

Um debate sobre o Fundo de Participação dos Municípios na Paraíba: indícios, evidências e perspectivas para o financiamento da educação

A debate on the Municipal Participation Fund in Paraíba: signs, evidence and perspectives for education financing

Un debate sobre el Fondo de Participación Municipal en Paraíba: señales, evidencias y perspectivas para el financiamiento de la educación

Marcus Quintanilha da Silva¹



<https://doi.org/10.28998/2175-6600.2023v15n37pe17617>

Resumo: O objetivo deste artigo foi de debater a potencialidade do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no financiamento da educação dos municípios do estado da Paraíba, considerando as receitas consolidadas para o ano de 2023, bem como as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no mesmo ano de referência. Como método, este trabalho se apoia no materialismo histórico e dialético, compreendendo que a busca de uma descrição dos dados e a realidade aparente são insuficientes para extrair a essência do objeto em debate inserido no modo de produção na sociedade capitalista. Os resultados evidenciam que o FPM é, atualmente, estrutural para a manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios paraibanos, sobretudo os de menor porte populacional, e, na discussão, que o papel do Governo Federal é predominante nas decisões que envolvem a ampliação do volume de impostos que compõem o FPM, incluindo a intensificação (ou não) da precarização dos salários e dos vínculos laborais da classe trabalhadora.

Palavras-chave: Fundo de Participação dos Municípios. Paraíba. Política educacional. Financiamento da educação.

Abstract: The objective of this article was to discuss the potential of the Municipal Participation Fund (FPM) in financing education in municipalities in the state of Paraíba, considering consolidated revenues for the year 2023, as well as expenses with maintenance and development of education (MDE) in the same reference year. As a method, this work is based on historical and dialectical materialism, understanding that the search for a description of data and apparent reality are insufficient to extract the essence of the object under debate inserted in the mode of production in capitalist society. The results show that the FPM is currently structural for the maintenance and development of education in municipalities in Paraíba, especially those with a smaller population size, and, in the discussion, that the role of the Federal Government is predominant in decisions involving the expansion of the volume of taxes that make up the FPM, including the intensification (or not) of the precariousness of wages and employment relationships of the working class.

Keywords: Municipal Participation Fund. Paraíba. Educational politics. Education financing.

¹ Universidade Federal da Paraíba. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9425688704530184>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8305-0024>. Contato: marcusquintanilha0@gmail.com



Resumen: El objetivo de este artículo fue discutir el potencial del Fondo de Participación Municipal (FPM) en el financiamiento de la educación en municipios del estado de Paraíba, considerando los ingresos consolidados para el año 2023, así como los gastos de mantenimiento y desarrollo de la educación (MDE) en el mismo año de referencia. Como método, este trabajo se fundamenta en el materialismo histórico y dialéctico, entendiendo que la búsqueda de una descripción de datos y de la realidad aparente son insuficientes para extraer la esencia del objeto en debate inserto en el modo de producción en la sociedad capitalista. Los resultados muestran que el FPM es actualmente estructural para el mantenimiento y desarrollo de la educación en los municipios de Paraíba, especialmente aquellos con menor tamaño poblacional, y, en la discusión, que el papel del Gobierno Federal es predominante en las decisiones que involucran la ampliación de la educación. el volumen de impuestos que componen el FPM, incluida la intensificación (o no) de la precarización de los salarios y las relaciones laborales de la clase trabajadora.

Palabras clave: Fondo de Participación Municipal. Paraíba. Política educativa. Financiamiento de la educación.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil no ano de 1988, os municípios passaram a serem reconhecidos como entes federados, com competências específicas e a normatização de uma trama de repasses de recursos para o exercício de suas responsabilidades. No caso da educação, mesmo que o processo de municipalização do ensino, isto é, a transferência administrativa de matrículas dos estados para os municípios, estivesse presente desde a década de 1940, foi somente a partir de 1988 que este movimento foi impulsionado (Araújo, 2005). Contudo, a autora destaca que a ascensão do protagonismo municipal na oferta da educação básica se configurou em um fato histórico a partir da legislação que regulou e regulamentou o Fundo de Participação e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e a redefinição das competências na oferta da educação básica, resultando “numa inversão da tendência estadualista da evolução das matrículas no Brasil, de maneira que, atualmente, o município é o responsável pela maioria das matrículas do ensino fundamental” (Araújo, 2005, p. 46).

Atualizando esta constatação, os dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o ano de 2020 indicavam que 59,5% das matrículas públicas da educação básica eram vinculadas diretamente aos entes federados municipais. Ao considerar somente o ensino fundamental público, que é de responsabilidade compartilhada com os estados, e o mesmo ano de referência, por exemplo, os anos iniciais e finais da referida etapa tinham 84,14% e 50,85% das matrículas públicas sendo municipais.



Contudo, dentre as contradições que o federalismo brasileiro apresenta, uma delas é a capacidade financeira dos entes. Este cenário contraditório tem como característica central na sua relação com a educação a disparidade proporcional entre a arrecadação tributária municipal com os demais entes federados, já que, no ano de 2023, a União arrecadou 67,8% da carga tributária brasileira, enquanto os estados e municípios arrecadaram 24,3% e 7,2%, respectivamente (Brasil, 2023a). Neste sentido, há evidências trazidas na literatura de que os entes federados municipais, sobretudo os de menor porte populacional, tendem a depender, em grande medida, das transferências constitucionais de impostos estaduais e federais para a manutenção mínima da capacidade de prover políticas públicas em seu território, sejam em análises posteriores ao advento da atual Constituição Federal brasileira ou em estudos recentes de abordagem nacional e local (Bremaeker, 1994; Arrais, 2014; Wakim; Wakim; Lima, 2019; Costa, 2020).

No contexto construído acima é que esta pesquisa emerge. Como resultado parcial de um projeto de maior amplitude², este artigo pretende debater a potencialidade do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no financiamento da educação dos municípios do estado da Paraíba, considerando as receitas consolidadas para o ano de 2023, bem como as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no mesmo ano de referência.

É reconhecido que, pela fórmula de redistribuição dos recursos do FPM, os municípios com menor porte populacional tendem a receber, proporcionalmente, maior descentralização financeira por parte da União, especialmente por sua métrica redistributiva (Costa, 2020). No caso do estado da Paraíba, 13º em porte populacional, tem a 18ª média de renda por habitante, 21º ente federado estadual em Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e em arrecadação tributária e com 190 municípios com menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2022), o FPM se torna um objeto de potencial heurístico por duas razões já elencadas em literatura anterior: perfil de porte populacional e desenvolvimento econômico regional. Neste sentido, a hipótese, antes do início deste estudo, era de que os municípios paraibanos tivessem uma significativa dependência dos recursos do FPM, incluindo as atribuições relativas à educação, pois esta fonte de receita não é só considerada para fins de vinculação constitucional obrigatória para o financiamento da educação, como 20% são repassados ao Fundo de

² Os efeitos do Fundeb nos municípios da Paraíba entre os anos de 2020 e 2024: valorização do magistério e austeridade fiscal em foco. Financiamento: Propesq - UFPB



Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Do ponto de vista de análise dos dados, este trabalho considerou 147 dos 223 municípios paraibanos, constituindo em si uma abordagem quantitativa, considerando os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), disponíveis no site do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, os dados do Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE) relativos à população e do Censo Escolar do Inep de matrículas, ambos do ano de 2023. A limitação de casos se justifica pela ausência de dados de RREO dos 76 municípios que não compuseram o escopo analítico.

Contudo, aborda-se este panorama quantitativo em uma perspectiva de compreensão econômica, histórica e político educacional, ampliando a ideia de Selz (2015) que, desde a construção da base de dados até a sua interpretação analítica, o objeto não é somente nutrido por um conhecimento prévio do pesquisador sobre o assunto (financiamento da educação), mas também por seus conhecimentos qualitativos/contextuais. Nesta premissa, a estatística é auxiliar para a compreensão da totalidade do fenômeno na sociedade capitalista, e não uma descrição aparente do resultado da redistribuição de recursos da política.

Esta interpretação quantitativa é um indicativo epistemológico e de método desta autoria, o materialismo histórico e dialético. Neste sentido, a busca da totalidade, tendo na realidade aparente o ponto de partida e considerando a essência do fenômeno estudado como a síntese a ser buscada (Netto, 2011), este trabalho perpassa pela descrição do FPM e das responsabilidades educacionais que contextualizam, de um lado o reconhecimento da Carta Magna brasileira da competência dos entes em voga de formularem e implementarem as políticas de educação e, de outro, um debate de fundo sobre as diferentes capacidades dessa implementação, incluindo o potencial para a aplicação de recursos.

O debate, na perspectiva materialista, se constituiu na inserção de elementos de contexto contemporâneos que auxiliem a compreender a materialização da política pública (alocação de recursos é política pública) como a queda da população em municípios de menor atividade econômica, a dependência material dos tributos da União, a contradição do protagonismo na oferta da educação básica e o papel contemporâneo do Governo Federal em aumentar a arrecadação dos impostos que compõem o FPM com a diminuição dos repasses de alguns municípios diante de uma métrica de redistribuição



que, apesar da ampliação percentual, não foi revista em sua dinâmica desde o ano de 1981. Parte-se do econômico, reconhece-se a história, não se ignora a política em movimento e, frequentemente, compreende-se que a política é permeada por contradições da sociedade inserida no modo de produção capitalista.

Além desta introdução e as considerações finais, este artigo se estrutura em quatro seções: a) O fundo de participação dos municípios, descrevendo o que é esta descentralização de recursos em sua constituição histórica e atual; b) Financiamento da educação e FPM, situando a dependência desta transferência constitucional para a manutenção e desenvolvimento do ensino das redes municipais; c) Uma descrição do impacto do FPM na composição da arrecadação de impostos dos casos e seus possíveis reflexos no financiamento da educação municipal e; d) Considerando o movimento de antítese para a promoção de uma (temporária) síntese, analisa-se o FPM em sua essência contemporânea, tendo como ponto de partida o viés ideológico da política econômica, seus reflexos para a classe trabalhadora diante da necessidade de ampliar a arrecadação dos impostos que compõem o FPM e seus impactos prováveis na aplicação de recursos para a educação pública.

2 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é o resultado de uma alíquota de redistribuição de dois impostos específicos da União, sendo eles: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os impostos supracitados foram normatizados desde os anos de 1946 e 1965, respectivamente, sendo que, no último ano citado, também foi criado o FPM.

Em linhas gerais, o FPM foi, historicamente, acompanhando as mudanças do Estado brasileiro sob dois pontos de vista: ampliação da capacidade de cumprimento mínimo das responsabilidades municipais e, conseqüentemente, de municipalização do ensino. Tal constatação é conclusiva ao comparar, desde a criação do Fundo, a evolução das alíquotas, até o atual panorama. O quadro abaixo sintetiza este percurso.



Quadro 1 – Base legal, critérios, alíquotas e fatos históricos que orientaram a constituição do FPM em perspectiva histórica

Ano	Base legal e critérios	Alíquota	Fato histórico
1965/1966	Emenda Constitucional n. 18/1965, Lei 5.172/1966. Critérios: Número de matrículas.	10%	Crescimento no número de matrículas municipais e, a partir de 1971, ascensão do ensino de 1º grau em caráter obrigatório. Ineficiência do repasse dos recursos, por alegação de falta de capacidade técnica (Araújo, 2005).
1967 - 1975	Ato Complementar da Presidência da República nº 35 e Ato Complementar n. 40/1968. Critérios: Capitais receberam 10% do montante e o interior os demais;	5%	Ampliação de matrículas municipais, mas a perda de autonomia municipal no contexto da Ditadura (Araújo, 2005).
1975 – 1981	Emenda constitucional n. 5/1975, ampliando progressivamente a alíquota para 10,5% até o ano de 1981	10,5%	Abertura política, movimento organizado de fortalecimento dos municípios como espaços de formulação e implementação de políticas públicas (Araújo, 2005).
1981	Decreto-Lei nº 1.881/1981, criando critérios: Capitais – 10%, Reserva (municípios com mais de 156216 habitantes, 3,6%, 86,4% para os demais municípios.	10,5%	Abertura política, movimento organizado de fortalecimento dos municípios como espaços de formulação e implementação de políticas públicas e crescimento urbano da população (Araújo, 2005).
1983 – 1987	Emendas Constitucionais n. 23/1983 e 27/1985, ampliando a alíquota progressivamente para 17%	13,5% - 17%	Abertura política, movimento organizado de fortalecimento dos municípios como espaços de formulação e implementação de políticas públicas e crescimento urbano da população (Araújo, 2005).
1988 - 1993	Constituição Federal do Brasil de 1988, aumento gradativo do percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993	22,5% em 1993	Reconhecimento do município como ente federado
1992 - 2001	Ajustes nos critérios de distribuição com leis complementares diversas (n. 72, de 29 de janeiro de 1993; n. 74, de 30 de abril de 1993; n. 91, de 22 de dezembro de 1997; e n. 106, de 23 de março de 2001).	22,5%	Reforma do Estado brasileiro, tendo na descentralização das políticas públicas (incluindo a educação) um de seus pilares. Advento das políticas de fundos (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), vinculando 15% dos recursos do FPM ao Fundef e contribuindo para o processo de intensificação da municipalização do ensino.
2007	Emenda Constitucional n. 55/2007, adicionando 1% ao FPM. Este novo percentual é acumulado e distribuído no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano	23,5%	Advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ampliando a política, em concomitância com a ampliação da escolarização obrigatória (4 aos 17 anos) via Emenda Constitucional n. 59/2009.
2014 - 2016	Emenda Constitucional n. 84/2014, ampliando em 0,5% o FPM a partir de 2015. A partir de 2016 o percentual subiu para 1%.	24,5%	Sanção da lei n. 13.005/2014, ampliando a necessidade de protagonismo dos municípios na oferta da educação básica, especialmente no que tange ao acesso à educação infantil.
2021	Emenda Constitucional n. 112/2021, ampliando progressivamente em mais 1% a alíquota dos impostos durante os 3 anos subsequentes. No final do ano de 2023, a alíquota estava em 24,75%.	25,5% em 2025	Pressão dos parlamentares municipalistas do Congresso Nacional e consolidação da ampliação do direito a educação. Aumento histórico do protagonismo dos municípios na oferta da educação infantil e do ensino fundamental e, conseqüentemente, ampliação do processo de municipalização do ensino.

Fonte: Brasil (2023b), Araújo (2005), Brasil (1988). Dados trabalhados pelo autor (2024).



Atualmente, o FPM consta na Carta Magna brasileira como uma fonte de recursos adicionais para os municípios realizados por transferências constitucionais obrigatórias, constituindo o somatório de 24,75% (até o fim do ano de 2023) da arrecadação líquida do IR e do IPI (Tribunal de Contas da União, 2023). Contudo, a distribuição desses recursos é complexa, na medida em que decorre de dois tipos de cálculos, um fixo e outro variável.

O cálculo fixo é relativo ao montante e sua distribuição por classificação dos municípios. Para a métrica de repartição da alíquota dos impostos federais que integram o FPM, consideram-se três tipos de categorização: capitais (capitais dos estados), reserva (para municípios com mais de 142.663 habitantes e que não são capitais) e interior (demais municípios, incluindo os da reserva). Para as capitais, distribuem-se 10% do FPM e, para a reserva e interior, 3,6% e 86,4%, respectivamente.

Para os cálculos dos coeficientes que balizam a distribuição desses recursos, é considerado o fator população e renda per capita. Para o grupo “capitais” e reserva, é considerado, no âmbito de cada conjunto de municípios, a proporção entre a população de um referido município em relação à soma populacional de todos os entes federados municipais que estão em seu grupo. Para o cálculo do fator “inverso do índice de renda per capita por estado”, calcula-se a proporção que envolve esta medida nacional e estadual. O fator gerado varia entre 0,4 e 2,5, que, multiplicado pelo fator populacional (entre 2,0 e 5,0), gera outro resultado numérico. A razão deste número com o coeficiente do grupo determina a porcentagem do FPM para aquele município.

Para os municípios do interior, a diferença é que o fator a ser considerado pelo coeficiente populacional é fixo por uma tabela prevista pelo Decreto Lei n. 1.881/1981. Já os coeficientes a serem considerados para fins de definição da quota parte dos municípios em relação aos estados consideram qual o percentual anual definido para cada estado. Enfatiza-se que, anualmente, até o último dia útil do ano anterior, os coeficientes para a distribuição do FPM são definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

De modo geral, o FPM é tido como uma importante fonte de recursos para as administrações municipais, especialmente as com menor porte populacional. De acordo com Costa (2020), os municípios com menos de 5.000 habitantes (22,6% do total) tem, em média, maior dependência do FPM. Na classificação proposta pelo estudo da autora, os três primeiros grupos agregados por porte populacional (Até 5.000, entre 5.001 e



10.000, entre 10.001 e 20.000) dependiam, em média, do FPM para a composição de, ao menos, um terço de sua arrecadação de impostos.

Nessa descrição da política de distribuição de recursos, vale ressaltar que há uma lacuna temporal entre a revisão de alguns itens da política, como os coeficientes de faixa de habitantes, fatores do porte populacional e o inverso do índice de renda per capita do estado, que ainda são os mesmos desde o Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) e, no caso dos coeficientes citados, de 1981 (Brasil, 1981). Além disso, os indícios são de que a redistribuição de impostos federais parece ser fundamental sob o ponto de vista da necessidade de os municípios brasileiros reunirem condições mínimas para o cumprimento de suas competências constitucionais, incluindo a oferta da educação pública no âmbito de sua atuação prioritária (educação infantil e ensino fundamental), especialmente pela disparidade de volume arrecadado no comparativo entre a União, os estados e os municípios, conforme citado na introdução deste artigo. Em continuação à descrição do objeto analisado, a seção seguinte busca situar o FPM na estrutura de financiamento da educação básica do Brasil, particularizando este cenário aos municípios brasileiros.

3 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E FPM: RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pontua, em seu art. 68, que as receitas de transferências constitucionais são uma das fontes de recursos públicos para a educação básica no Brasil (Brasil, 1996). Este apontamento da legislação continua parcialmente inalterado, pois, em que pese a manutenção deste sentido na lei, as transferências constitucionais de recursos de outros entes federados para os municípios mantiveram seu percentual de vinculação mínima orçamentária para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), 25% das receitas próprias e repasses constitucionais, mas modificaram a alíquota vinculada às políticas de fundos.

Isto porque, desde o advento das políticas de redistribuição intraestadual de recursos, notadamente o Fundef e o seu sucessor, o Fundeb, uma parte dos recursos transferidos constitucionalmente para os municípios sempre compuseram a cesta de redistribuição estadual da política. Historicamente, o FPM sempre fez parte, desde o início da operação da política no ano de 1998, com uma vinculação aos fundos, sendo 15% até



o ano de 2006 e, a partir da ampliação e aprimoramento dos fundos de natureza contábil, o Fundeb passou a vincular 20% do FPM.

Com isso, o FPM responde por uma parcela significativa dos recursos que integram o Fundeb até hoje e compõem os recursos vinculados para o cumprimento da ordenação constitucional de aplicação mínima de 25% dos impostos e transferências constitucionais municipais para MDE.

Também é mister que, na experiência brasileira, os municípios se tornaram protagonistas da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, fato que se fundamenta na leitura dos dados do Censo Escolar do Inep, conforme indicado na introdução deste trabalho. A responsabilidade compartilhada com o ensino fundamental e a oferta da educação infantil no âmbito de sua atuação prioritária, aliada às políticas contemporâneas de ampliação da faixa de escolarização obrigatória, incluindo as crianças de 4 e 5 anos no escopo da obrigatoriedade em matéria legal (Brasil, 2009, 2014), são, certamente, fatores que elevaram a exigência das competências municipais para o provimento da política educacional local, incluindo a capacidade de aplicação de recursos para o financiamento da educação.

Neste sentido, entende-se que, neste ponto de partida descritivo do FPM, há uma relação de dependência da estrutura básica do financiamento da educação e a transferência constitucional na qual este artigo analisa. A seção seguinte se ocupa de uma breve descrição metodológica e encaminha algumas análises acerca do objeto proposto a ser investigado.

4 FPM NA PARAÍBA: DESCRIÇÃO METODOLÓGICA E ANALÍTICA

Conforme preconizado na introdução, este artigo tem como referencial epistemológico e teórico o materialismo histórico e dialético. Em linhas gerais, a transição entre a realidade aparente e a busca pela essência do objeto exige do pesquisador alguns aprofundamentos fundamentais para caminhar na direção da totalidade na sociedade capitalista. Neste ponto de vista, assume-se que a política educacional e, neste caso, de alocação de recursos para a educação, não se dá de forma unidirecional, tampouco uma relação de causa e efeito (Behring; Boschetti, 2011), mas o resultado de multicausalidades que não se esgotam neste trabalho.

Contudo, considerando que a política educacional tem por objeto genérico de estudo a ação (ou falta de) do Estado diante de uma demanda social por educação (Souza, 2017), o viés teórico e epistemológico adotado para este estudo e o perfil



quantitativo da geração e análise de dados, os aspectos históricos, políticos e econômicos são tidos não somente como uma contextualização do objeto (FPM na Paraíba), mas a própria antítese à descrição do tema em estudo percorrida nas duas primeiras seções, visando uma (provisória) síntese analítica sobre o impacto do FPM no financiamento da educação paraibano.

Destaca-se as relações de produção como uma categoria importante neste debate, com enfoque no âmbito das ações de ordem econômica e do mundo do trabalho dos governos federais em período recente, o que não elide outros elementos importantes, tais como o diálogo com a configuração do município no federalismo brasileiro, a ampliação da demanda educativa e das atribuições municipais nesta responsabilidade, o desenvolvimento regional e sua relação com o FPM e a capacidade de crescimento dos municípios paraibanos. Em linhas gerais, as condições de venda da força de trabalho, a migração dos trabalhadores para os centros economicamente mais atrativos, conseqüentemente, a queda populacional nos municípios com menor desenvolvimento econômico auxiliam esta análise.

Para a geração de dados, optou-se por três fontes secundárias: a) os relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) dos municípios paraibanos; b) o quantitativo de matrículas municipais disponíveis na Sinopse Estatística do Censo Escolar do Inep, e; c) dados populacionais dos entes federados municipais da Paraíba, disponíveis no IBGE. Para todas as fontes, o ano de referência é o de 2023. A exploração inicial de todos os municípios paraibanos foi impossibilitada pela ausência de informações de 76 entes federados municipais. O não envio dos dados para o Siope até o final do mês de abril limitou essa pesquisa a 147 casos.

Apesar de ser uma informação inicialmente sem grandes influências no resultado desta pesquisa, a comparação entre o porte populacional dos municípios que compõem a pesquisa e os que não constam na análise é interessante, pois, além da média populacional ser maior no primeiro grupo citado (22.178 e 9.401, respectivamente), apenas 5 municípios que não compõem a pesquisa tem mais de 20.000 habitantes (6,6%). No caso do grupo dos municípios que compõem a pesquisa, 27 estão acima desta métrica, compondo 18,5% dos casos da pesquisa. Ou seja, os municípios de porte populacional menor compõem quase todo o universo do perfil municipal dos casos paraibanos que, por não enviarem as informações ao Siope, não compuseram a análise, indicando limites da operação da burocracia em entes federados com menos habitantes.

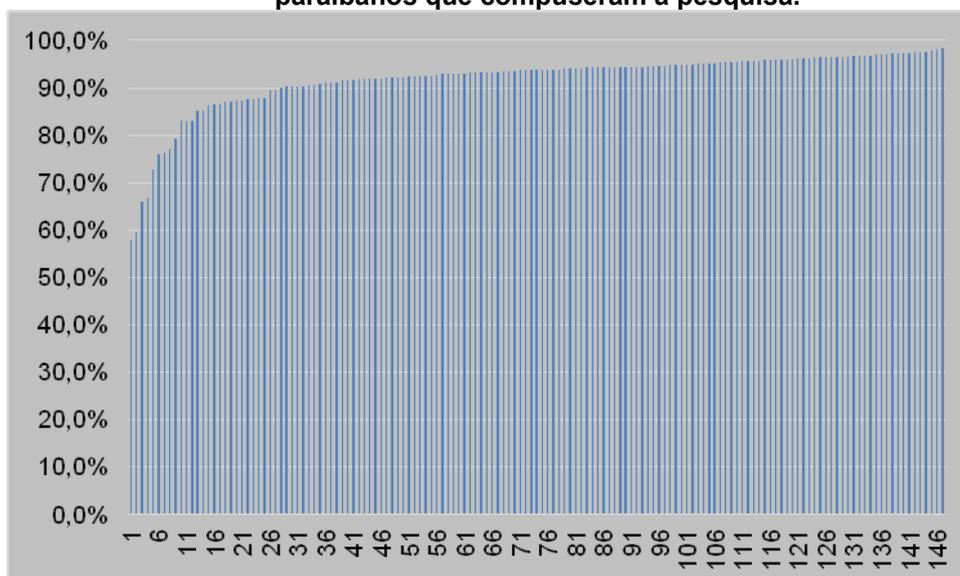


Em termos de perfil populacional, 75% dos casos têm menos de 17.095 habitantes, sendo que apenas a capital do estado (João Pessoa) e os municípios de Campina Grande, Santa Rita e Patos tem mais de 100.000 habitantes.

Na trajetória recente, o histórico de transferências fiscais por parte dos demais entes federados aos municípios contribuíram para, além do aumento da capacidade dos municípios em cumprirem com suas responsabilidades constitucionais, a maior criação de entes federados municipais. Os dados do IBGE (2018) indicam que, desde a criação do FPM e o primeiro Censo Demográfico, no ano de 1970, foram criados mais de 1600 municípios, sendo 1079 após o advento da atual Carta Magna brasileira. Especialmente o FPM, por sua capacidade de influenciar diretamente na melhoria do potencial financeiro municipal, parece ter potencializado a criação de novos municípios, principalmente os que tem menos de 5000 habitantes (Costa, 2020). Tais municípios costumam ter uma característica em comum: geram poucos recursos próprios e, por consequência, os custos com a burocracia e as políticas públicas locais precisam das transferências constitucionais para o seu custeio.

É evidenciado que há uma dependência significativa, em todos os municípios paraibanos da pesquisa, das transferências constitucionais na composição dos impostos dos entes federados. De modo geral, as transferências constitucionais compõem mais de 80% das receitas de impostos dos municípios em 94% dos casos. Dos 9 municípios com menos de 80% de impacto das transferências constitucionais no perfil de impostos, apenas Junco do Seridó e Triunfo tem menos de 10.000 habitantes.

Gráfico 1 - Impacto das transferências constitucionais no perfil de impostos dos municípios paraibanos que compuseram a pesquisa.

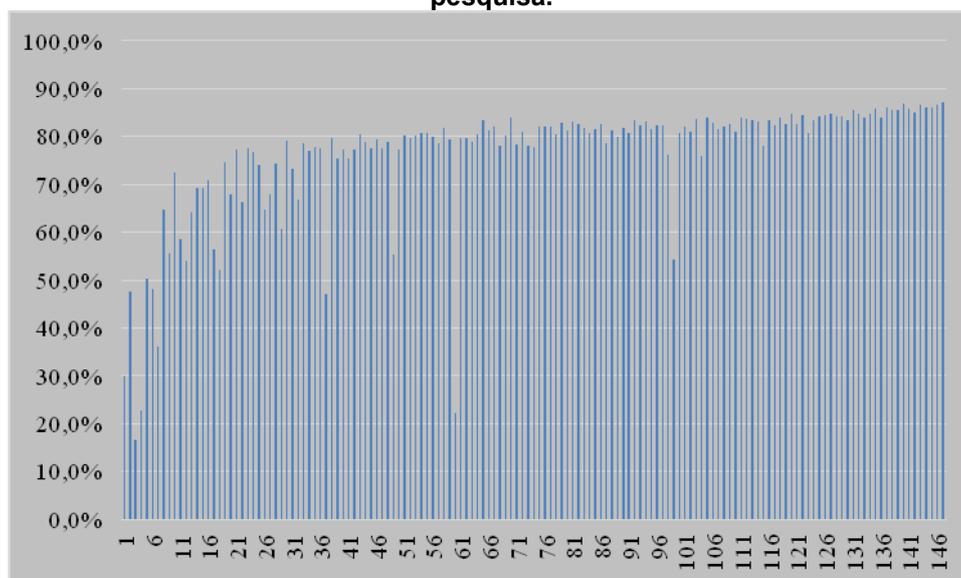


Fonte: Siope (2023). Dados trabalhados pelo autor (2024).

É perceptível que há, panoramicamente, um impacto percentual importante do FPM na composição da arrecadação de impostos dos municípios paraibanos, pois, dos entes federados considerados para esta pesquisa, apenas 8 não tiveram, pelo menos, 50% de suas receitas de impostos compostas dos repasses do FPM. Percebe-se que, dos casos considerados para esta pesquisa, 115 municípios têm no FPM mais de 75% da composição de suas receitas totais de impostos. Além disso, é importante destacar a correlação de dependência do FPM com o porte populacional. Ao considerar quatro faixas populacionais (até 10.000 habitantes, com 90 casos, entre 10.001 e 20.000 habitantes, com 30 casos, entre 20.001 habitantes e 30.000 habitantes, com 12 casos e os demais, com 15 casos), a média de dependência dos repasses do FPM diminui com o aumento do porte populacional, com 80,6%, 79,3%, 63,4% e 82,3%, respectivamente.

Tais informações confirmam a hipótese desta pesquisa e as constatações de Costa (2020) para o caso brasileiro, em que os municípios com menor porte populacional recebem, proporcionalmente, mais recursos do FPM. Contudo, o percentual de dependência para a Paraíba é maior, se comparado com a média brasileira tecida no estudo da autora supracitada.

Gráfico 2 - Impacto do FPM no perfil de impostos dos municípios paraibanos que compuseram a pesquisa.



Fonte: Sioppe (2023). Dados trabalhados pelo autor (2024).

No âmbito do financiamento da educação, se o FPM influencia diretamente as receitas de impostos municipais, com impacto significativo em boa parte dos casos, é de

se esperar que, em linhas gerais, ele influencie na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), bem como no volume de repasses ao Fundeb, pois 20% do FPM é transferido ao fundo de natureza contábil estadual que opera a redistribuição dos recursos da cesta da política de fundos. Obviamente, não é possível prever, com precisão, o quanto da arrecadação do FPM que retorna ao município na forma de recursos recebidos do Fundeb, pois o repasse financeiro do fundo aos municípios passa pelos critérios redistributivos da política (perfil de matrículas da rede municipal). Contudo, o impacto na arrecadação municipal dos casos evidencia que, tanto para a contribuição ao fundo como os 5% restantes contribuem, significativamente, para MDE nos municípios do estado.

5 FPM NA PARAÍBA: DESCRIÇÃO METODOLÓGICA E ANALÍTICA

Os impostos que compõem o FPM, IR e IPI, tem uma característica em comum: ambos dependem da atividade econômica. O primeiro é vinculado, em grande parte, à renda em uma relação de trabalho formal e o segundo do setor produtivo. Em ambas as situações, o elemento central é a valorização remuneratória da classe trabalhadora, pois, na medida em que as rendas do trabalho formal se ampliam, a arrecadação desses tributos tende a ser ampliada. No caso do IPI, o papel extrafiscal, ou seja, de impulsionar o mercado para o consumo/aquisição de um bem pela via da desoneração ou controlar a circulação interna de uma determinada mercadoria complexifica o debate sobre o imposto, na medida em que, inicialmente, a existência de população economicamente ativa disponível para consumir os produtos não é a única pré-condição para a arrecadação, mas é uma condicionante importante (Chiesa, 2013).

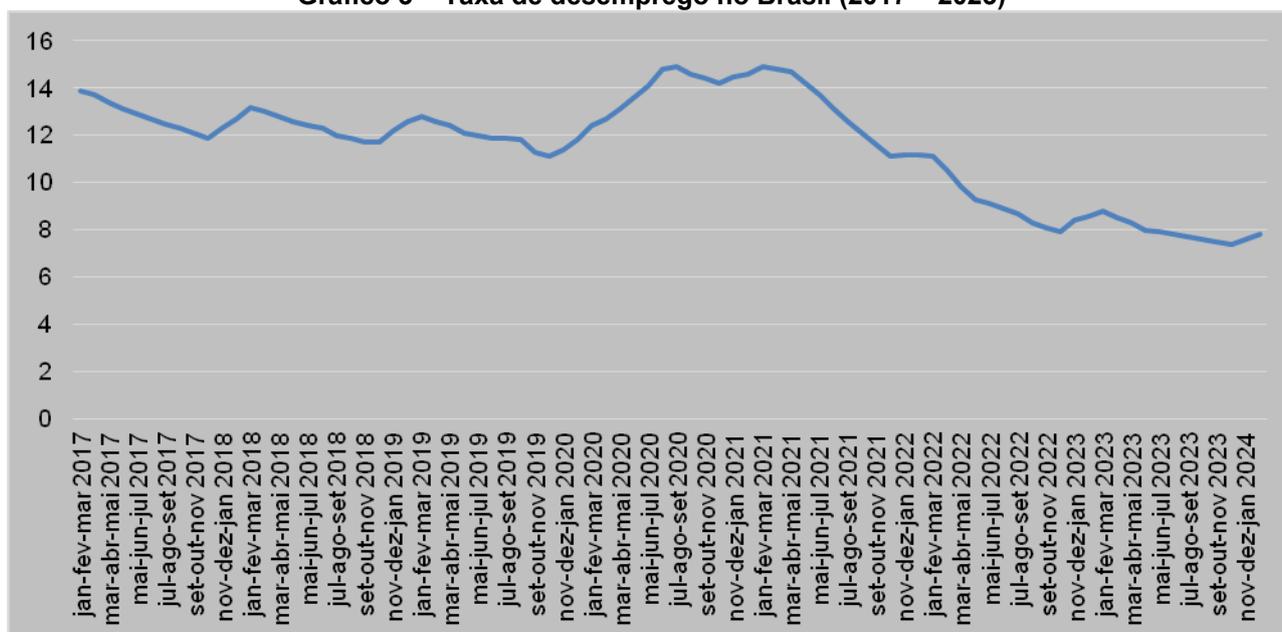
Contudo, especialmente no intervalo temporal dos anos de 2017 e 2022, a política econômica brasileira foi aprofundada na direção da liberalização, privatizações, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, modos de operação genuinamente neoliberais, resultando na (já evidenciada) desvalorização dos salários da classe trabalhadora (Antunes, 2020; Silva, 2021). Neste contexto, afirma-se que o desemprego ou o incentivo às atividades desregulamentadas de proteções trabalhistas e previdenciárias não parecem ser aliados de uma arrecadação do IR que penalize menos a classe trabalhadora, por exemplo. Considerando que este imposto incide em alíquotas e formatos diferentes nos rendimentos do trabalho, do capital, de residentes no exterior, entidades financeiras e demais empresas, tanto a Pessoa Física como a Jurídica precisam de um fomento governamental, via programas de fortalecimento das relações de



trabalho formal, para ter como reflexo (sem necessariamente a ampliação de incidência percentual nos rendimentos) um aumento sustentável da arrecadação deste tributo.

Notadamente, no período temporal supracitado, as taxas de desemprego estiveram em seus maiores índices, conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada e exibida pelo IBGE. Mesmo considerando o período pandêmico, as taxas de desemprego sempre estiveram acima dos 10% até a proximidade das eleições para a Presidência da República, no ano de 2022. Somente a partir do ano de 2023 foi que, de fato, a taxa de desemprego apresentou queda sustentável, mantendo-se, já no segundo trimestre, em patamares abaixo de 8%.

Gráfico 3 – Taxa de desemprego no Brasil (2017 – 2023)



Fonte: IBGE (2023). Dados trabalhados pelo autor (2024).

O cenário de altas taxas de desemprego não é malvisto por governos de natureza neoliberal. Pelo contrário, fomentam os preceitos da lógica de mercado, especialmente no que tange à manutenção do status concorrencial em todas as esferas da sociedade, incluindo as relações de trabalho (Lazaratto, 2011; Oliveira, 1998). Outro aspecto abordado por Lazaratto (2011) é que um governo das desigualdades, definido pelo autor como a característica fundante de uma sociedade construída em uma base econômica neoliberal, preza pela insegurança (social, trabalhista etc.), pois, neste cenário, a concorrência e a consequente individualização do sujeito diante de suas demandas de sobrevivência é potencializada. Por isso, uma possível queda da potencialidade de arrecadação do IR tem raízes ideológicas, assentadas no neoliberalismo como concepção



de Estado e de sociedade e a perspectiva de definir o volume de tributos em prol de um Estado menos provedor de políticas públicas.

No caso do IPI, a industrialização de produtos também depende de mercado consumidor e, conseqüentemente, de renda (mesmo que não seja a única condicionante) para que haja o consumo de produtos industrializados como o fumo, bebidas, automóveis e outros. Portanto, sem segurança laboral e políticas de pleno emprego, o consumo de bens como os que tem incidência deste imposto tem a potencialidade de ser reduzido.

Eis uma importante contradição. Durante o período (2017 – 2022), a arrecadação teve ampliação real de 51,11% (Brasil, 2023c), mesmo em contexto de ampliação da taxa de desemprego. A que se explica? Durante este período, os Governos Federais não se dispuseram a corrigir as tabelas com as faixas salariais de incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), principal fonte de arrecadação do IR (Brasil, 2023c). Por isso, aos que mantiveram seus vínculos laborais formais, lhes restaram a ampliação de descontos para o pagamento do IRRF, mesmo sem ter, necessariamente, a correção inflacionária ou aumento de salários. A penalização, para a classe trabalhadora, refletiu na ampliação da arrecadação do IR, pois, sem as correções na tabela do IRRF, os reflexos foram de contração do poder de compra, certamente, nas suas condições de reprodução da força de trabalho.

Em relação ao IPI, o aumento real de 2,14% no mesmo período foi bastante discreto (Brasil, 2023c), uma ampliação que não parece contribuir proporcionalmente com as demandas financeiras da última década para o atendimento da ampliação do direito a educação. Ou seja, os indícios deste debate caminham para o seguinte cenário: a ampliação do direito a educação sob responsabilidade municipal foi fomentada (financeiramente), em tempos recentes, pelo impulso à intensificação da precarização dos salários da classe trabalhadora.

Um ponto específico do debate na relação entre a magnitude de repasses do FPM aos municípios é o porte populacional. Mesmo não sendo o objeto central deste trabalho, é importante ressaltar que, no comparativo entre os últimos dois censos demográficos e considerando os 147 casos analisados, 60 tiveram queda da população, sendo 17 com mais de 10.000 habitantes. Por outro lado, dos 87 entes federados que ampliaram a sua população, 40 estavam na faixa de habitantes supracitada, indicando que a proporção de crescimento de municípios com mais habitantes é um fato, possivelmente, em associação ao fluxo econômico regional.



Esse movimento gerou uma mudança de fatores relativos ao porte populacional de centenas de municípios brasileiros, resultando em uma movimentação política de resistência à perda de repasses provenientes do FPM. Em manifestação oficial do Tribunal de Contas da União, a instituição salientou que seguiu a metodologia de cálculo, incluindo a queda populacional e a mudança de coeficientes pela mobilidade populacional para o ano de 2023³.

As reações com a atuação do Congresso Nacional e o reconhecimento por parte do Governo Federal que as perdas financeiras provenientes do FPM poderiam resultar em situações locais de comprometimento do funcionamento da burocracia e das políticas públicas municipais impulsionaram a tramitação e sanção de Lei Complementar, aplicando um redutor financeiro progressivo nos próximos 9 anos (Brasil, 2023d).

Neste cenário, o FPM se situa como um dos protagonistas do financiamento da educação nos municípios brasileiros. Considerando somente a magnitude de recursos enviados pelos 147 municípios e desconsiderando os recursos estaduais e das complementações financeiras da União ao Fundeb, os R\$ 858.424.730,40 enviados ao fundo no ano de 2023 (20% do FPM), correspondem a 44,6% dos recursos municipais. Há que se considerar que, no mínimo, os 5% restantes do FPM que permaneceram nos cofres municipais também precisam ser destinados para MDE, ampliando a importância do FPM para o financiamento da educação.

Em um contexto de intensificação da municipalização do ensino (Araújo, 2005), exemplificado com dados recentes do Censo Escolar do Inep apresentados na introdução deste artigo e a ampliação do direito a educação nas principais normativas educacionais brasileiras, o reflexo desse movimento para a política educacional municipal reflete uma contradição estruturante na oferta educacional brasileira: os municípios, mesmo sendo protagonistas na oferta da educação básica, são os entes federados que menos arrecadam, em sua maioria, dependem quase que exclusivamente das transferências constitucionais de impostos de outros entes federados, sobretudo os que compõem o FPM e, mesmo assim, mantêm um estado de desigualdade no potencial de aplicação de recursos para o financiamento educacional público, conforme estudos anteriores dedicados à este tema (Silva, 2020).

Contudo, há uma série de nuances a serem consideradas, que perpassam, inclusive, pelas opções políticas que regem a economia brasileira. O IR e o IPI, impostos

³ Sobre este fato, consultar: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/calculo-do-fundo-de-participacao-dos-municipios-para-2023-realizado-pelo-tcu-observa-dados-do-censo-demografico-encaminhados-pelo-ibge.htm>



que fomentam do FPM, são diretamente ligados à renda e ao consumo da classe trabalhadora, tendo em vista que as alíquotas do Imposto de Renda Retido na Fonte é a principal arrecadação na composição do IR. Além disso, o IPI é incluído no preço final do produto, sendo repassado ao consumidor o pagamento deste imposto.

Nesse giro macroeconômico, a geração de emprego e renda parece ser uma maneira de impulsionar a arrecadação desses tributos, mas não a única. A experiência recente demonstrou que, mesmo em um contexto caracterizado por altas taxas de desemprego, a não correção das tabelas do IRRF, penalizando a classe trabalhadora com uma maior incidência de descontos, impulsionou a arrecadação do IR.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É perceptível que, no caso paraibano, quanto maior o porte populacional do município, menor o impacto do FPM nas receitas municipais. Consequentemente, esta constatação dialoga com Costa (2020), na medida em que, com a utilização de outros critérios e considerando os municípios de todas as regiões brasileiras, chegou-se ao mesmo resultado.

As regras de distribuição do FPM não consideram a capacidade fiscal do ente federado e sua relação com as necessidades de políticas públicas locais, há municípios de maior porte que, provavelmente, sejam entes federados com perfil para uma maior alocação de recursos desta natureza, pois tem um baixo desenvolvimento econômico em contradição com uma população alta.

Contudo, os municípios com menor população, sobretudo os com menos de 20.000 habitantes, ampliam significativamente a sua capacidade de manter a burocracia e promover suas políticas educacionais locais com o FPM, pois, além da vinculação constitucional do FPM com MDE e o Fundeb, esses repasses compõem a grande parte dos recursos provenientes de impostos de entes federados municipais desta natureza, evidenciando a importância do FPM para o financiamento da educação municipal da Paraíba.

Salienta-se que o modo como o Estado brasileiro intervém no modo de produção na sociedade capitalista através das políticas econômicas e nas relações trabalhistas parecem influenciar a potencialidade da arrecadação dos impostos que nutrem o FPM, como indicar as intencionalidades governamentais de intensificar (ou não) o trabalho e a incidência da carga tributária na classe trabalhadora. Afirma-se que a sociedade imersa



no modo de produção capitalista é incapaz de superar as desigualdades, mas, quando o debate sobre o financiamento da educação imerge no federalismo de distintas potencialidades na capacidade financeira municipal, o seu reflexo nas competências para a proposição, implementação e avaliação de políticas públicas e a influência macroeconômica do Governo Federal na redistribuição da riqueza socialmente produzida e os reflexos na intensificação do trabalho e da tributação à classe trabalhadora, há elementos suficientes para complexificar o debate que não se esgotam neste artigo.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2 Ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Município, **Federação e Educação**: História das Instituições e das Ideias Políticas no Brasil. 333 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRAIS, Tadeu Alencar. As receitas públicas municipais e a funcionalidade da integração espacial em ambientes metropolitanos. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v. 2, n. 26, p. 201-220, maio/ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Federal**. 2023a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46589. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**: Fundo de Participação dos Municípios. 2023b. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Análise da arrecadação de receitas federais no Brasil**. 2023c. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/11/arrecadacao-federal-relatorio-27nov2023.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.



BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providencias. 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei complementar n. 198, de 28 de junho de 2023. Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). 2023d. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.

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

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Presidência da República. Decreto lei n. 1881 de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM a dá outras providências. 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago. 1981.

BREMAEKER, François. Perfil das receitas municipais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 213, p. 75-88, 1994.

CHIESA, Claine. **IPI – Compostura das regras-matrizes e a essencialidade dos produtos como fator determinante na fixação da carga tributária**. 243 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

COSTA, Nayara Luiza Silva Freire da. **Distribuição dos recursos fiscais: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios**. 80 f. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial e Finanças). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Economia e Finanças, Rio de Janeiro, 2020

WAKIM, Elizete Aparecida de Magalhães; WAKIM, Vasconcelos Reis; LIMA, José Eustáquio de. Perfil de arrecadação dos municípios do Estado de Minas Gerais: análise antes e depois do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 29, n. 3, p. 1–22, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/panorama>. Acesso em: 09 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística do Censo Escolar. Brasília: Ministério da Educação, 1937. Disponível em: < <http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2024.

OLIVEIRA, Francisco de. Surgimento do antivalor. In: OLIVEIRA, Francisco de. (Org.). **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19 - 48.



SELZ, Marion. O raciocínio estatístico em sociologia. In: PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015, p. 202 – 217.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. Relatórios Municipais. Brasília: Ministério da Educação, 1968. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-apresentacao>>. Acesso em: 09 abr. 2024.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1 ed, São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SILVA, Marcus Quintanilha da. **Valorização do magistério e austeridade fiscal em Curitiba**. Relatório (Pós-Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SILVA, Marcus Quintanilha da. Potencial de investimento e remuneração docente: um estudo longitudinal a partir da arrecadação per capita dos municípios brasileiros (2008 – 2016) **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 9, n. 1, p. 228–245, 2020.

