

7.08.07 – Educação / Tópicos Específicos de Educação.

A OFERTA EDUCACIONAL EM UM GRUPO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO NO CONTEXTO DO FUNDEB

Bárbara Fernanda de Freitas¹, José Marcelino de Rezende Pinto²

1. Estudante da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP-USP)
2. Professor da FFCLRP-USP/Orientador

Resumo

Os municípios brasileiros, além de serem marcados pela desigualdade, caracterizam-se como os entes financeiramente mais frágeis da federação. Por outro lado, constata-se a sua significativa e crescente responsabilidade com a educação. Tendo em vista essa realidade, o presente trabalho tem como objetivo analisar as condições de oferta e financiamento da educação em uma amostra de nove municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), em parte da vigência do Fundeb (2010-2019). Os resultados evidenciaram fortes desigualdades educacionais e de capacidade financeira no âmbito da RMRP, causadas principalmente pelo avanço da municipalização e por diferenças na composição da receita de impostos. Além disso, o estudo apontou para lacunas do Fundeb, cujos mecanismos de repartição tendem a penalizar municípios pobres e de pequeno porte, como é o caso de Santa Cruz da Esperança.

Palavras-chave: Financiamento da educação; municipalização do ensino; desigualdades educacionais.

Apoio financeiro: FAPESP.

Trabalho selecionado para a JNIC: Pró-Reitoria de Pesquisa da USP (PRP-USP).

Introdução

Pinto (2000) denuncia o desequilíbrio federativo que marca o Brasil e que enfraquece, em especial, os municípios, já que, desde o Império, estes entes são penalizados na distribuição dos recursos públicos, ficando sempre com a menor parte do bolo fiscal. No campo da educação, não é diferente. O Art. 211 da Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que os entes federados devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988), mas, na realidade, constata-se grande desresponsabilização da União, ente mais rico da federação e que menos investe na educação, sobrecarregando estados e municípios.

A implementação da política de fundos contábeis, inicialmente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), desencadeou um intenso processo de municipalização do ensino fundamental, o que aumentou exponencialmente a responsabilidade dos municípios com a educação e os desafios encontrados por eles, envolvendo sua capacidade de gestão, financiamento e planejamento das redes de ensino (PINTO, 2014).

Trabalho de Alves e Pinto (2020) evidencia que metade dos municípios brasileiros gasta até R\$ 534 por aluno/mês, em valores de 2017, valor que cai para R\$ 266 em um quarto deles, montantes expressivamente insuficientes quando pensamos em um ensino de qualidade. Os autores ressaltam, ainda, a enorme diversidade entre os portes populacionais, capacidades de arrecadação de receitas e participação na oferta educacional, o que gera grandes desigualdades nos padrões de financiamento e oferta das redes municipais, mesmo no interior de um mesmo estado.

Tendo em vista essa realidade, o presente trabalho teve como objetivo analisar as condições de financiamento educacional em um grupo de municípios localizados na Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), instituída com a finalidade de promover o planejamento regional e a redução das desigualdades intermunicipais (SÃO PAULO, 2016), levando em consideração o contexto de vigência inicial do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Metodologia

O trabalho constitui-se em um estudo de casos múltiplos, que leva em consideração o contexto social e econômico no qual cada município está inserido, valendo-se de uma análise de natureza quanti-qualitativa (GATTI, 2010). A amostra contempla nove municípios, que foram selecionados com base em critérios preestabelecidos que levam em conta os distintos perfis socioeconômicos e portes populacionais, a fim de abranger a diversidade da região, sendo eles Altinópolis, Barrinha, Jardinópolis, Monte Alto, Nuporanga, Pitangueiras, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro e Sertãozinho.

As bases de dados consultadas para o estudo foram o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE-FNDE) e o Laboratório de Dados Educacionais (LDE-UFPR), que sistematiza os dados do Censo Escolar. Vale ressaltar, ainda, que todos os valores em R\$ foram atualizados para 2021 pelo

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE).

Resultados e Discussão

Inicialmente, apresentam-se alguns dados gerais dos municípios analisados, como o porte populacional, Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e a Receita Líquida de Impostos (RLI), elementos importantes para conhecermos o perfil de cada um.

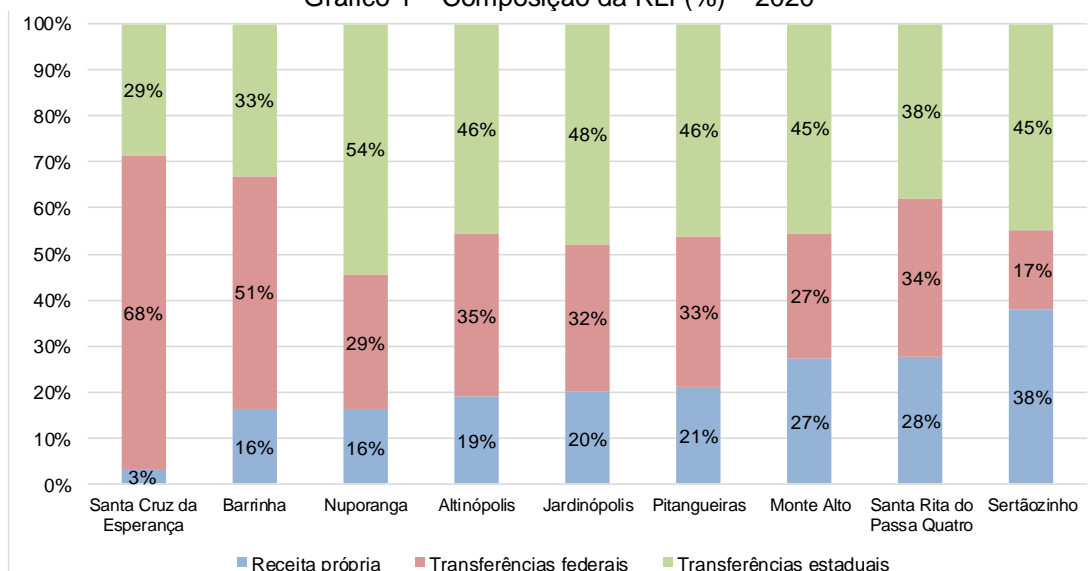
Tabela 1 – Características gerais dos municípios analisados

Municípios	População 2020 (mil hab)	IVS 2010	PIB per capita 2018 (R\$ mil 2021)	RLI 2020 (R\$ milhão 2021)	RLI/hab 2020 (R\$ mil 2021)
Santa Cruz da Esperança	2,08	0.350	28,13	13,77	6,63
Nuporanga	7,27	0.168	81,14	31,38	4,32
Altinópolis	15,55	0.280	35,80	48,40	3,11
Santa Rita do Passa Quatro	26,39	0.200	28,14	63,10	2,39
Barrinha	32,34	0.342	18,35	49,23	1,52
Pitangueiras	38,58	0.265	31,40	89,74	2,33
Jardinópolis	42,89	0.235	29,29	97,01	2,26
Monte Alto	48,41	0.167	41,94	113,86	2,35
Sertãozinho	122,36	0.186	51,20	302,81	2,47

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da Fundação SEADE, IPEA e SIOPE.

Nota-se que os municípios se diferenciam em todos os aspectos. A começar pela população, que oscila de dois mil a mais de 120 mil habitantes. O PIB *per capita* indica melhor panorama econômico em Nuporanga, Sertãozinho e Monte Alto, municípios mais industrializados e que também contam com as melhores classificações no IVS. De outro lado, depara-se com os piores valores e mais elevados IVS em Barrinha e Santa Cruz da Esperança. O primeiro também possui a pior RLI/hab. Já o segundo, embora com o pior IVS e ínfima RLI em termos absolutos (menos de R\$ 14 milhões), tem a pobreza mascarada quando se analisa a RLI/hab. Isso se explica pela ausência de economia de escala do município, considerando a diminuta população. A análise destes fatores é importante pois, como mostra o estudo de Alves e Pinto (2020), o porte populacional, a receita por habitante e a participação da matrícula municipal são as três variáveis com maior impacto no gasto por aluno. Dessa forma, o Gráfico 1, a seguir, traz elementos para melhor compreensão da composição da receita em cada município.

Gráfico 1 – Composição da RLI (%) – 2020

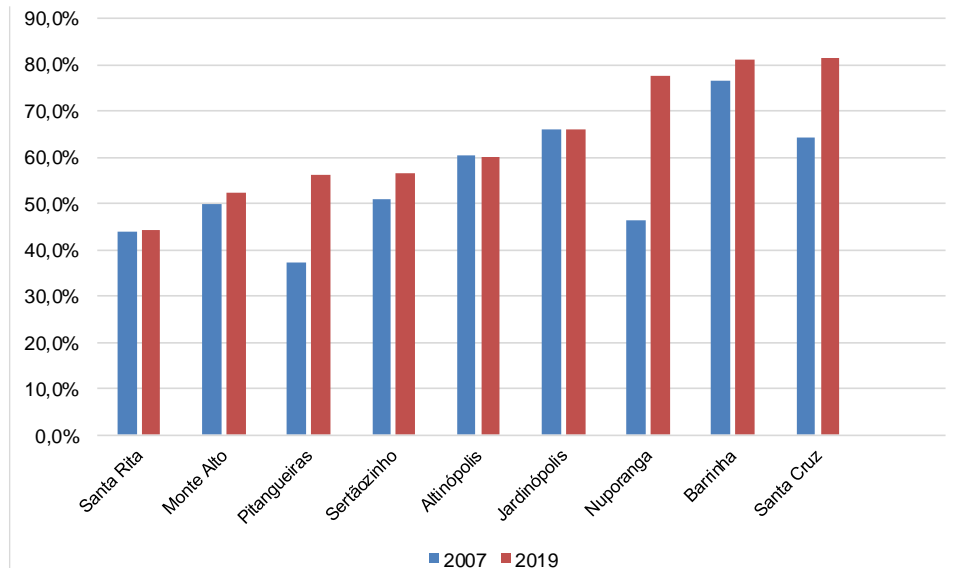


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOPE.

Os dados mostram que os municípios de Santa Cruz da Esperança e Barrinha são os que possuem maior dependência das transferências de origem federal, compostas principalmente pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como aponta Pinto (2014), essa é uma condição comum entre os municípios de pequeno porte e baixa atividade industrial. Santa Cruz da Esperança é, ainda, o município com menor autonomia financeira, já que a arrecadação própria de impostos equivale a apenas 3% do total de receitas. Os municípios mais autossuficientes são Monte Alto, Santa Rita do Passa Quatro e Sertãozinho, sendo o primeiro e o último os municípios de maior porte.

O Gráfico 2, por sua vez, dedica-se à análise da participação da matrícula municipal no total de matrículas no primeiro e último ano da série histórica considerada.

Gráfico 2 – Participação da matrícula municipal (%) – 2007 e 2019

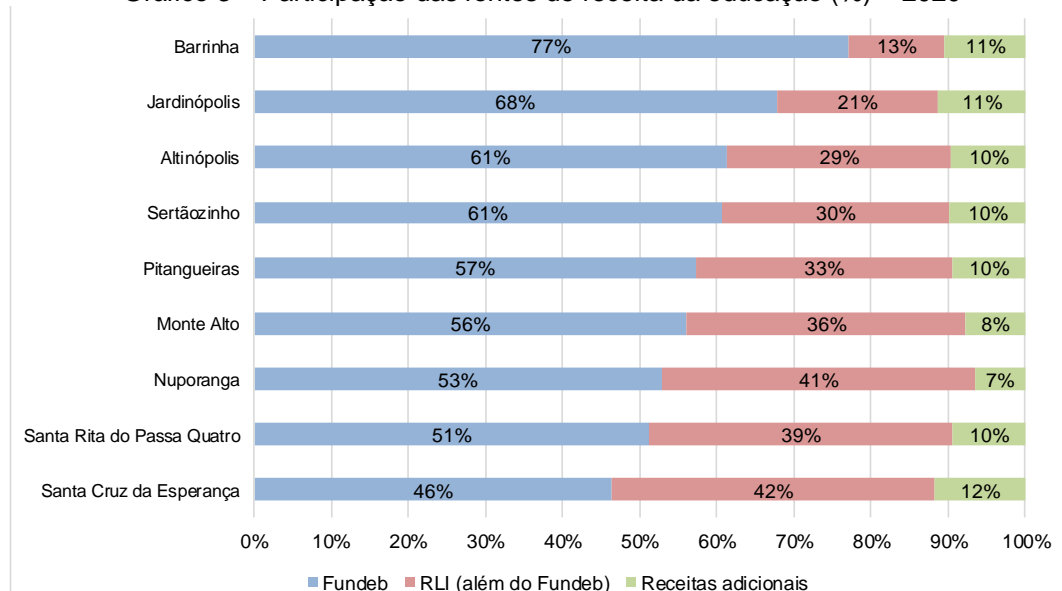


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do LDE.

Com a exceção de Altinópolis, observa-se que o processo de municipalização, ainda que em menor intensidade, continuou acontecendo no período do Fundeb. O maior crescimento percentual se deu em Nuporanga, que saltou de 46% em 2007 para 77% em 2009, equiparando-se aos dois municípios mais municipalizados ao final da série histórica: Barrinha e Santa Cruz da Esperança, ambos com 81% das matrículas sob responsabilidade municipal. Vale destacar que, como mostra Rodriguez (2001), a municipalização tende a ser mais intensa nos municípios menores e mais pobres, já que, iludidos com o critério de redistribuição dos fundos, referenciado no número de matrículas, veem na municipalização uma oportunidade de receber recursos adicionais. No entanto, os estudos da área mostram que, na prática, acontece o oposto: municípios mais municipalizados geralmente dispõem de menos recursos por estudante para destinar à educação (ALVES; PINTO, 2020). Não coincidentemente, os municípios menos municipalizados da amostra, Santa Rita do Passa Quatro e Monte Alto, são também os mais autossuficientes financeiramente falando, com participação da matrícula municipal próxima à média nacional, de 48%, em 2019.

Adentrando, agora, as receitas que financiam a educação, o Gráfico 3 apresenta a participação de cada uma delas no âmbito de cada município.

Gráfico 3 – Participação das fontes de receita da educação (%) – 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SIOPE.

Como se vê, o Fundeb se constitui como a principal fonte de recursos para o financiamento educacional em todos os municípios, mas em diferentes níveis. A maior dependência se dá no município de Barrinha, onde o fundo corresponde a 77% de todos os recursos destinados à educação, o que se deve à limitada capacidade de arrecadação e ao elevado índice de municipalização. Com isso, esperava-se ver a mesma dependência em Santa Cruz da Esperança, já que possui o mesmo perfil de Barrinha quanto à municipalização. No entanto, o município possui o menor percentual da amostra (46%) de dependência do fundo. Análise detalhada constatou, ainda, que Santa Cruz perde recursos para o Fundeb, uma aparente contradição tendo em vista seus indicadores de municipalização e vulnerabilidade socioeconômica. Acredita-se, portanto, que isso decorra do efeito regressivo do Fundeb sobre o FPM, uma distorção da política de fundos já levantada por Bremaeker (2003) e que penaliza injustamente os municípios pequenos e muito dependentes do imposto federal. A situação é diferente em todos os outros municípios, que recebem mais recursos do Fundeb do que destinam, percebe-se,

no entanto, que a dependência do fundo tende a ser menor nos municípios menos municipalizados, como é o caso de Santa Rita do Passa Quatro, enquanto o oposto ocorre em municípios como Barrinha e Jardinópolis.

Por fim, a Tabela 2, a seguir, traz os valores de gasto por aluno/mês relativos à educação básica para anos selecionados da série histórica.

Tabela 2 – Gasto por aluno/mês na educação básica (R\$ de 2021)

Municípios	2010	2013	2016	2019	Média
Barrinha	R\$ 428	R\$ 513	R\$ 430	R\$ 460	R\$ 458
Jardinópolis	R\$ 487	R\$ 542	R\$ 520	R\$ 555	R\$ 526
Pitangueiras	R\$ 483	R\$ 546	R\$ 523	R\$ 593	R\$ 536
Sertãozinho	R\$ 559	R\$ 639	R\$ 610	R\$ 634	R\$ 611
Altinópolis	R\$ 565	R\$ 672	R\$ 638	R\$ 680	R\$ 639
Nuporanga	R\$ 559	R\$ 723	R\$ 610	R\$ 706	R\$ 650
Monte Alto	R\$ 584	R\$ 713	R\$ 685	R\$ 697	R\$ 670
Santa Cruz da Esperança	R\$ 712	R\$ 745	R\$ 734	R\$ 849	R\$ 760
Santa Rita do Passa Quatro	R\$ 793	R\$ 857	R\$ 642	R\$ 792	R\$ 771

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do SIOPE e LDE.

Chama a atenção, inicialmente, os baixos valores gastos por Barrinha, pouco mais da metade dos maiores valores da amostra e muito abaixo da mediana do gasto/aluno do Brasil, de R\$ 534/mês em 2017 e que, como ressaltam Alves e Pinto (2020), já é insuficiente quando se pensa em qualidade do ensino. Com a exceção de Santa Cruz da Esperança e Santa Rita do Passa Quatro, todos os outros valores médios encontram-se abaixo do valor mediano do estado de São Paulo (R\$ 696/mês em 2017), e mesmo os gastos mais altos ainda estão muito aquém das mensalidades de escolas privadas de classe média e alta.

Observa-se ainda a estreita relação do gasto/aluno com as variáveis apresentadas anteriormente, em especial, com a municipalização, evidenciando que, em geral, quanto menos municipalizado, maior tende a ser o gasto por aluno. A principal exceção é Santa Cruz, que surpreende com alguns dos maiores valores da amostra. Uma análise aprofundada revelou a ausência de bons indicadores de qualidade do ensino no município. Atribui-se este aparente paradoxo à falta de economia de escala causada pelo pequeno porte populacional e pequena quantidade de escolas, problemática apontada por Alves e Pinto (2020).

Conclusões

A análise permite constatar o quadro de desigualdades que atravessa os municípios da amostra, mesmo sendo próximos entre si, marcados por disparidades nas condições de oferta educacional e com uma diferença de quase duas vezes entre o menor e o maior valor de gasto/aluno, o que evidencia que o regime de colaboração previsto pela Lei da RMRP ainda não saiu do papel. Vale apontar que mesmo os maiores valores encontrados ainda não se equiparam àqueles gastos pelas escolas de elite e àqueles estimados no âmbito do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi).

O trabalho corrobora com as constatações feitas por Rodriguez (2001) e Pinto (2014) de que a municipalização sem planejamento e capacidade para tal salienta ainda mais a fragilidade financeira dos municípios para gerir suas redes de ensino, como fica claro com o exemplo de Barrinha. Por fim, vale pontuar a situação de Santa Cruz da Esperança, que merece atenção e aponta para lacunas da política de fundos.

Referências bibliográficas

- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 10, out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** – Art. 211. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BREMAEKER, F. E. J. **O impacto do Fundef nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.
- GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2010.
- PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000, v. 1, p. 181.
- PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.
- RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001.
- SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.290/2016, de 6 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção 1, v. 126, n. 125, p. 1, 7 jul. 2016.