



Tema II

Economia e Contabilidade do Setor Público

*Daniel Arias Vazquez **

*Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos
Redistributivos no Financiamento da Educação:
um balanço final do Fundef e uma avaliação
da implantação do Fundeb*

** Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)*

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos fiscais e federativos dos fundos multigovernamentais no financiamento da educação e, em seguida, mensurar os resultados obtidos em relação à ampliação da oferta de ensino e à correção das desigualdades nos valores aluno/ano aplicados por cada unidade federativa (UF) após a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Esse mecanismo de financiamento vincula receitas disponíveis aos estados e aos municípios e, ao mesmo tempo, impõe um critério próprio (número de matrículas) para os repasses a cada esfera de governo, compatibilizando receitas e encargos em relação à oferta dessa política. Essa regra promove forte redistribuição de recursos entre estados e municípios em cada UF.

Para avaliar os efeitos redistributivos dos fundos multigovernamentais no financiamento da educação, buscou-se verificar a participação dos governos estaduais e municipais na composição e nos repasses provenientes dos fundos, bem como o saldo obtido por cada nível de governo em relação ao Fundef e ao Fundeb, com as informações desagregadas por UF.

Ao disponibilizar recursos proporcionalmente ao número de matrículas em cada rede estadual e/ou municipal, os fundos fornecem incentivos à ampliação da oferta de ensino, pois preveem repasses adicionais para financiar, ao menos parcialmente, as novas matrículas. Para verificar esses resultados, analisou-se a evolução das matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental durante o período de vigência do Fundef e das demais etapas da educação básica (infantil e médio) após a introdução do Fundeb.

Os efeitos redistributivos têm impacto sobre as desigualdades intraestaduais e interestaduais nos recursos disponíveis ao financiamento da educação. De um lado, os fundos equalizam os valores aluno/ano em cada estado, do outro lado, a redução das diferenças no plano nacional depende do comportamento das receitas vinculadas e da participação da União no financiamento dos fundos estaduais, a fim de garantir o alcance de um valor mínimo definido nacionalmente. Para avaliar a capacidade desses fundos em reduzir as desigualdades interestaduais, observou-se a evolução dos valores aluno/ano aplicados em cada UF e as tendências convergentes ou divergentes em relação à média nacional.

Os resultados deste estudo revelam que os municípios foram “ganhadores” de recursos em relação aos dois fundos, tendo este saldo positivo crescido durante o período de funcionamento do Fundef e decrescido na fase de implantação do Fundeb.

Quanto à ampliação da oferta, o Fundef contribuiu para a universalização do ensino fundamental e para a efetiva municipalização desta oferta; entretanto, em relação às demais etapas da educação básica, não houve crescimento significativo das matrículas nos primeiros anos de vigência do Fundeb. No que tange às desigualdades interestaduais, o impacto positivo com a complementação da União foi arrefecido nos anos de funcionamento do Fundef por conta do baixo valor mínimo estabelecido. Com o Fundeb, a complementação da União cresceu significativamente e contribuiu para a redução das desigualdades no financiamento da educação básica.

Palavras-chave: financiamento da educação; desigualdades; Fundef/Fundeb.

Sumário

1 INTRODUÇÃO, 7

2 FUNDOS MULTIGOVERNAMENTAIS COMO ESTRATÉGIA DE DIRECIONAMENTO DE RECURSOS
PARA UMA ÁREA PRIORITÁRIA, 10

3 A REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO: O “PERDE E GANHA” EM FUNÇÃO DAS
NOVAS REGRAS, 16

4 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS EM RELAÇÃO À OFERTA DE ENSINO E ÀS DESIGUALDADES HORIZONTAIS NO
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 29

5 CONCLUSÃO, 43

REFERÊNCIAS, 46

Lista de gráficos

- GRÁFICO 1. PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS VINCULADAS NA COMPOSIÇÃO DO FUNDEF
(TOTAL BRASIL – PERÍODO 1998-2006), 11
- GRÁFICO 2. PARTICIPAÇÃO DOS GOV. MUNICIPAIS NA COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF,
EM CADA ANO, POR UF. PERÍODO 1998-2006, 12
- GRÁFICO 3. PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS VINCULADAS NA COMPOSIÇÃO DO FUNDEB. TOTAL NACIONAL.
PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO 2007-2009, 14
- GRÁFICO 4. RECURSOS ADICIONAIS DO FUNDEB EM RELAÇÃO AO FUNDEF, POR UF, ANO-BASE 2009, 15
- GRÁFICO 5. COMPOSIÇÃO DO FUNDEB EM 2009, POR ESFERA DE GOVERNO, EM CADA UF, 16
- GRÁFICO 6. PARTICIPAÇÃO DOS GOV. MUNICIPAIS NOS RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEF
E TAXA DE CRESCIMENTO DOS RECURSOS REPASSADOS AOS GOVERNOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS.
PERÍODO 1998-2006, 20
- GRÁFICO 7. CRESCIMENTO REAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEF PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS
E MUNICIPAIS, POR UF. PERÍODO 1998-2006, 24
- GRÁFICO 8. PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEB E TAXA
DE CRESCIMENTO DOS REPASSES AOS GOVERNOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS.
PERÍODO 2007 – 2009, 26
- GRÁFICO 9. VARIAÇÃO TOTAL DAS MATRÍCULAS DE EF, SEGUNDO REDE, POR UF. PERÍODO 1997-2006, 30
- GRÁFICO 10. EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, REDE PRÓPRIA E CONVENIADA.
PERÍODO: 2008 A 2010, 32
- GRÁFICO 11. VALOR LEGAL (ART. 6º), VALOR EFETUADO PELO GOVERNO FEDERAL E O NÚMERO
DE ESTADOS QUE TIVERAM SEUS FUNDOS COMPLEMENTADOS (PERÍODO 1998 A 2009), 38

Lista de tabelas

- TABELA 1. SALDO DOS GOVERNOS ESTADUAIS EM RELAÇÃO AO FUNDEF
(EM % DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO). PERÍODO 1998-2006, 21
- TABELA 2. SALDO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO FUNDEF
(EM % DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO). PERÍODO 1998-2006, 22
- TABELA 3. SALDO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO FUNDEB
(EM % DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO). PERÍODO 2007-2009, 28
- TABELA 4. VALORES ALUNO/ANO APLICADOS EM CADA UF,
PERÍODO 1996 A 2009, EM VALORES REAIS, 35

1 Introdução

O financiamento de políticas públicas por meio da constituição de um fundo se realiza pela destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Esses fundos desempenham papel relevante no financiamento de políticas públicas de competência compartilhada entre diferentes esferas de governo cujos recursos são obtidos pela vinculação de receitas estaduais e municipais, enquanto os repasses oriundos do fundo são efetuados de acordo com a oferta de certos programas pelas instâncias competentes.

No caso do financiamento da educação no Brasil, foram criados fundos multigovernamentais no âmbito de cada estado compostos pela vinculação de impostos e por transferências pertencentes aos governos estaduais e municipais, formando um bloco de recursos que passou a ser redistribuído de acordo com o número de matrículas em cada rede de ensino. Em suma, esses fundos promovem uma redistribuição de recursos dentro de cada unidade federativa (UF) com base em um critério próprio da política: a oferta de ensino.

A criação dos fundos multigovernamentais exigiu a aprovação de emendas constitucionais (EC), sendo esse o instrumento jurídico necessário para alterar o padrão de financiamento das políticas descentralizadas, quando estas são custeadas basicamente por recursos disponíveis aos governos subnacionais. Ao vincular receitas pertencentes aos governos subnacionais e ao introduzir um novo critério de redistribuição dos recursos, esses fundos alteram as relações intergovernamentais, promovendo forte redistribuição de recursos entre esferas de governo e colocando, ao mesmo tempo, restrições à autonomia de estados e municípios. Além disso, Arretche (2002, p. 445) lembra que, no caso da educação, “o governo federal não detinha a função de principal financiador, o que limitava muito seus recursos para induzir o comportamento dos governos locais”.

Primeiramente, a EC n. 14/1996 priorizou o ensino fundamental e garantiu a aplicação dos recursos neste nível de ensino com a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), o qual vigorou por dez anos. Em 2006, a EC n. 53 ampliou esse mecanismo de financiamento para a educação infantil e o ensino médio com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

No geral, esses fundos são mecanismos de coordenação federativa sobre a alocação dos recursos descentralizados (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005) que, no caso da educação, já estavam vinculados ao financiamento dessa política por força constitucional desde a Emenda Calmon, em 1983. Segundo Oliveira (2003), esses mecanismos representam avanços na coordenação federativa, estabelecendo

vínculo entre encargos e capacidade fiscal e aperfeiçoando as relações intergovernamentais no financiamento da educação.

Segundo Arretche (2003), são as regras institucionais de uma política pública que propiciam os incentivos à adesão e moldam o comportamento dos governos locais. Nessa perspectiva institucional, caberia às políticas públicas elaborar regras claras e previsíveis para orientar as escolhas racionais dos agentes para alcançar os objetivos coletivos traçados (WIESNER, 1997). No limite, isso significa criar incentivos seletivos (negativos/positivos) capazes de ensinar a cooperação entre agentes racionais (empresas, indivíduos e governos), os quais buscarão a maximização, mas cujo comportamento estará condicionado pelas regras, normas e legislações colocadas em vigor sob a coordenação dos Estados Nacionais.

Nessa direção, Stiglitz (1998, p. 28) destaca a necessidade de fortalecer as capacidades administrativas dos estados a fim de que estes estabeleçam “regras e normas que forneçam incentivos aos agentes para agirem na direção do interesse coletivo, minimizando também a arbitrariedade e a corrupção nos governos”.

Essa definição pode ser facilmente adaptada para explicitar a importância das instituições para a coordenação federativa, pois elas ditam regras e colocam incentivos que condicionam a decisão dos governantes locais em direção a um comportamento esperado que converge para as diretrizes da política econômica e da estratégia social definidas centralmente.

Dessa forma, a introdução do Fundef/Fundeb pode ser interpretada como uma nova regulação federal que alterou as regras de financiamentos dessa política, especialmente da redistribuição dos recursos, ao vincular os repasses à oferta da política, produzindo com isso novos incentivos às escolhas dos governantes das esferas subnacionais de governo.

Segundo Gomes (2008, p. 15), esses fundos são casos exemplares das “propriedades de uma instituição na perspectiva do novo institucionalismo [...], já que o objetivo dessa perspectiva analítica é identificar como cada instituição influencia o comportamento e o resultado da forma mais universalista possível, ou seja, aplicáveis a diferentes ambientes políticos”. Os fundos colocam incentivos e constrangimentos universais que alteram os cálculos dos governos subnacionais com relação à decisão de aumentar ou não a oferta dessa política, pois boa “parte dos gastos obrigatórios em educação passou a ser redistribuída de acordo com o número de alunos atendidos, ou seja, quem tem alunos é premiado com receitas orçamentárias e, por outro lado, quem não tem alunos (ou atende poucos) é punido com perda de receitas” (GOMES, 2008, p.16-17).

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos fiscais e federativos dos fundos multigovernamentais no financiamento da educação e, em seguida, mensurar os resultados obtidos em relação à ampliação da oferta de ensino e à correção de

desigualdades nos recursos disponíveis a cada esfera de governo para o financiamento dessa política após a introdução do Fundef/Fundeb. Com isso, ter-se-á um balanço final do primeiro fundo e uma avaliação preliminar do segundo depois de concluída sua etapa de implantação.

Primeiramente, quanto aos aspectos fiscais, deve-se destacar que a introdução dos fundos promoveu uma redistribuição de recursos entre os governos estaduais e municipais com o objetivo de disponibilizar mais verbas àquelas instâncias responsáveis pela oferta da política, compatibilizando recursos disponíveis aos encargos assumidos por cada nível de governo, sendo respeitadas as competências prioritárias de cada uma delas, definidas constitucionalmente. Para Negri (1997, p. 4), o Fundef representou “uma minirreforma tributária, ao introduzir nos critérios da partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o número de alunos –, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação”.

Os aspectos federativos têm relação com os efeitos redistributivos dos fundos, que resultam em saldos positivos para alguns municípios, enquanto a situação inversa é observada em outros municípios (ou governos estaduais). Com o novo critério de repasse do fundo em proporção à oferta, são produzidos estímulos à ampliação da oferta, pois a única forma de um município reverter um eventual saldo negativo seria ampliando a oferta de matrículas na sua rede municipal.

Por último, os resultados obtidos serão avaliados quanto à ampliação da oferta dessa política e quanto à capacidade de reduzir as diferenças nos recursos disponíveis aos municípios para financiamento da educação (desigualdades horizontais). Ao disponibilizar um valor único por aluno/ano a cada UF, os novos fundos criam incentivos necessários para a ampliação da oferta, pois as transferências são orientadas por um critério próprio da política e independente da capacidade contributiva de cada esfera, e o caráter constitucional e de longo prazo do Fundef – prorrogado com a introdução do Fundeb – fornecia segurança aos governantes quanto à continuidade dos repasses futuramente.

Outro resultado esperado é a forte redução das diferenças nos recursos disponíveis aos municípios em termos *per capita* em cada UF (desigualdades intraestaduais), enquanto o efeito equalizador no plano nacional depende do comportamento das receitas vinculadas e da participação da União no financiamento dos fundos por meio dos repasses federais destinados aos fundos estaduais, cujo valor mínimo nacional estabelecido anualmente não é alcançado.

Este estudo está dividido em quatro seções, além desta introdução: na segunda seção analisa-se a contribuição de cada esfera de governo para a formação dos fundos; na terceira demonstram-se os impactos redistributivos promovidos por esses fundos; na quarta apresentam-se os resultados observados em relação à

ampliação da oferta e à redução das desigualdades horizontais; na quinta e última seção é exposta a conclusão do estudo. Essas análises serão desagregadas por unidade da Federação (UF) e tratarão, em primeiro lugar, dos oitos anos de vigência do Fundef e, na sequência, dos três primeiros anos de funcionamento do Fundeb.

Ao utilizar os mesmos instrumentos de análise para os dois fundos e ao confrontá-los um após o outro, será possível compreender melhor a dinâmica desse mecanismo de financiamento (fundos multigovernamentais) e sua capacidade de fornecer incentivos para a ampliação da oferta e de estabelecer uma política de correção das desigualdades horizontais no plano nacional.

2 Fundos multigovernamentais como estratégia de direcionamento de recursos para uma área prioritária

Para direcionar receitas já disponíveis aos estados e aos municípios para o financiamento do ensino fundamental, a EC n. 14/1996 criou uma subvinculação nas receitas já vinculadas para a educação, ou seja, dos 25% dos impostos e transferências pertencentes a essas esferas, 15% deveria ser destinado ao ensino obrigatório. Segundo Mendes (2003, p. 11), existe um dilema associado à vinculação de receitas. Se, por um lado, ela “induz os governos subnacionais a aumentarem seus investimentos em um tipo de serviço público considerado prioridade nacional; por outro lado, ela diminui os graus de liberdade que o gestor municipal tem para decidir sobre a alocação de recursos”.

De acordo com Abrucio (2005), esses fundos impõem restrições à autonomia decisória dos governos subnacionais por meio de novas regras editadas centralmente em nome de uma coordenação de esforços no financiamento da política. Consequentemente, as decisões de gasto dos governos locais seriam menos explicadas pela iniciativa própria e mais por regulamentações legais que vinculam recursos, por exemplo, 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde. Mais que isso, para além dos percentuais de gasto, a Constituição e as legislações específicas definem mais detalhadamente modalidades previstas de gasto, tais como: 15% de gasto no ensino fundamental; percentual de gasto com salários de professores (no mínimo 60%); serviços de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva; distribuição de remédios (ARRETCHE, 2004).

Para a formação do Fundef, foram destinados 15% dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);

Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp.); ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir). Além dessas receitas estaduais e municipais, foi prevista a participação da União no financiamento do Fundef com o intuito de complementar os fundos estaduais em que a vinculação de receitas não fosse suficiente para garantir a aplicação de um valor mínimo anual/ano definido nacionalmente.

O Gráfico 1 mostra a participação de cada fonte de receita vinculada nos recursos totais do Fundef (soma dos fundos estaduais) durante sua vigência.

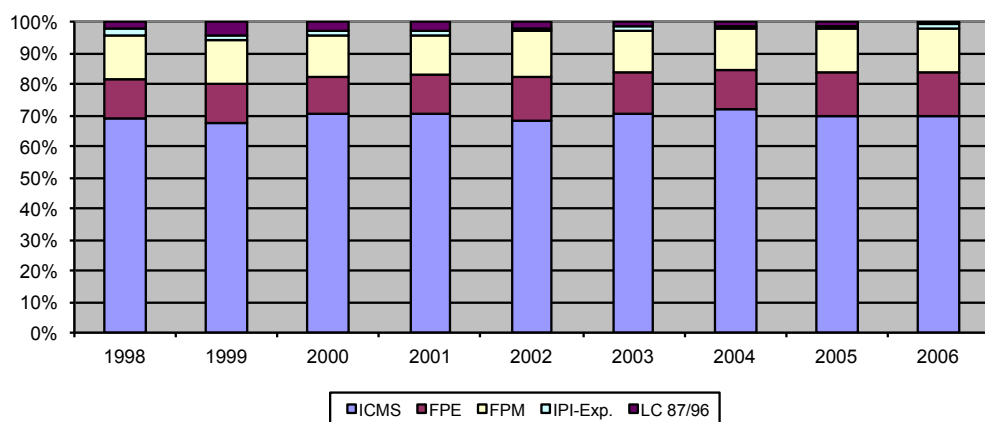


GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS VINCULADAS NA COMPOSIÇÃO DO FUNDEF
(TOTAL BRASIL – PERÍODO 1998-2006)

Fonte: STN e Balanços Estaduais. Elaboração do autor

No resultado médio consolidado para o período 1998-2006, nota-se que a principal fonte de recursos do Fundef é o ICMS, cuja receita vinculada ao Fundef representa cerca de 70% dos recursos totais do fundo. Os Fundos de Participação Estadual e Municipal (FPE/FPM) compõem mais de um quarto dos recursos do fundo. No conjunto, essas três fontes são responsáveis por mais de 95% do Fundef, com os percentuais citados não diferindo muito ao longo do tempo, conforme constatado no Gráfico 1. Em compensação, existem diferenças significativas quando se observa a origem dos recursos do Fundef por região e unidade federada.

Deve-se ressaltar que o Fundef não promove alterações na base tributária relacionada ao programa, como também não prevê redistribuição dos recursos vinculados ao fundo entre os estados e o Distrito Federal. Portanto, as participações das fontes de receita vinculadas ao Fundef são explicadas pelo comportamento destas em cada estado da Federação. Isso significa que as maiores participações do

ICMS nos fundos estaduais das Regiões Sul e Sudeste ocorrem em função da concentração da arrecadação desse tributo nesses estados, devido ao valor adicionado originado em seus territórios. Em contrapartida, as transferências da União via FPE/FPM têm critérios redistributivos e privilegiam regiões com menor renda *per capita* (em especial o FPE) e municípios de menor porte (o destaque aqui é para o FPM), conforme Prado (2003).

Também está na base tributária vinculada a explicação para a contribuição de cada nível de governo para a formação do fundo. O Gráfico 2 mostra a participação dos governos municipais na composição dos recursos do Fundef em cada UF (exceto no DF, onde não há municípios) no seu período de vigência, sendo a participação dos governos estaduais complementar, ou seja, corresponde à diferença entre os percentuais colocados pelos municípios e o total de recursos do fundo (100%).

A construção do gráfico segue a ordem de localização geográfica (da esquerda para a direita): estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Para sintetizar o volume de informações, optou-se por concatenar todos os anos de funcionamento do fundo em uma grande coluna, assim, os “dentes” dessas colunas representam pequenas alterações nos percentuais de ano para ano.

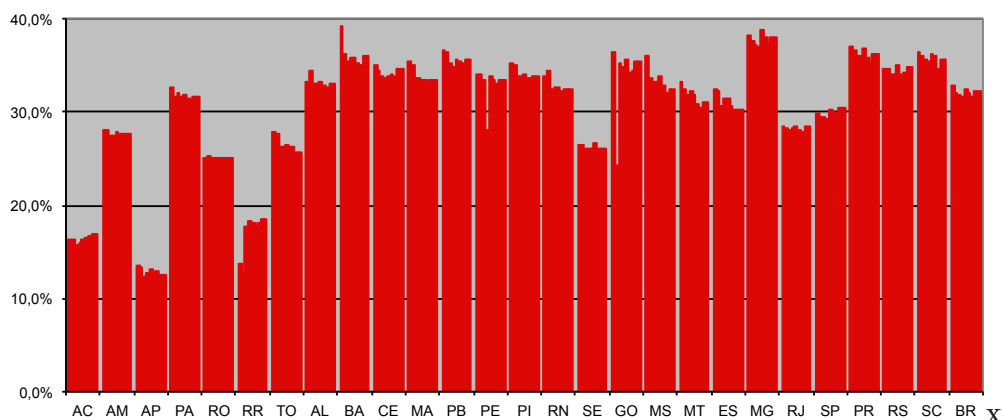


GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO DOS GOV. MUNICIPAIS NA COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF, EM CADA ANO, POR UF. PERÍODO 1998-2006

Fonte: Balanços Estaduais/STN

Na média nacional, os governos municipais contribuíam com quase 30% dos recursos do Fundef, enquanto os municípios respondiam por cerca de 70%. As diferenças nessas participações dependem dos comportamentos das fontes de recursos vinculadas em cada UF. Por exemplo, a maior participação municipal

no financiamento do Fundef é observada em Minas Gerais, estado com maior número de municípios e que recebe a segunda maior fatia do FPM, pouco atrás de São Paulo. Por sua vez, a participação dos governos estaduais foi maior que a média nos estados da Região Norte, onde o FPE possui uma elevada participação, em torno de 70% nos Estados do Acre, do Amapá e de Roraima, e nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, onde a arrecadação estadual do ICMS é bastante alta.

A contribuição de cada nível de governo para a formação do fundo corresponde a uma parte do cálculo que determinará o saldo de cada governo estadual ou municipal em relação ao Fundef. Como a contribuição é compulsória, automática e formada por transferências constitucionais destinadas aos municípios, estes não possuem ingerência sobre sua contribuição. Contudo, os governantes municipais podem decidir aumentar a oferta de matrículas na sua rede de ensino fundamental e, com isso, ampliar os repasses provenientes do fundo.

Antes de analisar esta outra parte do cálculo (repasses do fundo), é importante verificar, na sequência, as mudanças promovidas com a introdução do novo fundo, o Fundeb, no financiamento da educação básica. Segundo o *Manual de orientação do Fundeb* (MEC, 2007), a implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, tendo sido concluída apenas em 2009, com a cobertura abrangendo todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e com as receitas que compõem o fundo tendo alcançado 20%.

O novo fundo expandiu o percentual vinculado dos tributos que já formavam o Fundef e acrescentou outras três fontes: o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a cota-parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR) (igual a 50%). Além disso, foi prevista maior participação da complementação da União no financiamento do fundo, igual a 10% dos recursos totais a partir de 2010.

O Fundeb mobiliza um volume de recursos superior ao fundo anterior, a fim de fazer frente à nova demanda nas demais etapas da educação básica. Essa expansão se deve principalmente ao aumento do percentual vinculado das receitas estaduais e municipais. Conforme definido no processo de implantação do novo fundo, os percentuais vinculados dos tributos que já compunham o fundo anterior aumentariam de 15% para 16,66% no primeiro ano de funcionamento (2007), passando para 18,33% no segundo ano (2008) e, finalmente, alcançando 20% em 2009. A incorporação das novas fontes também ocorreu gradualmente, com a vinculação de 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009.

O Gráfico 3 mostra a composição dos recursos do Fundeb nos anos da sua implantação, considerando os valores totais agregados dos 27 fundos estaduais. Nota-se que as novas fontes representam menos de 10% dos recursos totais do Fundeb em 2009, quando seu processo de implementação já está concluído. Em

contraposição, os três principais tributos vinculados continuam sendo o ICMS e os dois fundos de participação (FPE e FPM).

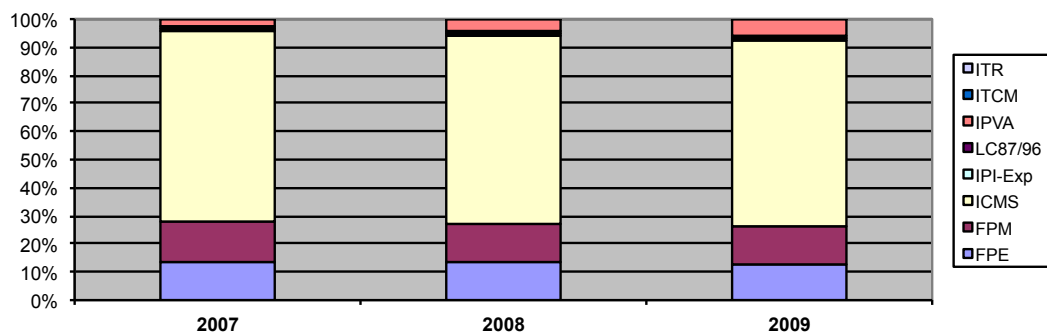


GRÁFICO 3

PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS VINCULADAS NA COMPOSIÇÃO DO FUNDEB.
TOTAL NACIONAL. PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO 2007-2009

Fonte: STN/FNDE. Elaboração do autor

Portanto, o aumento de recursos para o novo fundo veio, principalmente, do aumento da vinculação – de 15% para 20%, gradualmente – dos tributos já vinculados ao fundo anterior (em especial do ICMS, do FPE e do FPM). Nota-se também que a participação das novas receitas vinculadas é crescente até 2009, quando elas atingem pouco mais de 5% dos recursos totais do Fundeb, considerando os valores consolidados dos 27 fundos estaduais (total nacional). Concluída a implantação do novo fundo, esses percentuais tendem a se estabilizar, dependendo apenas da expansão da arrecadação das fontes nos anos seguintes.

Existem diferenças quanto à ampliação dos recursos com a introdução do Fundeb por UF, as quais podem ser observadas por meio de três indicadores: o primeiro mostra o acréscimo de recursos do Fundeb em relação ao Fundef, calculado pela diferença (em %) entre a estimativa de recursos do novo fundo em relação com uma simulação dos valores que seriam arrecadados pelo Fundef (15%) caso este estivesse em vigor em 2009; o segundo indicador corresponde à participação (em %) dos recursos provenientes das novas receitas vinculadas (IPVA, ITCM e ITR – cota municipal) no total de recursos adicionais em 2009; o terceiro indicador é igual à razão entre os valores obtidos com essas novas fontes e os recursos totais que compõem cada fundo estadual (em %), tendo também como ano referência o exercício de 2009.

O Gráfico 4 mostra o comportamento desses indicadores em cada UF.

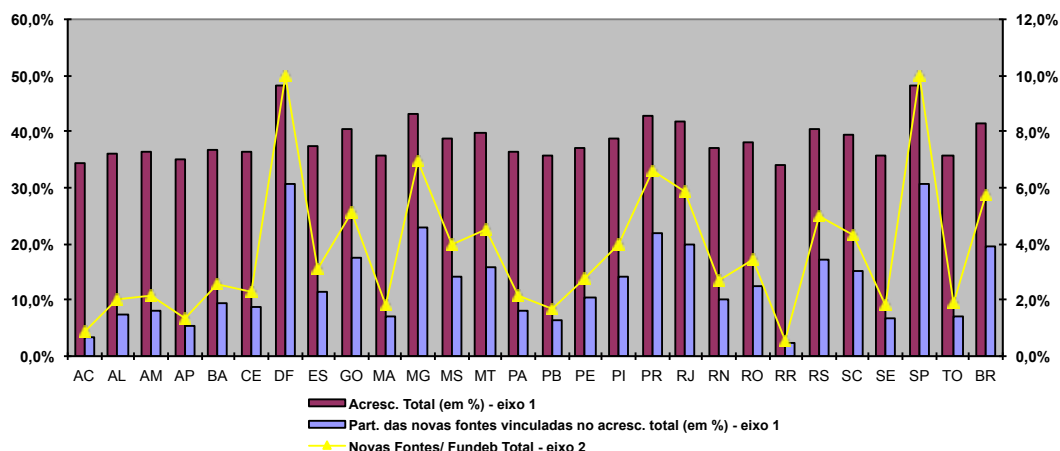


GRÁFICO 4

RECURSOS ADICIONAIS DO FUNDEB EM RELAÇÃO AO FUNDEF, POR UF, ANO-BASE 2009.

Fonte: STN/ FNDE. Elaboração do autor

No total nacional, o incremento de recursos com o Fundeb é 40% superior à capacidade de mobilização de recursos do fundo anterior (indicador 1), com as novas fontes correspondendo a cerca de 20% desses recursos adicionais (indicador 2) ou pouco mais de 5% dos recursos totais do novo fundo (indicador 3). No Distrito Federal e em São Paulo, esses valores superam bastante a média nacional: os recursos adicionais quase chegam a 50%, a participação das novas fontes representa cerca de 30% do incremento de recursos ou quase 10% dos recursos totais que compõem o fundo nessas UFs. Em Roraima, os valores encontrados nos três indicadores citados são, respectivamente, 34%, 2% e 0,6%, considerando que o aumento do percentual vinculado das receitas já vinculadas ao Fundef garante o acréscimo de um terço, o efeito dos novos tributos vinculados foi praticamente nulo nesse estado.

Em relação à participação das esferas de governo no financiamento do novo fundo, o Gráfico 5 mostra as participações dos governos estaduais e municipais na formação de recursos do Fundeb no ano de 2009, quando os percentuais vinculados atingem 20%, isto é, com o processo gradual de implantação concluído.

Observe-se que não houve grandes alterações, uma vez que os novos tributos, em geral não muito expressivos no total de recursos do Fundeb. Consequentemente, as participações de estados e municípios na composição do Fundeb não se alteraram nos anos de implantação do novo fundo, e os percentuais são semelhantes aos registrados na avaliação do Fundef (Gráficos 2 e 3): dois terços dos recursos são provenientes dos governos estaduais, e um terço, dos governos municipais.

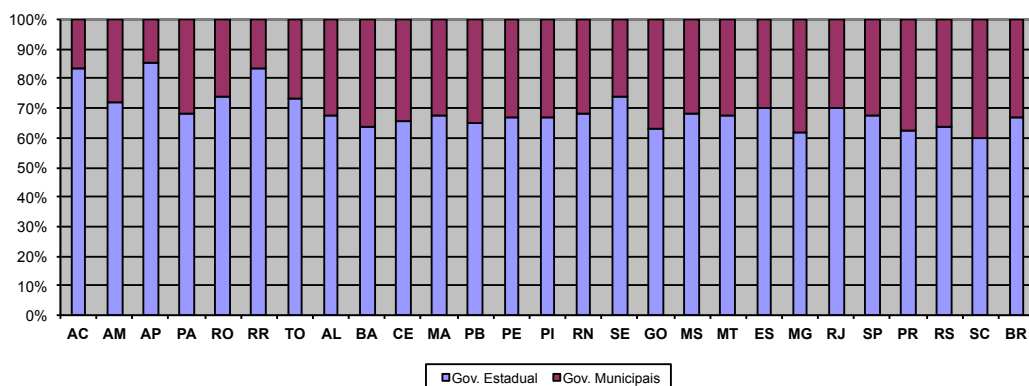


GRÁFICO 5

COMPOSIÇÃO DO FUNDEB EM 2009, POR ESFERA DE GOVERNO, EM CADA UF

Fonte: STN/FNDE. Elaboração do autor

Se, de um lado, a contribuição de estados e municípios aos dois fundos depende exclusivamente do desempenho das receitas vinculadas, sem que estas esferas tenham gestão sobre suas participações na composição dos fundos, do outro lado podem ocorrer mudanças significativas nos recursos apropriados por cada esfera a partir da decisão dos governantes de ampliar a oferta de ensino, visto que os repasses dos fundos dependem do aumento das matrículas nas etapas da educação básica de competência de cada esfera de governo.

Tais movimentos implicarão uma redistribuição de recursos entre estados e seus municípios por meio dos fundos multigovernamentais da educação. Dessa forma, o próximo passo é analisar os efeitos redistributivos desses mecanismos de financiamento da educação.

3 A redistribuição dos recursos entre as esferas de governo: o “perde e ganha” em função das novas regras

A criação de um fundo foi, sem dúvida, uma estratégia para angariar recursos para o financiamento da educação – em primeiro lugar, exclusivamente para o ensino fundamental –, que entrou como prioridade na agenda do governo federal, mas devido às restrições fiscais ao orçamento federal e ao histórico de oferta descentralizada

dessa política só pôde ser garantido por meio da vinculação de receitas dos governos subnacionais. Segundo Castro (1998, p. 8), essa estratégia revela

[...] desconfianças e preocupações dessas forças com respeito ao efetivo cumprimento das disposições constitucionais pelos representantes das instâncias governamentais estaduais e municipais [...]; pois, através deste fundo, pretende-se coibir os gestores do sistema a realizarem gastos de forma a atender apenas a seus interesses particularistas, ou realizar despesas em outros níveis de ensino, desviando, assim, a direção dos gastos e o foco dos problemas (grifo meu).

Além disso, um mecanismo bem desenhado de vinculação de recursos também pode ser uma forma de realocar um volume elevado de recursos federais que, atualmente, são obrigatoriamente repassados a estados e municípios (MENDES, 2003) via transferências constitucionais (FMP/FPM), cujos critérios de redistribuição dos recursos privilegiam os municípios de menor porte e rurais e muitas vezes provocam distorções nos valores das receitas disponíveis *per capita* entre os estados e os municípios (PRADO, 2003).

Após garantir a formação de um bloco de recursos, o segundo passo era obter a cooperação dos governos estaduais e municipais para ampliar a oferta dessa política, visto que sua execução já era totalmente descentralizada e o financiamento era realizado predominantemente por aquelas esferas. Portanto, era necessário fornecer incentivos aos governantes locais para que atuassem a favor da ampliação das redes estaduais e municipais de ensino a fim de atingir a universalização do ensino fundamental e, em um segundo momento, das demais etapas da educação básica após a criação do Fundeb.

Segundo Arretche (2000), a ampliação da oferta descentralizada das políticas sociais possui como pré-requisito a superação de eventuais resistências de ordem estrutural ou política, o que exige estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas pelos níveis de governo envolvidos. Nesse sentido, a autora destaca a importância das variáveis institucionais – tais como os desenhos dos programas, os mecanismos operacionais, o legado das políticas anteriores, as disposições constitucionais, as regras do programa de descentralização, o modo efetivo de implementação e a ação dos atores envolvidos – que devem ser observadas para a formulação de uma estratégia de negociação e/ou de articulação entre as três esferas de governo tendo em vista obter a cooperação dos governos locais na execução das políticas, sob diretrizes definidas centralmente.

Além da ampliação da oferta, os fundos multigovernamentais também têm como objetivo reduzir as desigualdades nos recursos disponíveis a cada esfera de governo para o financiamento da educação. Segundo Vazquez (2003, p. 41), esses desequilíbrios ocorriam porque “não havia relação entre os recursos destinados à

educação e a oferta de ensino em cada esfera de governo”, isto é, as redes municipais eram financiadas pela arrecadação fiscal de cada município, independentemente do tamanho das redes municipais de ensino fundamental, e a mesma situação também ocorria nos estados.

Diante desse quadro, os principais objetivos do Fundef eram: 1) garantir a ampliação e a efetiva aplicação dos recursos ao financiamento do ensino fundamental; 2) universalizar a oferta deste nível; 3) promover uma política nacional de equidade (MEC, 1999). Para fazer frente a esses objetivos, o novo mecanismo de financiamento precisaria, além de angariar recursos, ser capaz de orientar os esforços dos governos locais para a ampliação da oferta descentralizada e redistribuir os recursos já existentes com o objetivo de corrigir as desigualdades no financiamento do ensino fundamental.

Por meio dos fundos multigovernamentais, buscou-se definir uma nova regra para a redistribuição de recursos a fim de estimular a ampliação da oferta e, ao mesmo tempo, estabelecer uma política de correção das desigualdades horizontais. A introdução de um critério educacional para orientar a redistribuição dos recursos provocou os seguintes efeitos: 1) as redes estaduais e municipais de ensino passaram a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula (MEC, 1999); 2) ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional (o número de alunos), o novo fundo equalizou o valor aluno/ano aplicado no âmbito da unidade da Federação (NEGRI, 1997); 3) por sua vez, as desigualdades no plano nacional passam a ser combatidas pela participação da União no financiamento do fundo, com o propósito de garantir a aplicação de um valor mínimo nacional (VAZQUEZ, 2007).

Quanto aos impactos fiscais do Fundef, a redistribuição dos recursos do fundo produziu ônus e bônus para estados e municípios. Para alguns, o fundo resultou em aumento de recursos; enquanto para outros houve perda de receitas (CASTRO, 1998). Na situação anterior ao fundo, os municípios tinham de financiar a oferta do ensino fundamental com recursos próprios, não havia garantia de recursos adicionais para que assumissem as matrículas desse nível de ensino (VAZQUEZ, 2003).

De acordo com Arretche (2002), a oferta de ensino fundamental estava desigualmente distribuída entre as redes estaduais e municipais de ensino em função do histórico de tentativas frustradas dos governos estaduais em transferir essa responsabilidade para os municípios, que apresentavam resistências em assumir novas atribuições sem contrapartidas financeiras adicionais.

Após a introdução do Fundef, além da transferência de recursos adicionais em proporção à abertura de novas vagas no ensino fundamental, os governos que

não possuíam ou que tinham poucas matrículas nesse nível de ensino eram obrigados a contribuir com o fundo, mas não recebiam repasses do fundo ou recebiam um montante inferior à sua contribuição. Nesse sentido, os fundos multigovernamentais avançam ao adequar recursos à oferta, o que pode não ser garantido apenas com a vinculação de receitas para determinada área.

De um lado, os municípios na situação descrita são “perdedores” de receitas em relação ao Fundef, de outro, os municípios “ganhadores” de recursos são aqueles que possuem matrículas na rede municipal de ensino fundamental e cuja contribuição é inferior à receita originária do fundo. A única maneira de os governos locais retirarem recursos do Fundef é por meio da oferta do ensino fundamental, tendo em vista que essas esferas não possuem controle sobre sua contribuição ao fundo.

Dessa forma, estão colocados os incentivos à ampliação da oferta, resta saber se esse estímulo surtiu efeito e quais os impactos provocados no financiamento e na gestão do ensino fundamental. No caso dos municípios com saldo positivo em relação ao fundo, os incentivos para a ampliação da oferta também eram válidos, pois estes poderiam contar com mais recursos caso o número de matrículas na rede municipal de ensino fundamental fosse ampliado.

Era esperada, portanto, uma forte transferência de recursos para os municípios desde a introdução do Fundef e que se ampliou durante os oito anos de funcionamento do fundo. O Gráfico 6 mostra o aumento da participação dos governos municipais nos repasses do fundo e a redução observada em relação aos governos estaduais entre 1998 e 2006 (ambas complementares). Os cálculos foram efetuados com base na evolução dos coeficientes de distribuição de recursos do Fundef, e esses coeficientes consideram a participação de cada esfera de governo no total de matrículas (estadual e municipal) em cada UF, já estando incluídos nesses coeficientes a diferenciação dos valores aluno/ano repassados segundo o nível e a modalidade de ensino. Em suma, esses coeficientes correspondem à participação de cada esfera nos repasses totais de cada fundo estadual.

Embora em intensidades distintas, nota-se que em todas as UFs houve ampliação da participação dos municípios nos repasses do fundo, enquanto a participação estadual caiu. No total nacional consolidado, esses valores são de 46% e -29%, respectivamente.

Alguns casos merecem destaque, como a expansão da rede municipal em Roraima, que era bastante pequena (a menor da Federação) no início do Fundef, o que implicou aumento significativo nos repasses aos municípios roraimenses. No entanto, esse estado possuía a maior rede estadual em 2006, ficando o governo estadual neste ano com 80% dos recursos do fundo.

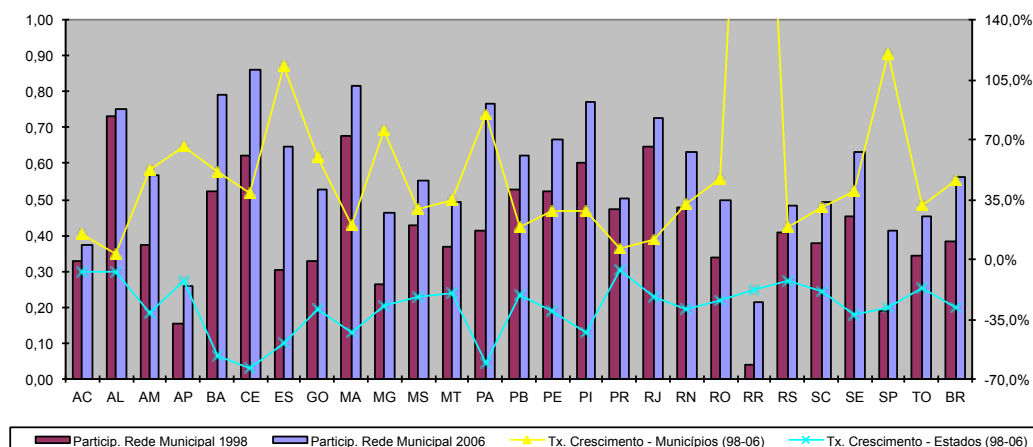


GRÁFICO 6

PARTICIPAÇÃO DOS GOV. MUNICIPAIS NOS RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEF E TAXA DE CRESCIMENTO DOS RECURSOS REPASSADOS AOS GOVERNOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS. PERÍODO 1998-2006

Fonte: MEC. Elaboração do autor

Obs.: 1) para melhor visualização do gráfico, optou-se por limitar a escala do segundo eixo e, por isso, a taxa de crescimento dos repasses aos municípios de Roraima, que foi de 425% (saltando de 4% para 21%), não aparece no gráfico; 2) esta análise não faz sentido no DF, pois não existe o nível municipal.

A segunda maior expansão da rede municipal ocorreu em São Paulo, o que implicou aumento na participação dos municípios em 120% nos repasses do Fundef, que começou com 19% e alcançou 42% em 2006. Em contrapartida, as redes estaduais que tiveram a menor contração na participação nos repasses do Fundef foram nos Estados do Paraná, do Acre e de Alagoas – em todos eles a redução foi inferior a 10%.

A consequência dos movimentos de expansão das redes municipais e de retração das redes estaduais foi uma significativa redistribuição dos recursos entre essas esferas de governo. Para mostrar os impactos redistributivos do Fundef, optou-se pela construção de um indicador relativo simples: o saldo em relação ao fundo dividido pela contribuição de cada esfera para a formação do Fundef,¹ ou seja, quanto representa a “perda” ou o “ganho” em proporção à contribuição de cada esfera ao fundo. Entende-se que, dessa forma, serão mais bem demonstrados os impactos da “minirreforma tributária” do Fundef.

¹ A fórmula utilizada para a construção do indicador é: $(\text{receitas oriundas do fundo}) - (\text{contribuição ao fundo}) / (\text{contribuição ao fundo})$, o valor encontrado será mostrado em porcentagem. Para obter os valores monetários, basta multiplicar o percentual encontrado pela contribuição ao fundo. Novamente o DF foi excluído da análise.

A Tabela 1 mostra que desde o primeiro ano de funcionamento do Fundef os governos estaduais foram perdedores dos recursos desse fundo. Nos exercícios seguintes, esse saldo negativo ampliou-se em todas as UFs. No consolidado nacional, os governos estaduais transferiram aos municípios 8% da sua contribuição para o Fundef em 1998, e no último ano de funcionamento do fundo esse percentual chegou a quase 35%, o que representou mais de R\$ 8 bilhões.

TABELA 1
SALDO DOS GOVERNOS ESTADUAIS EM RELAÇÃO AO FUNDEF
(EM % DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO). PERÍODO 1998-2006

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	-19,5%	-20,0%	-21,0%	-23,8%	-22,7%	-23,8%	-24,3%	-23,2%	-24,7%
AL	-59,8%	-58,4%	-58,8%	-58,1%	-59,0%	-61,7%	-60,8%	-61,3%	-63,1%
AM	-12,9%	-19,7%	-22,8%	-26,3%	-27,0%	-32,4%	-34,3%	-39,6%	-40,4%
AP	-2,5%	-6,6%	-10,5%	-7,6%	-9,6%	-11,8%	-12,8%	-13,4%	-15,4%
BA	-21,4%	-39,7%	-38,9%	-42,5%	-45,9%	-48,9%	-60,5%	-65,8%	-67,4%
CE	-41,6%	-51,3%	-55,2%	-59,0%	-65,7%	-69,7%	-74,3%	-76,1%	-79,0%
ES	3,3%	-13,4%	-17,7%	-18,0%	-20,8%	-24,8%	-28,8%	-31,7%	-49,0%
GO	5,4%	-15,1%	-1,7%	-6,5%	-9,5%	-14,6%	-18,7%	-22,9%	-26,5%
MA	-50,1%	-69,1%	-55,9%	-57,4%	-60,1%	-63,2%	-65,8%	-68,4%	-72,3%
MG	19,4%	-5,1%	-7,1%	-10,4%	-9,4%	-10,8%	-12,2%	-12,8%	-13,0%
MS	-10,7%	-15,7%	-17,5%	-20,6%	-19,8%	-21,8%	-29,3%	-31,9%	-33,9%
MT	-5,5%	-14,4%	-17,8%	-24,9%	-25,7%	-28,1%	-29,4%	-23,9%	-26,6%
PA	-13,0%	-42,0%	-38,3%	-55,7%	-59,2%	-61,0%	-63,2%	-65,2%	-65,8%
PB	-25,5%	-33,4%	-35,9%	-37,5%	-38,1%	-40,2%	-41,1%	-40,3%	-41,7%
PE	-27,4%	-33,3%	-36,1%	-42,1%	-43,3%	-45,4%	-46,5%	-48,8%	-50,3%
PI	-38,3%	-49,6%	-43,3%	-45,7%	-47,5%	-53,2%	-60,2%	-62,6%	-65,4%
PR	-16,2%	-17,6%	-19,2%	-20,1%	-19,7%	-22,9%	-23,1%	-22,3%	-22,1%
RJ	-51,0%	-49,0%	-52,1%	-53,2%	-54,7%	-55,5%	-57,7%	-59,1%	-61,4%
RN	-21,2%	-24,4%	-27,6%	-33,8%	-33,4%	-37,7%	-41,0%	-42,9%	-45,7%
RO	-11,6%	-15,4%	-19,5%	-27,5%	-25,8%	-29,2%	-30,9%	-33,1%	-32,8%
RR	11,1%	9,8%	14,0%	12,5%	9,5%	6,1%	4,3%	3,7%	-3,7%
RS	-9,5%	-12,0%	-13,8%	-15,0%	-14,8%	-18,0%	-19,2%	-19,3%	-20,7%
SC	-2,0%	-4,7%	-7,2%	-9,8%	-11,6%	-14,9%	-18,8%	-19,7%	-21,0%
SE	-25,5%	-27,9%	-30,5%	-35,0%	-39,9%	-43,0%	-45,7%	-47,2%	-50,1%
SP	15,6%	11,8%	3,6%	0,5%	-3,9%	-9,5%	-12,9%	-14,4%	-15,8%
TO	-9,1%	-12,0%	-14,3%	-15,8%	-19,6%	-22,1%	-24,5%	-26,4%	-26,3%
BR	-8,0%	-15,8%	-18,4%	-21,6%	-24,5%	-28,1%	-31,3%	-32,6%	-34,9%

Fonte: STN; MEC. Elaboração do autor

Os dados apresentados mostram as diferentes intensidades dos impactos do Fundef nas finanças estaduais em cada UF. No primeiro ano do Fundef, os Estados de Minas Gerais e São Paulo tiveram, respectivamente, os maiores saldos positivos dos seus governos estaduais em relação ao fundo. Todavia, logo no ano seguinte, esse quadro é revertido em Minas, assim como ocorreu em São Paulo a partir de 2002. No último ano de vigência do Fundef, os governos estaduais destas duas UF tiveram saldo negativo em relação ao fundo, que representava 13% da contribuição do governo mineiro ao fundo, enquanto a transferência do governo estadual paulista aos seus municípios foi 16% da sua contribuição ao Fundef. No entanto, os maiores saldos negativos em relação ao fundo em 2006 foram registrados pelos governos estaduais do Ceará e do Maranhão (respectivamente 79% e 72%).

TABELA 2
SALDO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO FUNDEF
(EM % DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO). PERÍODO 1998-2006

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	99,5%	102,9%	111,8%	125,7%	117,3%	120,7%	121,3%	114,4%	121,8%
AL	119,7%	110,9%	119,1%	118,3%	118,8%	125,6%	125,6%	124,5%	128,3%
AM	33,1%	50,4%	60,2%	69,7%	69,8%	84,4%	90,1%	103,7%	105,9%
AP	15,8%	42,7%	75,3%	51,7%	62,6%	80,7%	85,8%	94,0%	107,6%
BA	33,0%	70,1%	70,8%	76,5%	81,8%	89,6%	112,6%	117,1%	120,0%
CE	77,1%	97,9%	108,0%	116,9%	128,5%	134,8%	144,8%	143,2%	148,6%
ES	-6,9%	28,3%	40,3%	39,5%	45,2%	55,9%	66,4%	72,8%	112,5%
GO	-9,5%	47,0%	3,0%	12,1%	17,1%	28,1%	35,6%	41,7%	48,2%
MA	91,0%	128,3%	110,2%	112,9%	119,4%	126,1%	132,9%	136,5%	144,3%
MG	-31,2%	8,5%	11,9%	17,7%	14,9%	17,6%	20,4%	20,9%	21,2%
MS	19,1%	30,9%	35,2%	41,6%	38,8%	44,5%	62,2%	66,3%	70,5%
MT	11,1%	30,0%	38,2%	52,3%	54,9%	62,7%	67,2%	53,0%	58,9%
PA	26,7%	90,6%	81,4%	120,0%	126,3%	132,7%	138,5%	140,7%	142,0%
PB	44,3%	58,1%	66,1%	70,2%	68,8%	73,4%	75,5%	72,8%	75,3%
PE	52,8%	64,3%	71,9%	108,4%	84,4%	90,2%	93,9%	97,4%	100,3%
PI	70,2%	91,7%	85,0%	89,2%	92,1%	104,6%	119,3%	122,8%	128,3%
PR	27,5%	30,5%	34,2%	35,8%	33,8%	41,2%	42,2%	39,3%	39,0%
RJ	128,5%	123,9%	133,6%	135,0%	137,1%	141,7%	148,7%	148,0%	153,9%
RN	41,3%	46,6%	57,2%	69,6%	68,7%	79,0%	85,8%	89,4%	95,5%
RO	34,6%	45,6%	58,4%	82,1%	77,1%	87,2%	92,4%	98,7%	97,7%

continua ►

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RR	-70,1%	-65,4%	-64,9%	-56,2%	-42,9%	-28,2%	-19,1%	-16,5%	16,4%
RS	18,0%	22,6%	26,7%	29,2%	27,4%	34,7%	36,8%	36,2%	38,7%
SC	3,4%	8,3%	13,1%	17,8%	20,5%	26,5%	35,4%	35,6%	37,8%
SE	71,0%	77,4%	86,6%	99,5%	113,1%	118,0%	129,7%	133,5%	141,6%
SP	-36,8%	-28,1%	-8,6%	-1,2%	9,0%	22,1%	30,2%	32,8%	36,1%
TO	23,5%	31,3%	39,9%	44,1%	54,5%	61,9%	68,5%	76,6%	76,5%
BR	16,4%	33,6%	39,3%	46,7%	51,0%	59,6%	67,4%	68,3%	73,0%

Fonte: STN; MEC. Elaboração do autor

A Tabela 2 mostra que os governos municipais foram os receptores líquidos de recursos desde o início, com ampliação do saldo positivo durante o período de funcionamento do Fundef. Em 1998, o saldo positivo obtido pelo conjunto de municípios brasileiros representou 16,4% da contribuição efetuada ao fundo. Em 2006, o resultado observado em 2006 foi de quase 75%.

Novamente é importante ressaltar as diferenças observadas entre as UFs, com destaque para os ganhos iniciais registrados pelos municípios alagoanos e cariocas, enquanto as maiores perdas municipais ocorreram, respectivamente, nos Estados de Roraima, São Paulo e Minas Gerais. No último ano de funcionamento do Fundef não foram registradas perdas pelo conjunto de municípios em nenhuma UF, ao contrário, os ganhos foram bastante grandes, variando entre 154% no Rio de Janeiro e 16% em Roraima (último estado a obter superávit dentre seus municípios).

O Gráfico 7 mostra os impactos fiscais do Fundef nas finanças dos estados e dos municípios a partir da evolução dos recursos do fundo transferidos para os governos estaduais e municipais durante seu período de vigência.

O aumento dos repasses para os municípios é causado pela expansão da oferta de matrículas no ensino fundamental pelas redes municipais de ensino, ou seja, houve uma municipalização desse nível de ensino no período de vigência do Fundef.²

Embora a criação do fundo não tenha estabelecido nenhuma obrigatoriedade de descentralização da oferta aos municípios – a competência pela oferta continuou compartilhada entre os governos estadual e municipal –, de fato houve uma expansão das redes municipais em detrimento das redes estaduais, sendo

2 No caso da educação básica, a descentralização significa a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal, visto que praticamente não há oferta de matrículas pelo governo federal. Assim, a municipalização é tomada como sinônimo da descentralização no caso da política educacional.

esse movimento mais forte nos anos iniciais do fundo. Mesmo que se admita que o Fundef não é a única variável explicativa desse processo de municipalização (GOMES, 2008), é fácil sustentar que sem ele esse processo não aconteceria nas mesmas proporções, ou seja, se a mudança no financiamento da educação não foi o único motivo para desencadear esse processo, sem dúvida o fundo foi um pré-requisito importante, na medida em que garante recursos adicionais para as novas matrículas.

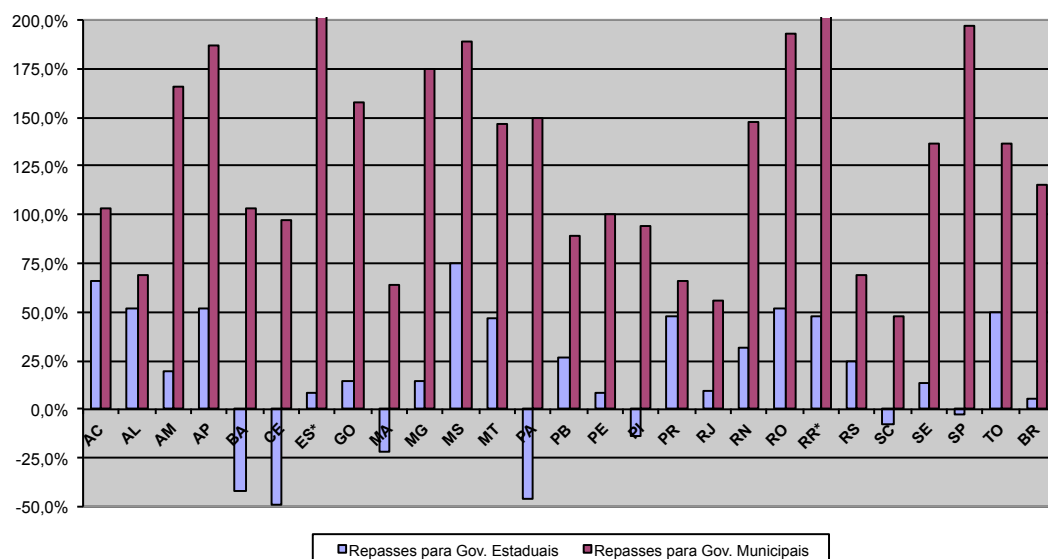


GRÁFICO 7

CRESCIMENTO REAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEF PARA OS GOVERNOS
ESTADUAIS E MUNICIPAIS, POR UF. PERÍODO 1998-2006

Fonte: MEC. Elaboração do autor

Obs.: 1) Valores deflacionados pelo INPC/IBGE; * 2) para melhorar a visualização do gráfico, optou-se por limitar a escala eixo X, por isso o crescimento real dos repasses aos municípios do Espírito Santo e de Roraima, que foram respectivamente de 353,6% e 846,3%, não aparecem no gráfico. Novamente o DF está fora da análise.

Outro ponto importante é que a queda percentual da participação dos governos estaduais nos repasses do fundo não significa, necessariamente, que houve redução no volume de recursos em valores reais. Ao contrário, são poucos os casos em que houve redução real das transferências do Fundef aos governos estaduais (apenas sete), em todos eles essa queda foi inferior à redução na oferta de matrículas nessas redes estaduais. Os aumentos reais no volume de recursos do fundo destinados aos governos municipais também superou a expansão dessas redes.

Analisando-se os três últimos gráficos, é possível constatar que no total consolidado nacional ocorreu uma queda relativa da participação dos governos estaduais nos repasses do fundo em cerca de 30% (Gráfico 6), o que reflete a redução das matrículas nas redes estaduais de ensino fundamental no período de 1998 a

2006. Mesmo assim, as transferências do Fundef aos governos estaduais cresceram, em valores reais, pouco mais de 5% (Gráfico 7) no mesmo período.

Por sua vez, os municípios brasileiros tiveram um aumento superior a 45% na participação relativa nos repasses do fundo (Gráfico 6) em função da expansão das matrículas nas redes municipais de ensino fundamental, o que resultou em um forte crescimento no volume de recursos transferidos pelo Fundef a essas esferas, cujo aumento real dos valores repassados entre o primeiro e o último ano de vigência do fundo foi da ordem de 115% (Gráfico 7).

Além do valor único por aluno/ano transferido por cada fundo estadual, existem outras receitas vinculadas à MDE que não compõem o Fundef, mas também devem ter 60% dos recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental, reforçando o valor aplicado por cada estado e município no financiamento das suas redes. Apesar de essa parcela estar fora do escopo de análise deste estudo, é razoável supor que quanto maior a rede menor será esse valor adicional, pois não há relação desses recursos (excluídos do Fundef) com a oferta.

Nesse sentido, os governos estaduais teriam um reforço maior, tendo em vista que suas redes diminuíram, enquanto o oposto ocorre naqueles municípios que tiveram forte expansão das suas redes de ensino fundamental. Nesse ponto pode repousar a justificativa para alguns governos estaduais terem estimulado os processos de municipalização do ensino, mesmo que isso implicasse menores repasses oriundos do Fundef.³

Depois de demonstrados os impactos federativos e fiscais do Fundef, cabe agora analisar esses efeitos para o novo fundo – o Fundeb. Seguindo a mesma lógica do fundo anterior, a distribuição dos recursos do Fundeb “é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária” (MEC, 2007).

O novo fundo abrange todas as etapas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e médio – e suas diferentes modalidades, mas essas matrículas só são contabilizadas para efeito de repasses do Fundeb se estiverem sendo ofertadas pela esfera de governo competente. Ou seja, se um município tiver alunos de ensino médio ou se um governo estadual ofertar vagas de creche e/ou pré-escola, essas matrículas não serão contabilizadas pelo Fundeb.⁴

3 Apesar de reconhecer a necessidade de um estudo específico para confirmar esta hipótese, acredita-se aqui que a parte das receitas que não compõe o Fundef é um ponto-chave para compreender a questão colocada por Gomes (2008) em relação à motivação dos governos estaduais (no caso do referido estudo, o governo estadual de São Paulo) em transferir a oferta do ensino fundamental aos municípios ao invés de ampliar a oferta via rede estadual.

4 Por determinação constitucional, a oferta de ensino médio é de competência estadual, enquanto os municípios são os responsáveis pela educação infantil. Mas o ensino fundamental continua sendo uma responsabilidade compartilhada entre essas duas esferas.

Essa restrição é importante, porque impede que a responsabilidade pela oferta seja transferida, ou, de outra forma, uma municipalização do ensino médio ou uma estadualização da educação infantil. Ao contrário, a tendência é de especialização de cada instância na sua área de atuação prioritária, pois a oferta de matrículas em outras etapas da educação básica representa um custo que não gera repasses do fundo, pois para a esfera competente há a possibilidade de receita adicional, mesmo que ela não cubra integralmente o custo da oferta.

Portanto, a tendência para o novo fundo é que a redistribuição dos recursos entre estados e municípios tenha menor intensidade em comparação com o Fundef, pois agora a expansão da participação das esferas nos repasses do Fundeb dependerá do aumento da cobertura das redes municipais de educação infantil e das redes estaduais de ensino médio, visto que o ensino fundamental está praticamente universalizado.

Outra informação relevante é a ampliação gradual da cobertura do Fundeb no seu período de implantação. Em 2007, no primeiro ano de vigência do novo fundo, apenas um terço das matrículas da educação infantil e ensino médio foi computada; em 2008, dois terços; e, finalmente, no seu terceiro ano de funcionamento, o Fundeb atingiu 100% de cobertura de todas as etapas e modalidades da educação básica. O período analisado corresponde a essa fase de implantação e, portanto, algumas alterações nas participações dos governos municipais e estaduais nos repasses do Fundeb podem ser resultantes da incorporação gradual das novas matrículas, conforme observado no Gráfico 8.

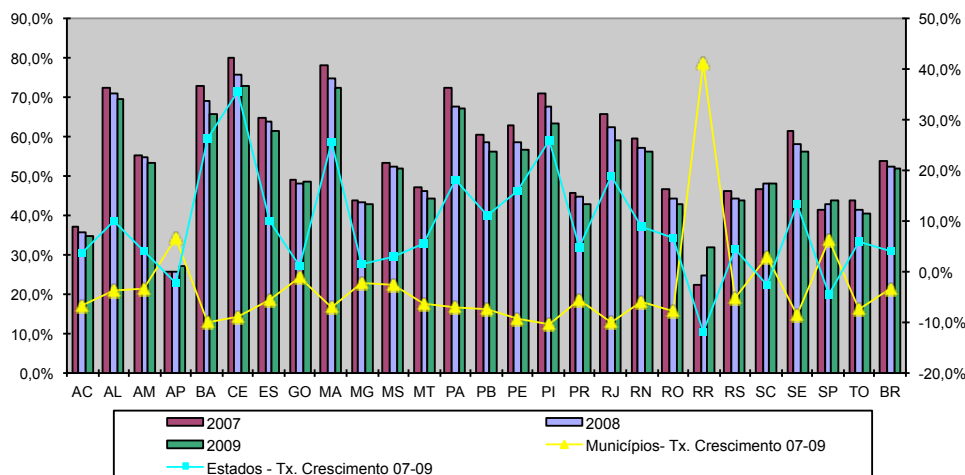


GRÁFICO 8

PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEB
E TAXA DE CRESCIMENTO DOS REPASSES AOS GOVERNOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS.
PERÍODO 2007 – 2009

Fonte: STN; FNDE. Elaboração do autor

Nota-se no Gráfico 8 que a participação relativa dos municípios nos repasses do fundo teve uma pequena queda durante o período de implantação do novo fundo. Também foram observados aumentos nas participações dos governos estaduais. Tal movimento se justifica pela incorporação gradual do ensino médio, de competência estadual, cujo tamanho é maior do que a quantidade de matrículas de educação infantil ofertadas nas redes municipais, que também foram sendo incorporadas gradualmente até 2009.

Para o total nacional consolidado, a participação dos municípios nas transferências do Fundeb caiu 3,5% (de 53,7% em 2007 para 51,8% em 2009), enquanto o conjunto dos governos estaduais ampliou sua participação nos repasses do fundo em 4,1% (de 46,3% para 48,2% entre 2007 e 2009).

A partir de 2009, as mudanças nas participações relativas de estados e municípios nas transferências do Fundeb dependerão da expansão da oferta nas respectivas redes. Tal como ocorreu no ensino fundamental durante a vigência do Fundef, espera-se que os governos estaduais e municipais ampliem as vagas de ensino médio e educação infantil, respectivamente, uma vez que contam com recursos adicionais do fundo para essa finalidade. Essa hipótese será verificada na seção seguinte, quando os resultados obtidos após a etapa de implantação do novo fundo serão avaliados.

Antes disso, deve-se destacar que os efeitos redistributivos iniciais do Fundeb foram menos intensos em relação ao fundo anterior por conta da inexistência de transferência de encargos entre estados e municípios para as novas etapas da educação básica abrangidas pelo Fundeb. Novamente recorre-se aqui ao indicador construído pela razão entre o saldo (positivo ou negativo em relação ao fundo) e a contribuição de cada esfera para o Fundeb com o fito de identificar as situações de “perda” ou “ganho” em relação ao novo fundo.

A Tabela 3 mostra os impactos fiscais do Fundeb nas finanças dos estados e dos municípios durante seu período de implantação. Os dados revelam que os governos municipais são ganhadores de recursos do fundo, pois contribuem menos do que recebem do Fundeb. Por sua vez, o oposto é verificado nos governos estaduais, embora as perdas destes últimos tenham diminuído durante o período de implantação do novo fundo.

No consolidado nacional, os governos estaduais transferiram aos municípios 28% da sua contribuição ao Fundeb em 2007, mas esse valor caiu 23% no terceiro ano de funcionamento do fundo, isto é, os municípios apresentaram saldo positivo, mas o tamanho desse saldo diminuiu (em %) durante a fase de implementação do Fundeb: no primeiro ano, o ganho dos municípios foi de quase 70% da contribuição efetuada, enquanto em 2009 esse percentual caiu para 65%, considerando-se o total nacional.

TABELA 3
SALDO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO FUNDEB
(EM % DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO). PERÍODO 2007-2009

UF	Governos estaduais			Governos municipais		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
AC	-24,41%	-23,31%	-21,43%	122,59%	118,11%	107,10%
AL	-53,97%	-51,97%	-47,22%	144,70%	141,03%	149,92%
AM	-38,05%	-37,58%	-33,76%	98,80%	97,65%	95,90%
AP	-14,50%	-13,50%	-15,04%	96,90%	82,88%	89,22%
BA	-49,66%	-40,28%	-31,39%	136,30%	132,87%	127,90%
CE	-62,60%	-54,62%	-47,00%	179,13%	168,98%	167,64%
ES	-49,84%	-48,08%	-44,77%	115,49%	111,45%	104,04%
GO	-20,69%	-18,36%	-18,39%	36,84%	31,92%	31,30%
MA	-49,90%	-41,72%	-31,77%	253,93%	250,09%	265,48%
MG	-8,83%	-8,69%	-7,51%	14,30%	14,17%	12,23%
MS	-31,25%	-30,06%	-29,26%	66,28%	63,73%	62,29%
MT	-22,91%	-20,21%	-17,39%	49,33%	42,27%	35,75%
PA	-43,86%	-30,04%	-27,16%	216,84%	215,61%	224,02%
PB	-38,65%	-35,53%	-25,63%	71,72%	65,91%	75,45%
PE	-43,73%	-34,46%	-26,05%	92,81%	86,72%	93,72%
PI	-50,83%	-43,74%	-33,02%	136,59%	135,48%	137,73%
PR	-13,44%	-11,87%	-8,62%	22,70%	19,91%	14,26%
RJ	-51,78%	-46,70%	-41,99%	126,92%	112,18%	99,31%
RN	-40,37%	-37,04%	-35,29%	84,73%	78,42%	74,63%
RO	-28,09%	-25,04%	-22,85%	82,01%	72,72%	65,39%
RR	-6,69%	-9,77%	-18,21%	32,74%	49,26%	91,11%
RS	-16,77%	-13,16%	-12,07%	30,34%	23,47%	21,23%
SC	-10,72%	-12,84%	-13,21%	15,81%	19,00%	19,50%
SE	-47,74%	-43,31%	-40,65%	135,72%	123,34%	114,93%
SP	-14,84%	-16,25%	-17,34%	32,62%	34,93%	36,39%
TO	-23,09%	-20,05%	-18,57%	63,07%	55,13%	50,65%
BR	-27,82%	-25,21%	-22,72%	69,96%	66,57%	65,27%

Fonte: STN; FNDE. Elaboração do autor

Nota-se que em todas as UFs os governos estaduais são perdedores de recursos e os municípios ganhadores em relação ao Fundeb. As diferenças estão nas tendências de ampliação e/ou redução desses saldos; por exemplo, nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e, com maior intensidade, em Roraima, as perdas dos governos estaduais ampliaram-se, ao contrário do observado no total nacional e nas demais UFs. Em contrapartida, os ganhos dos municípios diminuíram no total consolidado nacional, mas isso não ocorreu nos estados listados anteriormente nem na maioria dos estados que receberam a complementação da União, pois, nesses casos, o aumento dos repasses federais evitou a queda do saldo positivo (em %).⁵

Também é importante ficar claro que quando se fala em saldos negativos dos governos estaduais não implica redução dos repasses do fundo (em termos reais ou nominais), especialmente quando se sabe que o período analisado coincide com a fase de implantação do novo fundo, quando os percentuais das fontes de receitas vinculadas aumentam gradualmente.

Após a avaliação dos aspectos federativos e fiscais do Fundeb e do Fundef, conclui-se que as novas regras de financiamento da educação provocaram forte redistribuição de recursos entre estados e municípios em cada UF em favor destes últimos. Esse saldo positivo dos governos municipais é fruto da diferença entre os repasses do fundo (em proporção à oferta) e a contribuição (via vinculação das receitas), bem como das decisões quanto à oferta de matrículas pelas redes municipais, que afetam o tamanho desse saldo, pois os municípios não têm controle sobre o quanto contribuem.

Por último, destaca-se também que a nova regra de redistribuição dos recursos reduz as desigualdades horizontais na UF, pois estabelece um valor único aluno/ano que é repassado independentemente da capacidade fiscal da esfera de governo responsável pela matrícula.

4 Avaliação dos resultados em relação à oferta de ensino e às desigualdades horizontais no financiamento da educação

O primeiro efeito esperado é a expansão da oferta como um todo, tendo em vista que os repasses adicionais do fundo cobririam, ao menos em parte, o custo do aumento da oferta, isto é, o custo de oportunidade das novas matrículas ficou

5 O papel da complementação da União será analisado na última seção desta monografia.

menor, principalmente diante do elevado custo social de se ter um aluno fora da escola. Portanto, espera-se – primeiramente em relação ao Fundef – uma expansão das matrículas totais no ensino fundamental, o que garantirá sua universalização.

O Gráfico 9 mostra a evolução da quantidade de matrículas de ensino fundamental no período de 1997 a 2006, ou seja, entre o ano anterior à implantação do Fundef em nível nacional e o último ano de vigência do fundo. Os dados estão desagregados por nível de governo com o intuito de verificar as diferenças no comportamento das matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental.

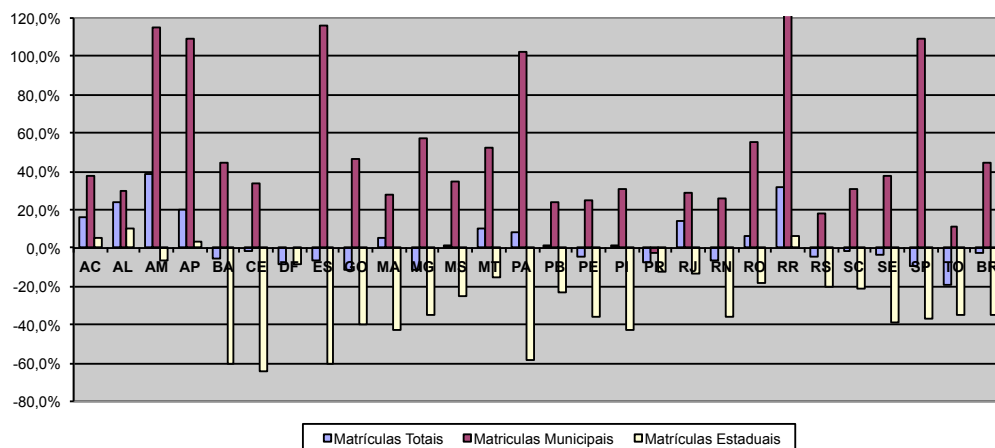


GRÁFICO 9

VARIAÇÃO TOTAL DAS MATRÍCULAS DE EF, SEGUNDO REDE, POR UF. PERÍODO 1997-2006

Fonte: MEC; INEP

Obs.: Para melhor visualização do gráfico, optou-se por limitar a escala eixo X e, por isso, a variação total das matrículas municipais no Estado de Roraima, de cerca de 600%, não aparece no gráfico

O Gráfico 9 mostra que as matrículas totais tiveram decréscimo de 2,4% no período 1998-2006. De acordo com Vazquez (2003), houve forte expansão nos dois primeiros anos do Fundef, mais especialmente nos estados das Regiões Norte e Nordeste, onde se concentrava o maior número de crianças fora da escola. Destacam-se os Estados de Alagoas, Bahia e Paraíba com aumento da oferta em mais de 15% em 1998, quando o único estado com retração foi São Paulo, visto que nele havia poucas crianças fora da escola. Após a incorporação desse contingente sem acesso à educação, que ocorreu nos dois primeiros anos do Fundef, teve início uma trajetória decrescente das matrículas no ensino fundamental devido à tendência demográfica de redução da população em idade escolar.

Outro fenômeno deflagrado após a introdução do Fundef foi a descentralização do ensino fundamental.⁶ Tendo em vista que a competência pela oferta

6 Seja pela expansão da rede própria municipal, seja pela municipalização das escolas e matrículas das redes municipais. Aqui ambas serão analisadas conjuntamente.

desse nível de ensino é compartilhada pelas esferas estadual e municipal e que o Fundef dispõe de recursos adicionais para cada nova matrícula, as resistências dos governos municipais em assumir a oferta do ensino fundamental diminuíram e, conseqüentemente, os programas de descentralização/municipalização explicam o rápido e forte crescimento das redes municipais desse nível de ensino.

O Gráfico 9 mostra que as redes municipais cresceram cerca de 45%, enquanto as matrículas estaduais – no início responsáveis pela maior parte da oferta – tiveram queda de quase 40% em todo o território nacional entre 1997 e 2006. Com base nesses dados, é possível constatar a transferência de oferta do ensino fundamental dos governos estaduais para os municípios.

Os processos de descentralização foram mais intensos nos primeiros anos de vigência do Fundef e nos estados onde a participação das redes municipais de ensino fundamental era bem pequena. Segundo Vazquez (2007), a expansão das matrículas municipais foi mais forte nos anos iniciais do Fundef, com aumento de mais de 20% das matrículas municipais totais só no primeiro ano de vigência do fundo. Ainda com base nos dados do autor, a expansão da oferta municipal estabiliza-se a partir de 2003, e apenas em 2006, último ano de funcionamento do Fundef, as matrículas municipais registraram decréscimo. Quanto às diferenças entre as UFs, o Gráfico 9 mostra o aumento de mais de 100% nas matrículas municipais em seis estados, com destaque para o Estado de Roraima, onde os municípios aumentaram em mais de 600% a oferta de ensino fundamental.

Esse intenso movimento de descentralização desse nível de ensino explica o crescimento dos repasses do fundo aos municípios e os saldos positivos dessas instâncias, conforme analisado na seção anterior. Cabe destacar que esses resultados devem ser creditados às mudanças institucionais no financiamento do ensino fundamental, especialmente às regras de subvincular receitas dos governos subnacionais e de condicionar os repasses à oferta da política por essas esferas.

Com a ampliação da cobertura e a extensão dessas regras para as demais etapas da educação básica após a criação do Fundeb, espera-se que haja uma expansão da oferta da educação infantil e do ensino médio, com a incorporação paulatina de crianças e jovens hoje fora da escola, uma vez que essas etapas da educação básica ainda estão distantes da universalização.

O Gráfico 10 mostra a evolução das matrículas nas redes estaduais de ensino médio e nas redes municipais de educação infantil (rede própria e rede conveniada) com base nos dados do censo escolar referente aos anos de 2008 a 2010, considerando o universo total das matrículas e não apenas os percentuais incluídos pela implantação gradual do novo fundo.⁷

⁷ Como a implantação total do Fundeb ocorreu durante o exercício de 2007, os governos estaduais e municipais só puderam tomar decisões sobre a expansão de matrículas com base nas regras do novo fundo no ano seguinte. Por isso, optou-se pelo ano de 2008 como ponto inicial e 2010 como ponto final, depois de concluída a fase de implantação do Fundeb.

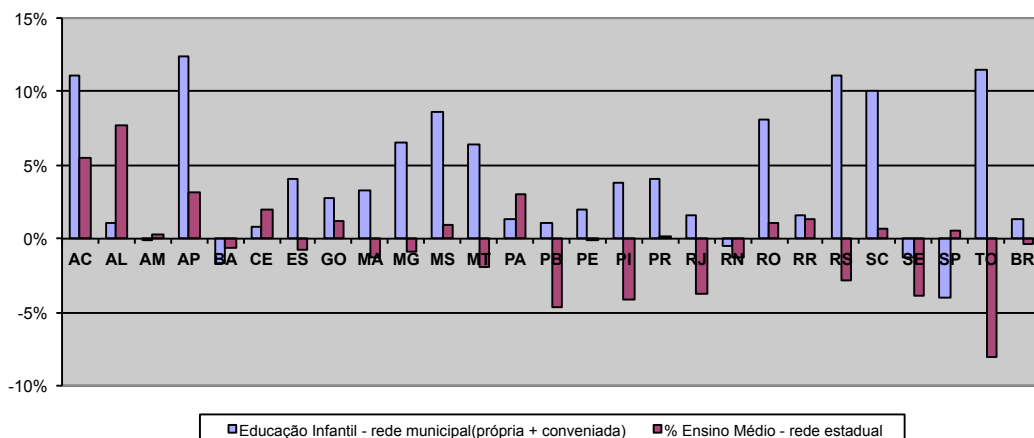


GRÁFICO 10

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, REDE PRÓPRIA E CONVENIADA.
PERÍODO: 2008 A 2010

Fonte: MEC/INEP

O Gráfico 10 mostra que, diferentemente do efeito esperado, não houve forte crescimento das matrículas nessas etapas da educação básica no total nacional, especialmente do ensino médio, que registrou pequena queda de -0,4% no número de alunos entre 2008 e 2010, enquanto a oferta de educação infantil teve apenas um pequeno aumento de 1,4% no total nacional.

Contudo, vale destacar os desempenhos de algumas UFs. No caso da educação infantil, os municípios ampliaram em mais de 10% a oferta nos Estados do Acre, do Amapá, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e Tocantins e em mais de 5% nos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia. Contrariamente, houve queda no número de matrículas nos Estados da Bahia, do Rio Grande do Norte, de Sergipe e São Paulo. Analisando-se esses casos, não é possível apontar um padrão regional para explicar as diferenças interestaduais na evolução das matrículas de educação infantil.

Diferenças significativas entre os estados na evolução das matrículas de ensino médio também são constatadas no Gráfico 10. De um lado, Acre, Alagoas, Amapá e Pará apresentaram crescimento de mais de 3%; por outro lado, foram registradas quedas de 4% ou mais na quantidade de alunos de ensino médio nas redes estaduais da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Sergipe e do Tocantins, sendo a redução neste último estado de -8%. Da mesma forma, é difícil apontar algum fator determinante capaz de explicar as diferenças interestaduais, as razões podem estar relacionadas a fatores internos de cada UF.

No entanto, vale ressaltar que os incentivos produzidos pela redistribuição dos recursos do Fundeb, a partir do repasse de um valor aluno/ano único por etapa e modalidade da educação básica em cada UF, estimulam a expansão das matrículas desde que os valores repassados cubram boa parte dos custos de oferta. Como os governos estaduais e municipais não podem deixar de aplicar recursos no ensino fundamental, é possível supor que o montante de recursos adicionais mobilizados pelo Fundeb em comparação com o Fundef – da ordem de 40%, conforme o Gráfico 4 – é o que pode ser destinado para o financiamento e a expansão das demais etapas da educação básica.

A hipótese aqui é que os recursos adicionais mobilizados pelo Fundeb não sejam suficientes para custear parte significativa da oferta de educação infantil e ensino médio e, portanto, não foram colocados incentivos suficientes para uma expansão maior de matrículas nessas etapas da educação básica, uma vez que a educação infantil e o ensino médio têm custos superiores ao ensino fundamental devido à menor quantidade de alunos por turma no primeiro caso e à necessidade de um quadro docente maior e mais especializado no segundo caso.

Além disso, como as competências pela oferta da educação infantil e do ensino médio são exclusivas dos governos municipais e estaduais, respectivamente, não há forma compartilhada de atender a essas demandas, diferentemente do ensino fundamental, em que municípios assumiram com maior ênfase a oferta do primeiro ciclo, e os governos estaduais, os anos finais do ensino fundamental. Dessa forma, é possível levantar a hipótese de que a expansão da educação infantil e do ensino médio pode levar mais tempo para se concretizar do que os anos iniciais de implantação do Fundeb analisados aqui.

O segundo efeito esperado com a introdução dos fundos multigovernamentais no financiamento da educação é a redução das desigualdades horizontais no plano nacional. O efeito equalizador desse mecanismo de financiamento se dá de duas formas: 1) pela redistribuição dos recursos do fundo em proporção à oferta de matrículas, corrigindo desigualdades intraestaduais, isto é, entre os valores disponíveis ao governo estadual e aos municípios de cada estado para o financiamento da educação básica; 2) pela participação da União no financiamento dos fundos visando garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido e, para tanto, recursos federais são destinados para complementar os fundos estaduais onde esse valor mínimo não é alcançado por meio da vinculação de receitas estaduais e municipais, reduzindo as desigualdades interestaduais, ou seja, as diferenças nos valores transferidos por cada fundo estadual.

O efeito equalizador em cada UF (intraestadual) foi demonstrado pela redistribuição de recursos entre governo estadual e municípios em função dos repasses do fundo em proporção à oferta, tal como evidenciado na seção anterior. Ao repassar

um valor único por aluno/ano a cada UF, independentemente da capacidade de contribuição de cada esfera para a formação do fundo, os governos com menos receitas e com mais alunos matriculados são aqueles ganhadores de recursos com o Fundef/Fundeb. Logo, esse efeito equalizador é resultado da “minirreforma” tributária, tal como definido por Negri (1997), promovida por esse mecanismo de financiamento.

Por sua vez, o segundo efeito equalizador (interestadual), objeto de análise a partir deste ponto, pode ser mais bem observado a partir do valor aluno/ano aplicado por cada fundo estadual durante os anos de vigência do Fundef e do Fundeb. A Tabela 4 mostra os valores *per capita* aplicados em cada UF entre 1996 e 2009, em valores reais. Para facilitar a análise, tomou-se como referência o valor transferido para as matrículas das séries iniciais do ensino fundamental urbano, pois há diferenciação por etapa e modalidade de ensino.

A trajetória dos valores aluno/ano (VAA) aplicados permite a classificação das UFs em três grupos:

- Grupo 1 – estados que receberam em algum ano a complementação da União durante a vigência do Fundef e voltaram a ter seus fundos complementados com a introdução do Fundeb. São oito estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí na Região Nordeste, e o Estado do Pará na Região Norte.
- Grupo 2 – estados que aplicaram um valor aluno/ano inferior à média nacional no primeiro ano de funcionamento do Fundef (1998) mas que não receberam complementação da União. Ao todo são nove estados distribuídos pelas cinco macrorregiões geográficas brasileiras: Amazonas, Rondônia e Tocantins na Região Norte; Rio Grande do Norte e Sergipe na Região Nordeste; Goiás e Mato Grosso do Sul na Região Centro-Oeste; Paraná na Região Sul; e Minas Gerais na Região Sudeste.
- Grupo 3 – estados que já aplicaram um valor aluno/ano superior ao valor médio nacional nos anos anteriores ao Fundef e nos anos de funcionamento do Fundef se mantiveram acima da média nacional. O grupo reúne dez UFs: Acre, Amapá e Roraima na Região Norte; Mato Grosso e o Distrito Federal na Região Centro-Oeste; Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro na Região Sudeste; e os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul na Região Sul.

TABELA 4
VALORES ALUNO/ANO APLICADOS EM CADA UF, PERÍODO 1996 A 2009, EM VALORES REAIS

UF	Antes 1996	Antes 1997	Fundef 1998	Fundef 1999	Fundef 2000	Fundef 2001	Fundef 2002	Fundef 2003	Fundef 2004	Fundef 2005	Fundef 2006	Fundef 2007	Fundef 2008	Fundef 2009	Evol. 96-98	Evol. 98-06	Evol. 06-09
AC	1.117,43	1.086,19	1.245,12	1.209,68	1.328,09	1.040,43	1.568,25	1.451,07	1.564,26	1.784,44	1.911,03	1.839,28	1.985,87	2.096,40	13,0%	34,8%	9,7%
AL	644,31	615,83	685,03	598,13	622,32	471,55	665,78	638,82	722,73	771,53	820,71	1.023,92	1.142,90	1.350,09	8,7%	16,5%	64,5%
AM	1.282,08	953,97	870,98	792,34	886,75	673,31	940,68	874,58	949,87	1.002,08	1.083,49	1.057,08	1.142,90	1.350,09	-22,1%	19,6%	24,6%
AP	1.270,05	1.265,36	1.417,66	1.342,94	1.437,06	1.156,77	1.647,26	1.534,69	1.611,54	1.878,61	2.027,84	1.938,32	2.074,87	2.072,72	11,8%	30,1%	2,2%
BA	532,63	521,20	646,49	598,13	602,51	422,89	602,78	592,41	690,22	711,06	844,37	1.023,92	1.142,90	1.350,09	22,7%	23,4%	59,9%
CE	573,42	530,57	646,49	598,13	598,30	419,86	657,38	620,00	671,86	742,61	844,40	1.023,92	1.142,90	1.350,09	17,1%	23,4%	59,9%
DF	898,63	940,08	987,20	1.021,20	1.229,89	1.371,92	1.404,18	1.528,16	1.749,01	1.809,64	1.989,37	1.969,84	1.896,15	2.102,78	7,4%	50,4%	5,7%
ES	1.103,95	1.222,99	1.182,79	1.197,64	1.091,16	802,96	1.348,18	1.408,61	1.664,79	1.928,36	1.841,74	2.152,34	2.254,18	2.466,46	1,7%	35,8%	33,9%
GO	687,07	687,87	704,37	710,46	801,93	576,20	938,20	976,83	1.038,83	1.113,83	1.232,75	1.275,52	1.409,49	1.653,95	2,5%	42,9%	34,2%
MA	399,62	370,83	646,49	598,13	592,15	425,62	609,76	597,93	664,62	748,90	773,98	1.023,92	1.142,90	1.350,09	67,8%	16,5%	74,4%
MG	695,03	694,15	718,79	729,14	813,26	602,87	890,11	878,42	992,50	1.103,58	1.239,37	1.315,68	1.428,22	1.707,01	3,5%	42,0%	37,7%
MS	748,92	836,91	824,37	875,98	937,34	683,43	1.000,61	1.003,53	1.249,03	1.375,36	1.620,14	1.679,71	1.805,84	2.130,78	4,0%	49,1%	31,5%
MT	855,34	935,96	861,27	973,83	984,09	617,25	1.069,37	1.127,81	1.257,17	1.271,31	1.352,94	1.318,34	1.589,20	1.886,95	-3,8%	36,3%	39,5%
PA	431,35	420,42	646,49	598,13	602,27	454,69	603,89	579,08	693,97	752,79	773,98	1.023,92	1.142,90	1.350,09	51,8%	16,5%	74,4%
PB	659,66	596,59	654,95	598,13	612,29	505,75	713,17	671,09	713,15	827,94	946,70	1.023,92	1.142,90	1.350,09	4,3%	30,8%	42,6%
PE	571,71	590,17	646,49	598,13	608,11	453,75	742,34	705,41	762,95	876,99	978,67	1.023,92	1.142,90	1.350,09	11,3%	33,9%	38,0%
PI	544,10	521,07	646,49	598,13	602,47	447,44	610,30	570,69	708,42	794,92	876,80	1.023,92	1.142,90	1.350,09	21,4%	26,3%	54,0%
PR	632,38	660,67	708,24	890,70	1.031,99	737,77	1.116,06	1.123,73	1.214,04	1.345,68	1.437,21	1.377,24	1.362,48	1.580,84	9,5%	50,7%	10,0%
RJ	1.115,33	1.154,55	1.269,75	1.217,42	1.201,78	854,41	1.234,00	1.262,41	1.421,25	1.403,50	1.367,65	1.343,04	1.357,09	1.515,49	11,9%	7,2%	10,8%
RN	646,02	653,97	720,21	712,76	796,32	562,14	907,99	896,91	984,13	1.144,92	1.349,46	1.302,83	1.340,10	1.482,51	10,8%	46,6%	9,9%
RO	694,46	836,17	822,72	814,76	945,91	634,91	1.029,93	1.076,21	1.187,24	1.343,69	1.442,32	1.462,76	1.549,11	1.732,65	7,5%	43,0%	20,1%
RR	1.601,08	1.641,31	1.819,22	1.750,31	1.826,03	1.302,68	2.215,31	2.011,38	2.119,94	2.453,36	2.542,76	2.215,99	2.592,99	2.890,08	12,2%	28,5%	13,7%
RS	1.058,73	1.022,64	1.152,76	1.131,20	1.256,11	888,89	1.328,05	1.355,06	1.402,62	1.578,44	1.687,07	1.703,92	1.699,62	2.012,29	10,8%	31,7%	19,3%
SC	945,02	966,12	985,48	1.007,95	1.115,55	801,81	1.250,40	1.177,74	1.372,89	1.478,78	1.574,49	1.504,84	1.577,57	1.796,47	3,1%	37,4%	14,1%
SE	739,12	774,91	810,76	779,48	873,71	689,26	1.017,25	991,02	1.060,96	1.215,55	1.361,07	1.359,82	1.427,74	1.602,10	7,1%	40,4%	17,7%
SP	1.307,26	1.369,21	1.317,61	1.464,23	1.595,99	1.073,74	1.637,13	1.589,12	1.749,70	1.859,64	2.061,20	1.997,15	2.075,34	2.263,05	-1,5%	36,1%	9,8%
TO	683,12	721,57	801,52	802,82	859,55	705,55	1.239,36	1.247,15	1.336,34	1.605,89	1.722,37	1.599,14	1.728,53	2.007,57	14,1%	53,5%	16,6%
BR	837,03	836,30	894,74	899,60	957,99	694,62	1.020,32	1.003,99	1.118,90	1.212,96	1.301,73	1.397,37	1.514,90	1.648,24	6,9%	31,3%	26,6%

Fonte: STN; MEC; FNDE. Valores deflacionados pelo INPC/ IBGE

A análise dos valores aluno/ano aplicados e a formação dos grupos revelam as grandes desigualdades existentes no interior de cada macrorregião geográfica brasileira. Por exemplo, o maior valor *per capita* é aplicado em Roraima, e o Amapá também está sempre entre os três maiores valores;⁸ o grupo 2 é composto por estados das cinco regiões, e o grupo 3 só não tem representantes da Região Nordeste. Por isso, optou-se por não efetuar análises por região neste estudo.

A comparação será realizada considerando-se os três grupos definidos anteriormente, observando a trajetória dos valores aluno/ano aplicados em três momentos distintos: a) o impacto da introdução do Fundef, em comparação com a situação anterior (para isso foram simulados os valores *per capita* dos anos de 1996 e 1997); b) a evolução durante o período de vigência do Fundef (1998-2006); c) o impacto da introdução do Fundeb e a evolução dos valores aplicados no seu período de implantação (2007-2009).

O impacto inicial do Fundef foi medido pelo aumento no valor aluno/ano aplicado em relação à simulação desse valor para os anos de 1996 e 1997 (média desses dois anos). Os cinco maiores aumentos ocorreram em estados pertencentes ao grupo 1,⁹ com destaque para o saldo observado de quase 70% no Maranhão e de mais de 50% no Pará. Nesses dois casos era aplicado um valor aluno/ano que correspondia a menos de R\$ 200 na época (ou a menos de R\$ 440 em valores de 02/2009 – Tabela 4) antes da introdução do Fundef. Quando este é introduzido, os fundos desses estados são complementados pelos recursos federais com o intuito de garantir a aplicação do valor mínimo anual *per capita* estabelecido nacionalmente, o que elevou o valor/aluno ano aplicado para R\$ 315 (ou R\$ 646,5, em valores reais) em seis estados da Federação. Esse aporte adicional de recursos beneficiou os estados nos quais a vinculação de recursos ao fundo não garantiu a aplicação daquele valor mínimo estipulado; assim, os estados que mais receberam recursos da União foram aqueles que aplicavam os menores valores *per capita* com a intenção de elevá-los até a linha de corte do valor mínimo nacional.¹⁰

Portanto, os maiores impactos do Fundef quando da sua introdução ocorreram por conta da complementação da União, que corresponde à parcela nova de recursos do fundo, cujos recursos foram transferidos aos estados com menor valor aluno/ano. Nos estados onde não houve complementação da União, os aumentos nos valores aluno/ano aplicados em cada UF foram inferiores a 15%.

8 Em função dos critérios de repasses do FPE e do reduzido número de matrículas nesses estados, conforme apontado em Vazquez (2003).

9 Ao todo, foram seis estados que receberam complementação da União, apenas o Estado de Pernambuco não aparece entre os maiores ganhos reais no VAA aplicado. Tal fato é explicado pelo baixo valor recebido, pois o fundo estadual de Pernambuco quase foi suficiente para garantir a aplicação do valor mínimo nacional.

10 A complementação da União funciona como se fosse um índice de intensidade de pobreza, ou seja, ela será igual à quantidade de recursos necessária para elevar o valor aluno/ano estadual até a linha de corte definida pelo valor mínimo nacionalmente estabelecido.

A justificativa para a variação dos valores aluno/ano observados antes e no ano de implementação do Fundef nesses estados está relacionada ao comportamento das fontes de receitas vinculadas ao fundo. Dentre esses casos, destacam-se o Estado do Tocantins, que teve um aumento real de 14,1%, e, na outra ponta, o Estado do Amazonas amargou uma queda de 22% no seu valor *per capita*, ambos pertencentes ao grupo 2.

Comportamentos distintos também são encontrados no grupo 3, visto que cinco estados pertencentes a este grupo tiveram ganhos maiores do que 10%, enquanto outros quatro estados praticamente não tiveram aumento ou registraram um pequena queda desse valor, são os casos de São Paulo e Mato Grosso.

Na análise da introdução do Fundef desagregada por grupos, conclui-se sumariamente que os maiores beneficiados foram os estados do grupo 1 (exceto Pernambuco) em razão da complementação da União e que os resultados dos demais grupos foram diversificados, dependendo do comportamento das receitas vinculadas ao Fundef.

O segundo momento da análise corresponde aos anos de funcionamento do Fundef (1998-2006). Nesse período, observou-se que aquele ganho inicial dos estados do grupo 1, cujos valores aluno/ano obtidos pela razão entre as receitas vinculadas ao fundo e o número de matrículas eram menores que o valor mínimo nacional, não se repetiu nos exercícios seguintes. Segundo Vazquez (2007), o motivo foi a redução da participação da União no financiamento do Fundef, tendo em vista que o governo federal descumpriu a regra estabelecida no art. 6º da Lei n. 9.424/1996, que apontava a regra que deveria ser observada para a definição do valor mínimo nacional. De acordo com o texto legal,¹¹ o valor mínimo deveria ser igual ao valor médio nacional, o que implicaria uma equalização baseada nessa média.

De acordo com Vazquez (2007), os valores mínimos aluno/ano estipulados durante a vigência do Fundef,¹² além de não obedecerem à fórmula estabelecida no art. 6º da Lei n. 9.424, também sofreram reajustes inferiores ao crescimento das receitas do fundo, com exceção do ano de 2004. Isso provocou a defasagem desse patamar mínimo que “nos três primeiros anos de vigência do fundo representava pouco mais de 75% da média nacional, [...] no último ano do programa, o valor mínimo estipulado pelo governo federal correspondia a 63% do valor legal” (p. 255).

11 Art. 6º – A União complementará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

12 Decreto n. 2.440, de 23/12/1997; Decreto n. 2.935, de 11/01/1999; Decreto n. 3.326, de 31/12/1999; Decreto n. 3.742, de 01/02/2001; Decreto n. 4.103, de 24/01/2002; Decreto n. 4.861, de 20/10/2003; Decreto n. 5.299, de 07/12/2004; Decreto n. 5.374, de 17/02/2005; Decreto n. 5.690, de 03/02/2006.

Obviamente que se o valor anual mínimo fosse estabelecido de acordo com a fórmula estipulada no art. 6º da Lei n. 9.424 ou reajustado em proporção superior ao crescimento das receitas do Fundef, isso implicaria um maior volume de recursos federais destinados à complementação da União, pois aumentaria os repasses para os fundos estaduais que receberam efetivamente a complementação, além de aumentar o número de estados que fariam jus a esses recursos.

O Gráfico 11 mostra a complementação da União efetuada entre 1998 e 2006 e a diferença no montante de recursos federais necessários, caso o valor mínimo fosse estabelecido de acordo com a regra do art. 6º da Lei 9.424/1996, durante os anos de funcionamento do Fundef.

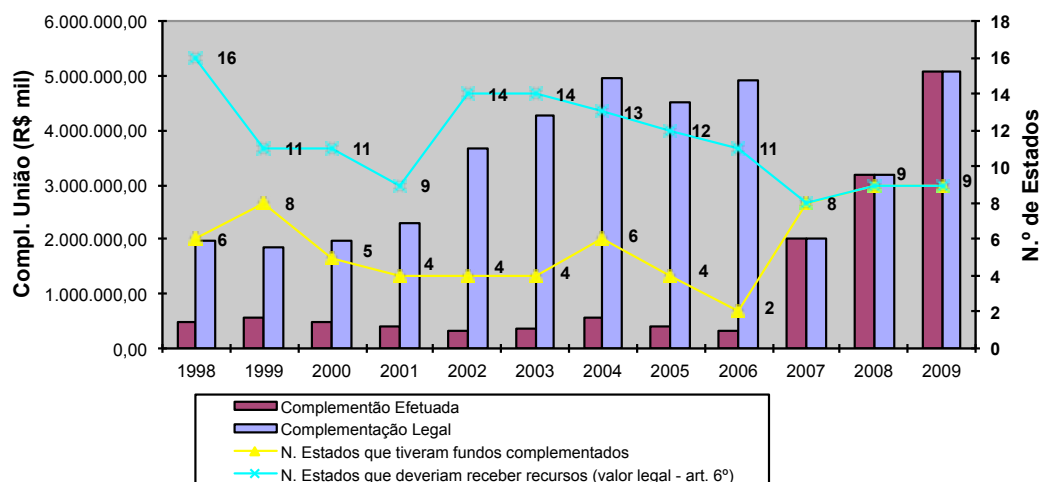


GRÁFICO 11

VALOR LEGAL (ART. 6º), VALOR EFETUADO PELO GOVERNO FEDERAL E O NÚMERO DE ESTADOS QUE TIVERAM SEUS FUNDOS COMPLEMENTADOS (PERÍODO 1998 A 2009)

Fonte: MEC/FNDE. Elaboração do autor

Segundo Vazquez (2007, p. 259), se o valor mínimo legal fosse o indicado na fórmula prevista no artigo 6º da Lei n. 9.424/1996, “a dívida da União relativa à complementação de recursos federais ao Fundef corresponde a cerca de R\$ 26,1 bilhões, esse valor acumulado em relação aos exercícios de 1998 a 2006, ou aproximadamente R\$ 31,8 bilhões em valores reais de dezembro de 2006”.

Nota-se também que, por conta da estagnação do valor mínimo, o número de estados que receberam complementação da União caiu de seis em 1998 para apenas dois em 2006. Caso o valor legal fosse observado, o número de fundos complementados seria muito maior em todos os anos de funcionamento do Fundef, conforme mostra o Gráfico 11.

De acordo com Vazquez (2003), a justificativa do Ministério da Educação (MEC) para a não observância do critério de fixação do valor mínimo nacional foi elaborada por meio da Nota Técnica n. 5/1999 da Secretaria Executiva do Ministério. De acordo com o MEC, o Fundef é uma composição de muitos “fundos” criados no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, isso está colocado no art. 1º da própria Lei n. 9.424/1996. Por isso segundo esta Nota Técnica do MEC, o presidente da República pode fixar o valor mínimo, como normalmente vem fazendo, e que “a rigor, só existe a vedação legal à fixação de um valor mínimo nacional inferior ao menor entre os 27 quocientes entre receita vinculada ao fundo e matrícula total, preceito que jamais foi descumprido”.

Entretanto, conforme argumenta Vazquez (2003), essa interpretação, levada ao limite, permitiria ao Poder Executivo Federal fixar o valor mínimo nacional igual ao menor entre os 27 quocientes, resultando que não haveria necessidade de quaisquer recursos para a complementação da União. A interpretação estaria, então, em desacordo com o objetivo de correção das desigualdades interestaduais pretendido com a criação do Fundef.

Apesar da justificativa apresentada pelo MEC, não é difícil sustentar que a real motivação para o baixo valor mínimo nacional estipulado é a restrição orçamentária e financeira do governo federal decorrente da necessidade de elevados saldos primários para fazer frente às crescentes despesas financeiras em função dos rumos da política macroeconômica. Essa hipótese foi admitida pelo próprio ministro da Educação do governo FHC, Paulo Renato Souza, que, em sua resposta ao Requerimento de Informações 1.022/1997 (p. 2) do Senado Federal, reconhece que se o valor mínimo fosse superior a R\$ 315,00 em 1998 isso implicaria uma complementação de recursos, por parte da União, acima de sua capacidade orçamentária e financeira e que o Poder Executivo está assegurando a atualização desse valor, todavia consciente de que a necessidade de recursos não é eliminada.

A estagnação do valor mínimo nacional impediu avanços na queda da desigualdade. O motivo é que nos estados que dependiam da complementação da União a evolução do valor aluno/ano aplicado estava atrelada à correção do valor mínimo, o que explica o fato de as UFs do grupo 1 terem registrado os menores aumentos reais do VAA durante o período de vigência do Fundef.

Os casos do Pará e do Maranhão são exemplares porque esses estados tiveram seus fundos complementados em todos os anos de funcionamento do Fundef. Conforme visto anteriormente, foram neles que se observaram os maiores impactos iniciais do Fundef em função dos repasses federais recebidos para garantir a aplicação do valor mínimo. Todavia, com a baixa correção do valor mínimo e, consequentemente, com o menor aporte de recursos federais, os valores aplicados nesses estados foram ficando cada vez menores, se comparados com a evolução do valor médio nacional.

Em 1998, o valor mínimo correspondia a 72,3% da média nacional, já em 2006, último ano de vigência do Fundef, esse valor representava 59,5% do valor médio nacional. Enquanto a expansão do valor médio nacional foi igual a 31,3%, o aumento real do valor mínimo (e do valor aplicado nos dois estados em análise) foi de apenas 16,47% (somente o Estado do Rio de Janeiro teve variação inferior, igual a 7,1%).

Os aumentos reais observados nos valores *per capita* aplicados nas UFs pertencentes aos grupos 2 e 3 foram bastante desiguais e dependeram do desempenho das fontes de receitas vinculadas ao fundo. A maior expansão dentre todos os grupos ocorreu no grupo 2, pois oito entre os dez maiores aumentos foram observados em estados pertencentes a esse grupo (apenas o Amazonas não consta nesta lista), os quais tiveram crescimento real superior a 40%, com destaque para os Estados do Tocantins e do Paraná, respectivamente os dois maiores aumentos (53,5% e 50,7%). Essa expansão mais forte do grupo 2 revela que houve uma aproximação do VAA aplicado nesses estados em relação à média nacional.

O desempenho do grupo 3 foi bem próximo à média nacional, com a grande maioria dos estados integrantes deste grupo ocupando uma posição intermediária no *ranking* do crescimento real dos VAA aplicados durante o período de funcionamento do Fundef. Oito estados tiveram um aumento real entre 28,5% (Roraima) e 37,4% (Santa Catarina), enquanto outros dois são os *outliers* neste grupo: em uma ponta, o Distrito Federal, que teve um aumento real de mais de 50% nesse período, enquanto na outra ponta está o Rio de Janeiro, com o menor crescimento observado do VAA dentre todas as UFs.

Em suma, durante os anos de funcionamento do Fundef, o grupo 1 teve desempenho inferior à média nacional, especialmente os estados que tiveram seus fundos complementados em todos os exercícios. Houve, portanto, uma tendência divergente em relação à média nacional em razão da redução da participação da União no financiamento do Fundef.

Tal movimento foi parcialmente compensado pelo desempenho acima da média observado nos estados do grupo 2, que no início do Fundef aplicavam um VAA abaixo da média nacional, mas que tiveram uma expansão proporcionalmente superior, o que evidencia uma tendência convergente deste grupo em relação à média nacional, tendo na maioria dos casos o valor aluno/ano aplicado em 2006 superado o valor médio nacional (Tabela 4).

Por último, o grupo 3 apresentou crescimento bem próximo ao observado nacionalmente, embora este grupo tenha sido mais heterogêneo, com a evolução do VAA aplicado nestes casos sendo totalmente determinada pelo desempenho das receitas vinculadas ao Fundef, tal como ocorreu no grupo 2.

Por último, devem ser analisados os impactos da introdução do Fundeb e a evolução dos valores aplicados no seu período de implantação (2007-2009). Como a implantação gradual do Fundeb é concluída em 2009, realizou-se a comparação entre os valores aluno/ano observados neste exercício em relação ao último ano de funcionamento do fundo anterior. Embora haja diferenças metodológicas entre esses dois fundos em função de o novo fundo ter incorporado outras etapas e modalidade da educação básica,¹³ procurou-se isolar essas diferenças ao adotar o valor aluno/ano aplicado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano como indicador para a construção da Tabela 4.¹⁴

Após as devidas ressalvas, observe-se que os maiores aumentos nos valores aplicados pelo Fundeb em 2009 (em comparação com os valores do último ano de funcionamento do Fundef) ocorreram nos estados pertencentes ao grupo 1. Conforme demonstrado na Tabela 4, oito entre os nove maiores aumentos reais no VAA aplicado (valor referência) ocorreram nos estados pertencentes ao grupo 1. O menor percentual de crescimento real foi observado em Pernambuco (38%), e os maiores aumentos foram nos Estados do Maranhão e do Pará, cuja expansão foi de quase 75%. Como estes dois últimos aplicaram o valor mínimo em 2006 e em 2009, fica evidente que essa expansão ocorreu em função do aumento do valor mínimo nacional e da participação da União no financiamento do Fundeb, cujas regras foram modificadas em relação ao fundo anterior.

Em função da reduzida participação da União no financiamento do Fundef, estados e municípios pressionaram durante o processo de negociação para a criação do novo fundo não só para a ampliação dos recursos federais no financiamento do Fundeb, mas também por uma regra mais clara que determinasse o montante da complementação da União, para que esta não ficasse dependente apenas do nível estipulado para o valor mínimo nacional e que este, por sua vez, não fosse

13 Os valores aluno/ano são diferentes para cada etapa e modalidade da educação básica. Para efetuar essa diferenciação, foram definidos fatores de ponderação, tendo como referência (fator = 1) as matrículas do ensino fundamental urbano – séries iniciais. Para os demais níveis, os fatores de ponderação referentes ao ano de 2009 são: creche – tempo integral = 1,1; creche – tempo parcial = 0,8; pré-escola – tempo integral = 1,2; pré-escola – tempo parcial = 1; séries iniciais do ensino fundamental rural = 1,05; séries finais do ensino fundamental urbano = 1,1; séries finais do ensino fundamental rural = 1,15; ensino fundamental – tempo integral = 1,25; ensino médio urbano = 1,2; ensino médio rural = 1,25; ensino médio – tempo integral = 1,3; ensino médio integrado à educação profissional = 1,3; educação especial = 1,2; educação indígena e quilombola = 1,2; educação de jovens e adultos com avaliação no processo = 0,8; educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo = 1; creche conveniada – tempo integral = 0,95; creche conveniada – tempo parcial = 0,8; pré-escola conveniada – tempo integral = 1,2; pré-escola conveniada – tempo parcial = 1. Fonte: Portaria n. 932, de 30/07/2008.

14 Além disso, deve-se levar em conta também uma regra importante do Fundeb que visa a preservar o valor aplicado no ensino fundamental, disposta no artigo 32, § 2 da Lei n. 11.494/2007, que determina que o valor aplicado nesta etapa da educação básica não pode ser inferior ao valor aluno/ano aplicado em 2006, acrescido da devida correção monetária (INPC). Dessa maneira, embora os dados da Tabela 4 demonstrem uma queda do VAA aplicado entre 2006 e 2007 em algumas UF's, tal redução não ocorreu de fato. No entanto, esse problema não afetará a análise a seguir, porque em 2009 não há casos em que o VAA do Fundeb – resultante da razão entre receitas totais previstas e a soma das matrículas totais ponderadas pelos fatores de diferenciação – seja inferior ao valor *per capita* para o ensino fundamental aplicado em 2006, corrigido pelo INPC.

estabelecido livre e unilateralmente pelo governo federal, tal como ocorreu nos anos de funcionamento do Fundef.

Sob as regras do Fundeb (art. 31, da Lei n. 11.494/2007), o volume de recursos federais para complementar os fundos estaduais passou a ser definido *a priori*, e com base nele o valor mínimo aluno/ano nacional é calculado anualmente. Durante o período de implantação do novo fundo (2007 a 2009), foram estabelecidos em lei montantes nominais para a complementação da União, que corresponderiam a R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no ano seguinte e R\$ 5 bilhões em 2009, acrescidos da correção efetuada pelo INPC. A partir de 2010, a participação da União corresponde a 10% da receita total do Fundeb, dada pela somatória dos recursos disponíveis aos 27 fundos estaduais, em razão da vinculação das receitas estaduais e municipais que compõem o Fundeb. Dessa forma, o novo fundo implica um crescimento significativo da complementação da União, dos valores mínimos e, por conseguinte, do número de estados com os fundos complementados, conforme pode ser visto no Gráfico 11.

Note-se que o número de estados que passam a contar com o apoio de recursos federais para aplicação do valor mínimo aumentou e atingiu novamente todos os estados que tiveram os fundos complementados pelo Fundef (grupo 1), e em 2009 a complementação da União também beneficiou o Estado do Amazonas, que antes pertencia ao grupo 2. Sem dúvida, os elevados aumentos reais observados nos estados do grupo 1 no período de 2006 a 2009 indicam uma trajetória convergente dessas UFs em direção à média nacional e uma redução mais forte das desigualdades horizontais no plano nacional após a introdução do Fundeb.

Nos demais grupos, a expansão do VAA depende não só do crescimento das receitas vinculadas ao fundo (já vinculadas anteriormente ao Fundef), mas também da incorporação gradual das novas receitas vinculadas ao Fundeb e do tamanho das redes de educação infantil e ensino médio que foram sendo abrangidas gradualmente pelo novo fundo (lado do denominador). Tende a ser mais expressivo o aumento no valor aluno/ano aplicado nas UFs que tiveram maiores evoluções nas receitas, que possuem maior participação das novas receitas vinculadas em relação ao total de recursos do Fundeb e cujo número das novas matrículas incorporadas ao novo fundo é menor.

O comportamento dos valores aluno/ano aplicados nos grupos 2 e 3 é pouco homogêneo, pois houve grande variação nos percentuais de aumento real observados na Tabela 4. O grupo 2 leva uma pequena vantagem, que pode ser constatada quando observamos que dos 14 estados que apresentaram crescimento inferior à média nacional (de cerca de 30%) seis deles são do grupo 2 e oito pertencem ao grupo 3, sendo as quatro últimas posições deste *ranking* ocupadas por estados deste último grupo.

Em suma, no que tange às desigualdades horizontais, a introdução do Fundeb implicou maiores ganhos nos estados que receberam complementação da União, resultado de uma expansão no aporte de recursos federais destinados ao Fundeb, o que, por consequência, elevou o valor mínimo nacional e o número de estados com os fundos complementados. O aumento do valor mínimo foi proporcionalmente superior à expansão das receitas vinculadas ao Fundeb e ao valor médio nacional, constituindo uma tendência convergente desses estados em direção à média nacional. Em contrapartida, as menores elevações ocorreram em estados que já aplicavam gastos *per capita* elevados (São Paulo, Acre, Distrito Federal e Amapá). Dessa forma, é possível afirmar que houve redução das desigualdades interestaduais no financiamento da educação básica após a introdução do Fundeb.

5 Conclusão

Os resultados desta pesquisa demonstram os importantes avanços institucionais obtidos com as mudanças no financiamento da educação por intermédio dos fundos multigovernamentais (Fundef/Fundeb). Essa estratégia de financiamento vincula receitas disponíveis aos estados e municípios para a formação dos fundos e, ao mesmo tempo, impõe um critério próprio da política para os repasses: o número de matrículas em cada rede de ensino.

Com isso, ao disponibilizar recursos em proporção à oferta de matrículas, esses fundos promovem uma redistribuição de receitas entre estados e municípios em cada UF, produzindo, de um lado, incentivos para a ampliação da oferta, pois os governos passam a contar com recursos adicionais e, ao contrário, na ausência de matrículas, os governos são punidos com a perda da gestão sobre os recursos vinculados aos fundos; por outro lado, as desigualdades no financiamento da educação são bastante reduzidas em cada estado, pois o valor aluno/ano repassado pelo fundo é igual, independentemente da capacidade contributiva de cada esfera de governo.

Quanto aos aspectos fiscais e federativos, constatou-se que cerca de dois terços dos recursos dos fundos são provenientes dos governos estaduais, e um terço, dos governos municipais. Tais percentuais não sofreram alterações significativas nos oito anos de funcionamento do Fundef, tampouco houve mudança nesse padrão nos anos de implantação do Fundeb, mesmo com a ampliação do escopo deste novo fundo.

Como as contribuições de estados e municípios dependem exclusivamente da base tributária que compõe esses fundos, é possível constatar algumas diferenças nas participações dos dois níveis de governo na composição dos fundos em

cada estado por conta do comportamento das fontes de receitas vinculadas. Vale lembrar que os governos locais não arbitram sobre o valor da contribuição, que é dado pela vinculação de receitas imposta por emenda constitucional.

Por sua vez, a decisão dos governantes em assumir a oferta de ensino impacta significativamente sobre a distribuição dos recursos dos fundos, pois os repasses dos fundos dependem do aumento das matrículas nas etapas da educação básica, conforme a competência prioritária de atuação de cada esfera de governo, independentemente da capacidade contributiva do ente em questão.

O resultado entre a contribuição aos fundos e os repasses provenientes destes define se um governo estadual ou municipal é “ganhador” ou “perdedor” de recursos em relação ao Fundef/Fundeb. Durante a vigência do primeiro fundo, os dados mostram que houve forte aumento da participação dos municípios nos repasses do Fundef devido à municipalização do ensino fundamental, cuja competência é compartilhada entre estados e municípios.

No agregado nacional, os municípios registraram ganho de 16,4% sobre a contribuição efetuada já no primeiro ano de vigência do Fundef, e esse saldo positivo aumentou para 73% em 2006. No entanto, o conjunto dos governos estaduais teve saldo negativo de -8% e -35% sobre sua contribuição respectivamente no primeiro e no último ano de vigência do Fundef. Vale ressaltar que esse movimento ocorreu em todas as UF's, e mesmo onde a oferta era mais estadualizada e os governos estaduais haviam obtido saldos iniciais positivos, observou-se a reversão desse resultado e a contínua expansão dos repasses destinados aos governos municipais.

Deve-se ter em conta que a descentralização de recursos veio acompanhada da descentralização de encargos, e diante disso é preciso ter cuidado ao se afirmar que houve (des)vantagem para um dos lados. Apesar da queda relativa, os repasses aos governos estaduais tiveram um pequeno aumento real, mesmo com a redução das matrículas nas redes estaduais; portanto, o valor *per capita* disponível pode ter aumentado, tendo em vista também que o Fundef só abrange parte dos recursos totais vinculados à educação. Por sua vez, os municípios passaram a gerir uma parcela de recursos maiores, mas não há garantias de que essas receitas adicionais sejam suficientes para custear integralmente a expansão da oferta de ensino.

A redistribuição de recursos entre governos estaduais e municipais tende a ser menor com o Fundeb, tendo em vista que as novas etapas da educação básica abrangidas pelo novo fundo são de competência exclusiva dos estados, no caso do ensino médio, e dos municípios, no caso da educação infantil.

Durante a fase de implantação do Fundeb, observou-se que a participação dos governos estaduais nos repasses do novo fundo aumentou entre 2007 e 2009, graças à incorporação gradual das matrículas do ensino médio em quantidade superior à oferta de educação infantil pelos municípios. Porém, foram os municípios

que obtiveram saldo positivo em relação ao fundo, pois contribuem em proporção inferior ao que recebem, embora esse ganho tenha diminuído.

A partir de 2009, o aumento da participação de cada esfera passou a depender exclusivamente da ampliação das ofertas da educação infantil e do ensino fundamental, as quais estão longe da universalização.

Não houve aumento significativo na oferta da educação infantil e do ensino médio nos primeiros anos de funcionamento do Fundeb. Diferentemente do que ocorreu com a implantação do Fundef em relação ao ensino fundamental, os incentivos colocados pelas novas regras de financiamento não foram suficientes para que os municípios provocassem uma ampliação significativa da educação infantil e que os estados fizessem o mesmo com o ensino médio.

A razão para que isso não tenha ocorrido pode estar relacionada à insuficiência de recursos adicionais, tendo em vista o comprometimento de grande parte dos recursos com o ensino fundamental. Conforme cálculos efetuados neste estudo (Gráfico 4), a ampliação da vinculação de receitas com a introdução do Fundeb foi da ordem de 40% na média nacional, o que pode ser insuficiente para o custeio da educação infantil e do ensino médio, os quais possuem custos de oferta maiores que o ensino fundamental.

Se essa hipótese for verdadeira, são necessários incentivos adicionais por intermédio de programas federais de apoio financeiro à oferta dessas etapas por estados e municípios, especialmente para os investimentos requeridos para a expansão das matrículas.¹⁵ Não obstante, é importante ressaltar que as ofertas da educação infantil e do ensino fundamental são competências exclusivas dos municípios e dos estados, respectivamente; ou seja, não há possibilidade de a oferta dessas etapas ser compartilhada entre essas esferas de governo, o que pode explicar o ritmo mais lento de expansão em comparação com o crescimento do ensino fundamental quando o Fundef foi implantado, uma que vez houve um esforço conjunto de governos estaduais e municipais em direção à universalização da oferta dessa etapa. Dessa forma, estudos futuros serão necessários para avaliar os efeitos de programas de apoio e o ritmo de expansão das matrículas da educação básica nos próximos anos.

Em relação às desigualdades horizontais nos recursos disponíveis ao financiamento da educação, houve forte redução das diferenças intraestaduais, pois o valor aluno/ano repassado pelos fundos é único para cada UF, independentemente da capacidade contributiva de cada esfera de governo. Mas a correção das

15 Nesse sentido, foi criado o programa Pró-Infância, que fornece assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil, cujos efeitos estão fora do escopo de análise desta monografia. Não há nenhum programa com perfil semelhante para apoio financeiro aos governos estaduais para a expansão da oferta de ensino médio.

desigualdades interestaduais depende do comportamento da base tributária, que não foi alterada pelos fundos, e da participação da União no financiamento dos fundos estaduais, a fim de garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido.

Este estudo mostrou um impacto positivo da complementação da União com a criação do Fundef em comparação à situação anterior ao fundo. Todavia, durante o período de vigência do Fundef, a complementação de recursos federais aos fundos estaduais tornou-se cada vez mais residual e insuficiente para estabelecer uma política nacional de equidade, visto que o valor mínimo foi definido em desacordo com a fórmula prevista na lei que regulamentou o Fundef, tampouco o reajuste desse valor acompanhou o crescimento das receitas vinculadas ao fundo. Mesmo com a reduzida participação da União, a desigualdade no financiamento da educação é bem menor com o Fundef do que sem os efeitos redistributivos deste.

O Fundeb representou avanços em relação à redução das desigualdades interestaduais, pois a complementação da União aumentou significativamente e deixou de depender do valor mínimo estipulado pelo governo federal. O Fundeb previu montantes predeterminados para a complementação dos fundos estaduais durante a fase de implantação, e a partir de 2010 a complementação da União deverá ser igual a 10% dos recursos totais do Fundeb. Com isso, o novo fundo restabeleceu uma tendência convergente em relação à média nacional, uma vez que as UFs que tiveram maior crescimento no valor aluno/ano foram aquelas que receberam a complementação da União.

Referências

ABRUCIO, F. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, p. 431-458, set. 2002.

_____. Financiamento federal e gestão local das políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e a autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, jun. 2003.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

CASTRO, J. A. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília: Ipea, nov. 1998 (Texto para discussão n. 1.324).

GOMES, S. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo (USP), 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Balço do primeiro ano do Fundef**. Brasília: Inep/MEC, 1999.

_____. **Manual de Orientação do Fundeb**. Brasília: Inep/MEC, 2007.

MENDES, M. A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do Fundef. **Finanças Públicas**: Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

NEGRI, B. **O financiamento da educação no Brasil**. Brasília: MEC-FNED, set. 1997 (Texto para discussão, n. 1).

OLIVEIRA, F. A. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PRADO, S. As transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

STIGLITZ, J. **More instruments and broader goals moving toward the post-Washington consensus**. The 1998 WIDER Annual Lecture. Helsinki, Finland. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eid/pb/Stiglitz98wider.pdf>>.

VAZQUEZ, D. A. Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do Fundef. **Finanças Públicas**: Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

_____. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

WIESNER, E. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. In: AGHON, G.; EDLING, H. **Descentralización fiscal en América Latina**: nuevos desafíos y agenda de trabajo. Santiago: P. Imprenta, 1997.