao recebimento de mercadorias e serviços por parte do município, tanto por implicar em restos a pagar, que podem ser explicativos sobre dificuldades orçamentárias dos anos seguintes da administração pública.

²³ As despesas correntes são: pessoal e encargos sociais, e outras despesas correntes. Não houve despesas com juros e encargos da dívida no período. Conforme a metodologia utilizada pelo SIOPE, outras despesas correntes envolvem: material de consumo (incluindo gêneros alimentícios e material didático), e os serviços de terceiros pessoa jurídica. As despesas de capital resumiram-se aos investimentos (obras e instalações; equipamentos e material permanente), por não terem ocorrido inversões financeiras, tampouco amortizações de dívidas. No caso do pagamento de pessoal, não há inativos e o regime de trabalho é celetista.

Tabela 8. Evolução dos gastos percentuais em educação no município de Itabuna, de acordo com fontes diferentes de análise, de 2007 a 2012.

Fonte	Anos					
	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)
SIOPE	---	25,57	29,08	30,21	30,87	30,88
TCM	23,41%	25,00	24,47	23,30	25,19	---
Diferença	---	0,57	4,61	6,91	5,68	---

Fontes: FNDE/SIOPE, 2013d. e TCM (BA), 2013.

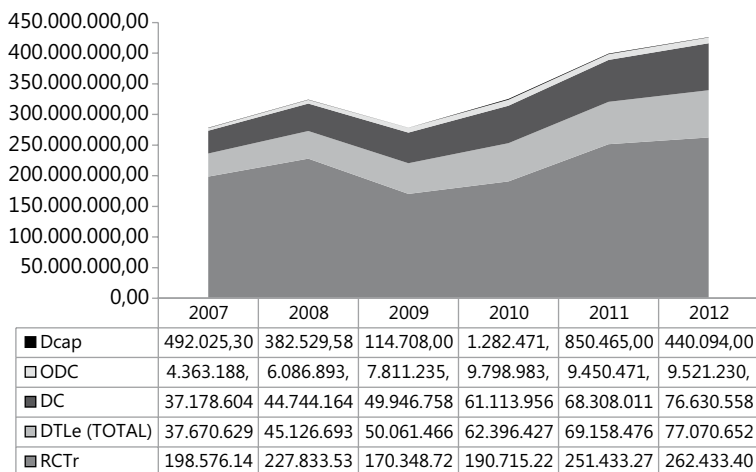
despesas fossem desconsideradas na análise, os resultados seriam absolutamente enviesados, prejudicando a avaliação a respeito dos impactos do piso salarial.

As receitas realizadas alternaram-se significativamente durante o período, sobretudo nos anos de 2009 (queda 25,2% em relação ao ano anterior) e 2010 (8,3% menor que em 2008), em decorrência da crise financeira mundial e das políticas fiscais expansionistas implementadas pelo governo central, já explicitadas neste trabalho (Figura 3). A recuperação ocorreu, de fato, em 2011 quando a soma das receitas foi 10,3% superior a 2008. Em todo o período, as receitas evoluíram 32,15%.

As despesas liquidadas em educação, entretanto, foram crescentes em todo o período da análise, modificando-se tanto em termos absolutos, quanto em relação à natureza da despesa. De 2007 a 2012, seu incremento foi da ordem de 104,6%, bastante superior ao crescimento da receita corrente total para o período.

Isso ocorreu por influência direta da manutenção das despesas correntes, sobretudo os gastos com folha de pagamento de pessoal e seus encargos. Verifica-se que estes representavam, em 2007, 98,69% do total das despesas correntes liquidadas na manutenção e desenvolvimento do ensino municipal, passando para 99,43% em 2012.

As despesas de capital, por sua vez, foram se reduzindo ao longo do tempo, exceto nos anos de 2010 e 2011, quando o município realizou obras para a construção de uma escola-creche com recursos do Proinfância. Em termos proporcionais, essas despesas representavam 1,32% das despesas totais no início do período, caindo para 0,57% ao final de 2012, o que implicou na redução de recursos para construção e adequação de novas escolas, compra de equipamentos e material permanente. As outras despesas correntes que envolvem contratação de serviços de terceiros, alimentação escolar, material didático, dentre outras, apresentava movimento crescente entre 2007 e 2010, recuando nos dois últimos anos da série.



Fonte: FNDE, 2013d.

Figura 3. Evolução da receita corrente total realizada (RCTr) e a despesa total liquidada (DTLe), por natureza da despesa, no município de Itabuna, Bahia, de 2007 a 2012.

6 Considerações finais

O federalismo educacional brasileiro possui fundamentos legais cujos argumentos não apresentam incoerências constitucionais relevantes, com leis, decretos e resoluções que definem responsabilidades e competências de todos os entes federativos. No entanto, embora constitucionais, as normas que regulam a educação nacional estão muito distantes de promover uma educação com a qualidade necessária para o desenvolvimento dos sujeitos e do País, haja vista as disparidades regionais constatadas e preservadas desde a promulgação da Constituição Federal.

A autonomia e a descentralização dos poderes não garantiram os elementos fundamentais para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, sobretudo aqueles localizados no Nordeste e no Norte do País. Por conseguinte, quando o governo central colabora com a implantação de programas suplementares, os custos de manutenção dos mesmos são assumidos pelos GSNs, de maneira a comprometer ainda mais seus recursos orçamentários.

O Piso, por sua vez, fundamental para a melhoria das condições de vida dos professores, tem sido um exemplo substantivo desta questão, dada a quantidade de Municípios e Estados que não o cumprem, além do próprio governo central que não implementou a complementação ao piso conforme estabelece a lei. Esse

fato poderá gerar uma série de contendas jurídicas não apenas entre os GSNs e seus servidores, mas entre os próprios membros da federação. É preciso, também, estabelecer os critérios de assessoramento do governo central aos GSNs para a complementação do piso, quando os GSNs comprovarem incapacidade financeira para o pagamento, no sentido da garantia de autonomia aos Municípios e Estados na forma de organização dos seus sistemas de ensino.

Em Itabuna, percebeu-se que o cumprimento à lei do piso tem comprometido os recursos destinados à educação quase que, exclusivamente, ao pagamento dos servidores. Esse fato, caso não solucionado, poderá engendrar problemas de grande envergadura, pois os investimentos e as despesas correntes não relacionadas à folha de pessoal, têm sido reduzidos ao longo dos últimos anos.

No entanto, pode-se inferir que, em termos reais, a fixação de um valor para o piso nacional propiciou aos professores reajustes superiores ao custo da cesta básica local e ao IPCA, o que aumentou o poder aquisitivo desses profissionais entre os anos de 2007 e 2012. Por outro lado, com a insuficiência de recursos financeiros destinados ao setor, percebe-se o crescente aumento do déficit entre as receitas municipais e as despesas totais liquidadas em educação, não comportando, caso não se apresente novos recursos financeiros, novos reajustes salariais sob pena de atrasos no pagamento do funcionalismo e aumento dos restos a pagar.

Considera-se, nesses termos, que o federalismo educacional se encontra fragilizado e, sob o ponto de vista da implementação do piso salarial, esfacelado, na medida em que existem normas que não são cumpridas nas três esferas da federação, descortinando e desconstruindo um pacto federativo que se propõe redistributivo.

Educational federalism – is it corrupted? A case study on wage levels

Abstract

This study focuses on the elements of federalism, particularly the issues regarding education, and examines the weaknesses in the Brazilian system that undermines the decentralization and autonomy of federated entities. More specifically, it evaluates the implementation of the national minimum wage for teachers in the city of Itabuna, Bahia. The overall purpose of this evaluation is to determine the potential financial and administrative problems that can arise from this type of national policy, which is designed to improve the financial position of primary-education teachers. For this purpose, statistical and descriptive methods are used to review the variables related to educational funding and government expenditure. The results indicate the need to redesign the financial recognition of teachers, given the characteristics of current public education funding and the increasing financial deficit in the area of municipal public education.

Keywords: *Monitoring and evaluation indicators. Governance and participation. Municipal education.*

Federalismo educacional destruido? Un estudio de caso sobre el salario base

Resumen

Este artículo presenta algunos elementos de federalismo, especialmente los temas de educación, dando atención a algunos puntos débiles presentes en el sistema brasileño, que socavan la descentralización y la autonomía de las entidades federadas. En concreto, se trata de una evaluación de la aplicación del salario mínimo nacional en la enseñanza en la ciudad de Itabuna, Bahía, con el fin de detectar potenciales problemas de tipo administrativo y financiero derivados de la política nacional de actualización de maestros de educación básica. Para ello, se utilizó análisis estadístico y descriptivo para evaluar variables relacionadas con la financiación de la educación y a los gastos públicos. Los resultados señalan la necesidad de rediseñar el valor de los profesores, dadas las características de la financiación de la educación pública actual y el aumento del déficit financiero en el ámbito de la política de educación pública municipal.

Palabras clave: *Federalismo educativo. Base salarial del magisterio. La financiación pública de la educación.*

Referências

ABREU, M. Desafios da valorização do magistério: pagar o piso nacional e assegurar as horas-atividade. In: Revista Técnica – 2013. CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2013.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-71.

ANDRADE, E. Municípios não pagam piso salarial dos professores. *Infonet*, 9 maio 2013. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/educacao/ler.asp?id=143935>>. Acesso em: 30 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 6.003, 28 de dezembro de 2006a. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 29 dez. 2006.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007d.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 13 set. 1996b.

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

BRASIL. Emenda constitucional n. 56, de 20 de dezembro de 2007. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 21 dez. 2007b.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c.

_____. Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 19 dez. 1998.

_____. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 19 mar. 2007a.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 20 jun. 2007c.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 10 set. 2013.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas em Educação Anísio Teixeira. *Censo escolar*. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. O que é o Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, DF: MEC/SEF. 1993.

_____. Portaria MEC nº 213, de 2 de maio de 2011. Aprova a Resolução no 5, de 22 de fevereiro de 2011, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 3 mar. 2011.

_____. Receita Federal, Tesouro Nacional Brasileiro. *Transferências constitucionais: estados e municípios*. Brasília, DF, 2012.

CAMARGO, R. R. et al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. *RBPAE*, Recife, v. 25, n. 2, p. 341-63, mai./ago. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CNE. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=> Acesso em: 28 set. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO – CNTE. Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso. 2013. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/10757-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso->>. Acesso em: 29 out. 2013.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Orgs.). Anuário estatístico da educação básica 2013. São Paulo: Moderna, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Entendendo o salário educação. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o->>. Acesso em: 28 set. 2013a.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Programas/PAR: apresentação. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. Programas/Proinfância: apresentação. Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Dados informados pelos municípios. Brasília, DF, 2013d. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>>. Acesso em: 28 set. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades. 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=291480>>. Acesso em: 13 set. 2013.

_____. Séries históricas e estatísticas/PIB *per capita*. 2013. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN55&t=produto-interno-bruto-capita>>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. Séries históricas: Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Brasília, DF, 2012.

PRADO, S. (coord.). Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. *Caderno Fórum Fiscal*, n. 6, p. 11-39, 2012. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Fiscal_dos_Estados_2.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABUNA – PMI. Lei nº 1.913, de 15 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Empregos Públicos, Carreira e Remuneração do Quadro dos Profissionais da Educação do Município de Itabuna. Itabuna, BA, 15 out. 2003.

_____. Secretaria Municipal da Educação, Departamento de Gestão. Minicenso da educação. Itabuna, BA, 2012b.

_____. Secretaria Municipal da Educação, Departamento de Gestão. Folha de pessoal e reajustes salariais. Itabuna (BA): 2012a.

REZENDE, F. *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 71-88.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. In: Lua Nova, n. 44, p. 138-206, 1998.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.167. Brasília, DF, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA – TCM. Contas anuais: Pareceres prévios. Salvador, BA, 2013. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/contas.shtml>>. Acesso em: 13 set. 2013.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ – UESC. Departamento de Ciências Econômicas. Projeto Custo da Cesta Básica em Ilhéus e Itabuna. Ilhéus, BA, 2012.



Informações do autor

Gustavo Joaquim Lisboa: Professor Assistente, Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC, Ilhéus, Bahia. Doutorando em Políticas Públicas: Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Contato: gustavolisboa76@gmail.com