

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA SOCIAL E DO TRABALHO

EDUCAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E
DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS: OS
IMPACTOS DO FUNDEF

Daniel Arias Vazquez

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para a obtenção do título de Mestre em Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Daniel Arias Vazquez** em **15/05/2003** e orientada pelo **Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia**.

CPG, 15/05/2003.

CAMPINAS
2003

Ficha catalográfica elaborada pelo CEDOC / IE-UNICAMP

Aos meus pais Tito e
Carmem Sílvia.

“Todos os argumentos a favor da legitimidade da minha luta por uma sociedade mais *gentificada* têm, na minha fé, sua fundamentação profunda. Minha fé me sustenta, estimula, desafia e jamais me deixou dizer: pára, acomoda-te, as coisas são assim porque não podem ser de maneira diferente”.

(Paulo Freire, *À Sombra desta Mangueira*)

Agradecimentos

Este espaço é a oportunidade que tenho de agradecer àquelas pessoas que sempre estiveram ao meu lado, cujo apoio e afeto foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Além da satisfação e alegria que tenho neste momento, esta tarefa me coloca dois desafios: o primeiro deles é transformar minha gratidão em palavras, o segundo está em fazer isto em tão pouco espaço, o que me impede de citar nominalmente uma grande quantidade de pessoas importantes na minha vida.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela minha vida e pelas oportunidades que tive e que, infelizmente, nem todos têm. Junto agradeço aos meus pais Tito e Sílvia, a minha irmã Tutu e a toda a minha família pelo carinho e educação que me foram dados, com destaque para vó Ana, vô Antônio e tia Marília. No campo familiar, incluo meu amigo Johnny que sempre me recebia com muita alegria toda vez que eu chegava em casa.

Ainda no plano pessoal, agradeço a todos os amigos e amigas conquistados por esta caminhada, especialmente em Santos (minha cidade), Araraquara e Campinas. Também dedico este trabalho a Talita, minha namorada, que esteve ao meu lado durante toda a realização desta pesquisa, com imenso carinho e contínuo incentivo.

Agradeço à FAPESP pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa e ao Instituto de Economia da Unicamp (professores, funcionários e colegas), especialmente ao Prof. Jorge Tapia, pela orientação deste estudo, e aos professores Pedro Luis e Marta Arretche que compuseram a banca examinadora desta dissertação.

Agradeço também às sugestões da Prof^a. Sônia Draibe, Vera Cabral e, especialmente, ao Prof. Gustavo Zimmermann pelos valiosos comentários e sugestões feitos à esta pesquisa. Outro órgão com participação fundamental neste trabalho é o Departamento de Acompanhamento do FUNDEF/ MEC, ao qual agradeço na pessoa do diretor Prof. Ulysses Semeghini pelas informações fornecidas ao autor.

Por fim, dedico este trabalho a todos que acreditam e lutam para construção de um mundo mais justo e solidário, colocando a educação como o principal pilar desta grandiosa obra.

Um forte abraço a todos,

Daniel Arias Vazquez

SUMÁRIO

Agradecimentos	v
Resumo	xv
Introdução	1
1. Política Econômica vs Política Social: o ajuste fiscal como fator determinante do gasto social.	7
1.1. Política Econômica	7
1.2. Gasto Social limitado: a política de ajuste fiscal	12
2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)	21
2.1. Fundamentos Legais	22
2.1.1. Breve contexto anterior a 1996	23
2.1.2. Emenda Constitucional nº 14	24
2.2. FUNDEF: regras e características do novo padrão de financiamento do ensino fundamental	26
3. A descentralização do ensino fundamental em decorrência do FUNDEF	35
3.1. O processo de descentralização do ensino fundamental: aspectos teóricos e conceituais	36
3.2. Desigualdades intraestaduais: o padrão de financiamento anterior ao fundo e a equalização pós-FUNDEF no âmbito dos Estados	40
3.3. A redistribuição dos recursos do fundo: os impactos no financiamento do ensino fundamental e a descentralização do ensino fundamental	45

4. Educação e Desequilíbrios Regionais: a política de correção das desigualdades regionais do FUNDEF	63
4.1. As fontes de receitas e a base fiscal do FUNDEF	64
4.1.1. As receitas fiscais vinculadas ao FUNDEF	64
4.1.2. A composição dos recursos do FUNDEF	77
4.2. Impactos financeiros do FUNDEF	93
4.2.1. O padrão de financiamento anterior e os efeitos iniciais da implementação do FUNDEF (Período 1996-1998)	93
4.2.2. Avaliação do processo de financiamento do ensino fundamental pós-FUNDEF (Período 1998-2001)	98
4.3. A reduzida participação da complementação de recursos da União: valor mínimo legal vs valor mínimo aplicado	106
4.4. A política de correção das desigualdades interestaduais do FUNDEF	114
Considerações finais	151
Bibliografia	155
Anexos	161
Anexo 1 – Emenda Constitucional nº 14, 12/09/1996	161
Anexo 2 – Lei nº 9.424, 24/12/1996	163

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das taxas de juros (Tx. Selic)	11
Gráfico 2 - Evolução do valor aluno/ano, em valores reais de maio de 2002, por UF	116
Gráfico 3 - Evolução do valor aluno/ano, em valores nominais, por UF	120
Gráfico 4 - Evolução do VAA, em valores nominais, por regiões. 1998-2001	122
Gráfico 5 - Evolução do VAA, por regiões, em valores reais de maio de 2002. 1998-2001	122
Gráfico 6 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Norte. 1998-2001	123
Gráfico 7 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Norte. 1998-2001	123
Gráfico 8 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Nordeste. 1998-2001	124
Gráfico 9 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Nordeste. 1998-2001	124
Gráfico 10 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Centro-Oeste. 1998-2001	125
Gráfico 11 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Centro-Oeste. 1998-2001	125
Gráfico 12 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Sudeste. 1998-2001	126
Gráfico 13 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Sudeste. 1998-2001	126
Gráfico 14 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Sul. 1998-2001	127
Gráfico 15 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Sul. 1998-2001	127

Gráfico 16 – Evolução do valor aluno/ano, em valores reais de maio de 2002, por UF. Período 1996-2001	137
Gráfico 17 - Evolução do valor aluno/ano, em valores nominais, por UF. Período 1996-2001	138
Gráfico 18 - Evolução do VAA, em valores nominais, por regiões. 1996-2001	142
Gráfico 19 - Evolução do VAA, por regiões, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001	142
Gráfico 20 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Norte. 1996-2001	143
Gráfico 21 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Norte. 1996-2001	143
Gráfico 22 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Nordeste. 1996-2001	144
Gráfico 23 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Nordeste. 1996-2001	144
Gráfico 24 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Centro-Oeste. 1996-2001	145
Gráfico 25 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Centro-Oeste. 1996-2001	145
Gráfico 26 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Sudeste. 1996-2001	146
Gráfico 27 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Sudeste. 1996-2001	146
Gráfico 28 - Evolução do VAA, em valores nominais, região Sul. 1996-2001	147
Gráfico 29 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, região Sul. 1996-2001	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dívida Líquida do Setor Público – Evolução recente	10
Tabela 2 - Necessidade de financiamento do Setor Público – em % do PIB	13
Tabela 3 - Gasto Social do Governo Federal em comparação com a Despesa Total Efetiva e a Despesa não Financeira	15
Tabela 3.1 - Gasto Social Federal: Comparação com o Produto Interno Bruto	15
Tabela 3.2 - Despesa Financeira: Comparação com o Produto Interno Bruto	15
Tabela 4 - Gasto Social Federal por Área de Atuação	16
Tabela 5 - Gasto por Área de Atuação em % do Gasto Social Federal Total	16
Tabela 6 - Participação das redes estaduais e municipais do ensino fundamental em 1996	40
Tabela 7 - Valor per capita aluno/ano aplicado antes e depois do FUNDEF	42
Tabela 8 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo - 1998	48
Tabela 9 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo - 1999	49
Tabela 10 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo - 2000	50
Tabela 11 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo - 2001	51
Tabela 12 - Comparativo de matrículas da Educação Fundamental – UF, Região e Esfera de Governo	54
Tabela 13 – Receita Adicional Bruta das municípios em decorrência do FUNDEF, por UF e região	59

Tabela 14 - Evolução e distribuição do ICMS, por UF e regiões, entre 1998 e 2001	66
Tabela 15 - Evolução e distribuição do FPE, por UF e regiões, entre 1998 e 2001	68
Tabela 16 - Evolução e distribuição do FPM, por UF e regiões, entre 1998 e 2001	70
Tabela 17 - Evolução e distribuição do IPI-Export., por UF e regiões, entre 1998 e 2001	71
Tabela 18 - Evolução e distribuição da LC 87/96, por UF e regiões, entre 1998 e 2001	72
Tabela 19 - Evolução dos recursos vinculados ao FUNDEF em relação às matrículas no ensino fundamental, por UF e região, em 1998 a 2001	74
Tabela 20 - Composição dos recursos do FUNDEF em 1998, por UFs e regiões	78
Tabela 21 - Composição dos recursos do FUNDEF em 1999, por UFs e regiões	79
Tabela 22 - Composição dos recursos do FUNDEF em 2000, por UFs e regiões	80
Tabela 23 - Composição dos recursos do FUNDEF em 2001, por UFs e regiões	81
Tabela 24 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos Brasil	84
Tabela 25 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos Região Norte	87
Tabela 26 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos Região Nordeste	88
Tabela 27 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos Região Centro-Oeste	89
Tabela 28 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos Região Sudeste	90

Tabela 29 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos	
Região Sul	91
Tabela 30 - Comparação entre 1996 e 1998, por UFs e regiões (resultados da introdução do FUNDEF)	94
Tabela 31 - Recursos do FUNDEF realizados em 1998 por UF e regiões	101
Tabela 32 - Recursos do FUNDEF realizados em 1999 por UF e regiões	102
Tabela 33 - Recursos do FUNDEF realizados em 2000 por UF e regiões	103
Tabela 34 - Recursos do FUNDEF realizados em 2001 por UF e regiões	104
Tabela 35 - Valor mínimo aplicado vs Valor mínimo legal - Exercícios 1998-2002	109
Tabela 36 - Complementação da União conforme Valor Mínimo estabelecido pelo Poder Executivo	111
Tabela 37 - Estimativas da complementação da União conforme Valor Mínimo Lei n.º 9.424/96	111
Tabela 38 - Diferença na complementação da União entre a aplicação dos valores mínimos aplicados e legais	112
Tabela 39 - Evolução dos recursos do FUNDEF e do valor aluno/ano, em valores reais, por UF e regiões	115
Tabela 40 - Evolução do Valor aluno/ano aplicado, em valores nominais, por UF e regiões	119
Tabela 41 - Fator convergente em relação à média nacional - 1998-2001	128
Tabela 42 - Evolução do valor aluno/ano, em valores reais, por UF e regiões. 1996 e 2001	136
Tabela 43 - Fator convergente em relação à média nacional - 1996 a 2001	141

Resumo

O objetivo desta pesquisa é analisar os impactos do FUNDEF no processo de financiamento do ensino fundamental, verificando a capacidade deste programa em atingir os seus objetivos estratégicos de promover a descentralização deste nível de ensino e estabelecer uma política nacional de correção das desigualdades regionais.

Para avaliar os impactos fiscais do FUNDEF e os resultados alcançados, esta pesquisa analisa o novo padrão de financiamento do ensino fundamental introduzido pelo FUNDEF, o qual adota como critério de redistribuição dos recursos vinculados ao fundo o número de matrículas deste nível de ensino em cada esfera de governo.

Através desta redistribuição, o programa disponibiliza receitas originárias do fundo proporcionais à oferta das matrículas neste nível de ensino. Este mecanismo reduz as disparidades existentes entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental no âmbito de cada Estado (desigualdades intraestaduais), bem como estimula os municípios a ampliar a oferta do ensino fundamental nas redes próprias.

A política de correção das desigualdades interestaduais é o objeto central de análise desta pesquisa. Dessa maneira, busca-se analisar a trajetória dos recursos disponíveis ao fundo e do valor aluno/ano aplicado em cada unidade federativa. Com isso, pretende-se verificar se o FUNDEF representa um importante avanço para o equilíbrio federativo no financiamento do ensino fundamental.

Além disso, o presente trabalho busca ampliar o debate sobre a relação entre política social e política econômica no Brasil nos anos 90, à luz da avaliação do FUNDEF e dos limites impostos pela restrição fiscal ao financiamento do ensino fundamental.

Palavras-chave: FUNDEF, financiamento, descentralização, desigualdades regionais, políticas sociais, Brasil.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação consolida os resultados finais obtidos na pesquisa “Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)”, iniciada em setembro de 2001, realizada no Programa de Mestrado em Economia Social e do Trabalho no Instituto de Economia da UNICAMP, com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Esta pesquisa busca avaliar a capacidade do FUNDEF de atingir os objetivos estratégicos de promover a efetiva descentralização e uma política nacional de equidade, o objetivo geral deste estudo é analisar os impactos do FUNDEF quanto ao aperfeiçoamento do financiamento e da gestão do ensino fundamental, avaliando a sua efetividade na promoção da descentralização do ensino fundamental e na correção das desigualdades interestaduais.

O trabalho desenvolvido apoiou-se em três hipóteses que foram testadas com o desenvolvimento desta pesquisa:

1. O FUNDEF consegue organizar o processo orçamentário e financeiro do ensino fundamental, dando maior visibilidade à gestão das verbas destinadas a este nível de ensino e equaciona as desigualdades intraestaduais, através da redistribuição dos recursos do fundo dentro de cada unidade federativa de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental em cada esfera de governo.
2. O novo padrão de financiamento do ensino fundamental introduzido pelo FUNDEF estimula o processo de descentralização deste nível de ensino em decorrência do novo critério que orienta a redistribuição dos recursos vinculados ao fundo.
3. A política de correção das desigualdades regionais do FUNDEF entre os Estados (interestaduais) é limitada, dado o reduzido papel redistributivo da União devido ao baixo valor mínimo do gasto aluno/ano estabelecido, contrariando a lei 9.424/96.

Este estudo está focado nos impactos fiscais do FUNDEF e suas relações com o processo de descentralização do ensino fundamental e a política de correções dos desequilíbrios regionais existentes no plano nacional (desigualdades interestaduais). A metodologia adotada parte de um levantamento bibliográfico sobre os temas relacionados à pesquisa (avaliação de políticas sociais, educação, descentralização do ensino fundamental, FUNDEF...), bem como da legislação que dispõe sobre o FUNDEF (Emenda Constitucional 14, lei 9.424/96, lei 9.394/96, decreto, resoluções etc.) e dos balanços de avaliação publicados pelo Departamento de Acompanhamento do FUNDEF / Ministério da Educação (MEC).

A análise do censo escolar foi fundamental, pois seus dados orientam a redistribuição dos recursos do fundo que ocorre no âmbito de cada unidade federada, utilizando como critério as matrículas do ensino fundamental em cada esfera de governo.

Cabe ressaltar que, apesar de o FUNDEF ter sido introduzido recentemente, existem vários estudos diretamente relacionados ao fundo, estes se concentram nos efeitos redistributivos do FUNDEF¹, no processo de municipalização induzido com a introdução do fundo², nos impactos do fundo sobre outros níveis de ensino³. Porém, no levantamento bibliográfico realizado não foi descoberto nenhum estudo de outros autores, tratando da política de correção das desigualdades interestaduais do FUNDEF⁴.

Em segundo lugar, partiu-se para a coleta e análise dos seguintes dados, utilizando como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e próprio Ministério da Educação (MEC):

- Arrecadação das receitas que compõem o fundo por Estados entre 1996 e 2001;
- Gasto aluno/ano aplicado nos Estados e regiões entre 1998 e 2001;
- Recursos do FUNDEF por Estados e regiões entre 1998 e 2001;
- Recursos da União aplicados na complementação do FUNDEF entre 1998 e 2001.

¹ CASTRO(1998,2000); DAVIES(1999); NEGRI(1996,1997); MONLEVADE(1997); SEMEGHINI(2001)

² ARELARO(1999a, b); CALLEGARI(1997); OLIVEIRA(1999); SEMEGHINI(1999, 2001); ABREU(1997)

³ DOURADO(1999); MONLEVADE(1997); DAVIES(1999); ARELARO(1999b).

⁴ Exceto o trabalho da CPI do FUNDEF da Câmara dos Deputados, em andamento, implementada em 05/2002. Embora alguns autores tratem dos pontos relacionados à política de correção das desigualdades interestaduais do fundo (baixo valor mínimo e complementação da União reduzida) não são mostrados dados capazes de avaliar a efetividade desta política, sendo este o principal objetivo desta pesquisa.

Através dos dados acima, foi possível avaliar os impactos no financiamento do ensino fundamental e analisar a política redistributiva dos recursos do FUNDEF entre as esferas de governo no âmbito de cada Estado, a qual permite corrigir as distorções existentes dentro de Estado (desigualdades intraestaduais) através da redistribuição das receitas vinculadas ao fundo proporcional à oferta de ensino fundamental nas redes estaduais e municipais.

Em relação às mudanças ocorridas na gestão do ensino fundamental decorrentes do FUNDEF, é importante destacar o processo de descentralização desencadeado após aprovada a legislação do fundo. Esta descentralização do ensino fundamental foi acelerada em muitos Estados, em decorrência das mudanças no financiamento do ensino fundamental provocadas pelo FUNDEF.

Apesar da descentralização não está prevista como obrigatória na legislação do FUNDEF, a redistribuição dos recursos do fundo estimula os municípios a assumirem a oferta do ensino fundamental, uma vez que os municípios passam a receber recursos originários do fundo proporcionalmente às matrículas na rede pública municipal de ensino fundamental.

O processo de descentralização é analisado através da evolução das matrículas no ensino fundamental, das receitas originárias do fundo e a situação em relação ao FUNDEF (perda ou ganho de recursos do fundo) com os dados desagregados por esfera de governo, em cada unidade federativa, no período referente aos quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF.

No que se refere à política de correção das desigualdades interestaduais, utilizou-se os dados citados acima, os quais possibilitaram a construção de instrumentos quantitativos de análise dos impactos financeiros do FUNDEF nos Estados e regiões, a fim de avaliar a capacidade do FUNDEF de promover uma política nacional de equidade, verificando se o fundo estabelece uma tendência convergente em relação à média nacional dos recursos fiscais disponíveis para o financiamento do ensino fundamental e do valor do gasto aluno/ano aplicado nas unidades da federação. Assim, buscou-se demonstrar se o FUNDEF representa um importante avanço para o equilíbrio federativo através do financiamento da educação fundamental.

O texto está dividido em quatro partes. Na primeira parte, realizou-se uma breve contextualização do cenário das políticas sociais no Brasil nos anos 90, onde são levantados os limites e condicionantes da política social frente à política econômica. Este estudo faz-se necessário pois não se deve avaliar as políticas sociais isoladamente, tendo em vista a influência do modelo de desenvolvimento econômico na política social, e em especial, no caso desta pesquisa, na política educacional e na política nacional de equidade proposta pelo FUNDEF.

A segunda parte trata das características do funcionamento do FUNDEF, considerando os aspectos jurídicos-institucionais do programa, onde são apresentados um breve contexto do ensino fundamental anterior à introdução do fundo, as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional n.º 14, os objetivos estratégicos e os principais aspectos introduzidos pelo FUNDEF.

Na terceira parte do texto realizou-se uma análise sobre as mudanças no processo de financiamento do ensino fundamental em relação à situação anterior ao FUNDEF, resultantes da nova forma de redistribuição dos recursos vinculados a este nível de ensino, que adota como critério o número de matrículas no ensino fundamental regular em cada esfera de governo. Além disso, tratou-se da equalização das disparidades existentes entre as redes estaduais e municipais de ensino dentro de cada unidade da federação (desigualdades intraestaduais) e da promoção do processo de descentralização do ensino fundamental em decorrência da redistribuição dos recursos do FUNDEF.

A quarta parte aborda a política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF. Para isso, partiu-se de uma análise da composição dos recursos vinculados ao fundo, verificando o comportamento das fontes de receitas vinculadas ao FUNDEF e as diferenças na participação de cada fonte no financiamento do fundo em cada unidade federada e região geográficas brasileiras.

Em seguida, foi realizada uma comparação entre os recursos disponíveis e o valor aluno/ano aplicado antes e depois do FUNDEF, através de uma simulação feita para os anos de 1996 e 1997 e as receitas realizadas do fundo em 1998, a fim de verificar os impactos iniciais da introdução do FUNDEF.

Em terceiro lugar, foram levantados os impactos financeiros do FUNDEF por unidades federadas e regiões entre os anos de 1998 e 2001, analisando os resultados

apresentados nos quatro anos de funcionamento do fundo. Em quarto lugar, analisou-se o papel da complementação da União, principal instrumento da política nacional de equidade proposta pelo FUNDEF, mostrando o reduzido aporte de recursos federais destinados ao fundo, em virtude do baixo valor mínimo do gasto aluno/ano, estabelecido pelo Governo Federal, contrariando com a fórmula de cálculo prevista pela lei n.º 9.424. Em quinto lugar, verificou-se a trajetória dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em relação ao valor médio per capita nacional, permitindo avaliar a efetividade da política de correção das desigualdades regionais do FUNDEF.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais desta pesquisa, onde foram relacionados os diversos aspectos abordados em cada uma das partes do texto, apresentando os avanços e os limites do FUNDEF no que se refere ao financiamento do ensino fundamental e ao combate às desigualdades presentes na educação pública brasileira.

Capítulo 1 – Política Econômica vs Política Social: o ajuste fiscal como fator determinante do gasto social.

Nesta primeira parte é feita uma análise sobre a relação entre as políticas econômica e social nos anos 90, necessária na avaliação de políticas sociais pois é impossível excluir os impactos da política econômica sobre a capacidade de intervenção do Estado e o financiamento das políticas sociais.

Segundo Henrique(1999), a política social no Brasil “sempre ocupou um lugar subordinado nas estratégias de desenvolvimento e no seio do próprio Estado. A despeito de sua recorrente prioridade retórica, da configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica” (1999:71). A política econômica sempre funcionou “como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros” (1999:71).

Nos anos 90, observa-se uma relação bastante conflituosa entre o modelo econômico adotado e a estratégia de desenvolvimento social proposta pelo governo federal. Diante disso, pretende-se discutir os limites impostos pela política econômica através de uma breve apresentação do modelo macroeconômico adotado e, em seguida, pretende-se discutir um dos principais obstáculos postos à política social que corresponde ao programa de ajuste fiscal, o qual restringe os gastos sociais e a atuação do Poder Público, ampliando as desigualdades e a exclusão social.

1.1. Política Econômica

A nova ordem internacional busca permitir a mobilidade de capitais sob a égide da globalização financeira e da exposição das economias nacionais à concorrência externa através da abertura comercial e financeira, partindo do pressuposto de que a abertura econômica iria aumentar a competitividade da indústria nacional.

Para Fiori (1999), a competição intercapitalista em mercados desregulados e globalizados com livre mobilidade de capitais e ausência de regras internacionais, não assegura o desenvolvimento, nem muito menos a convergência entre o centro e a periferia

no sistema capitalista mundial, negando as profecias sobre a universalização e homogeneização das riquezas capitalistas.

Esta reorientação nas políticas econômicas inicia-se no final dos anos 70, com as vitórias dos governos conservadores em muitos países centrais, principalmente nos EUA e na Inglaterra. Buscava-se a construção de uma nova ordem de regulação econômica centrada no combate à elevada inflação através da redução da intervenção do Estado, do equilíbrio orçamentário e do arrocho salarial. Paradoxalmente, segundo Polanyi(1980), os pilares que sustentavam o padrão de desenvolvimento da idade de ouro foram sendo questionados pela modernização conservadora com argumentos liberais, apesar destes pilares terem sido erguidos por um movimento de auto defesa da sociedade contra as conseqüências do liberalismo na segunda metade do século XIX e início do século XX.

Segundo Plihon(1996), o endurecimento das políticas monetárias resultou em uma alta brutal das taxas de juros que se mantiveram em patamares recordes, este fenômeno corresponde ao novo modo de regulação financeira internacional, o qual foi capaz de controlar a inflação nos países centrais e periféricos. Porém este modelo econômico, baseado nas altas taxas de juros reais, desestimula o investimento produtivo e o crescimento econômico, fazendo surgir novos desequilíbrios na economia mundial, tais como, o crescimento dos déficits e da dívida pública, uma vez que as taxas de juros são superiores ao crescimento da economia, o qual torna-se insuficiente para compensar o impacto direto das taxas de juros sobre as dívidas públicas. A gestão da dívida pública é o motor da globalização financeira, as autoridades públicas liberalizam os sistemas financeiros para atender às necessidades de financiamento do próprio Estado através da entrada de capitais externos.

A liberalização financeira retira qualquer forma de controle sobre a mobilidade dos capitais que procuram melhores rendimentos nas diversas praças financeiras, o capital financeiro busca maiores taxas de juros e a estabilidade econômica, “eles conseguem impor que as taxas de juros incluam os prêmios de risco para cobrir o custo da instabilidade crescente dos mercados” (Plihon:107, 1996). Segundo o autor, este modelo constitui uma armadilha que torna impossível obter simultaneamente estabilidade monetária, mobilidade de capitais e autonomia dos Estados sobre a política econômica.

O Brasil vai se inserir neste cenário internacional de uma maneira passiva e subordinada nos anos 90, perdendo o controle sobre a taxa de câmbio, sobre a taxa de juros e sobre as contas públicas. A abertura econômica teve início no governo Collor, mas teve o processo de implementação truncado pelo movimento de *impeachment* do presidente no final de 1992.

Este alinhamento ao movimento liberal internacional foi retomado com o início do Plano Real em julho de 1994. O Plano Real estabelece o controle da inflação através de um programa de estabilização baseado na sobrevalorização da moeda nacional em relação ao dólar, da abertura econômica para garantir a estabilidade dos preços dos produtos e da elevação das taxas de juros que, em um primeiro momento, visa conter a demanda de consumo e, em um segundo momento, busca atrair ou manter os capitais externos que financiam os desequilíbrios do Balanço de Pagamentos.

Este desequilíbrio do Balanço de Pagamentos ocorre, em primeiro lugar, devido aos efeitos devastadores desta política econômica sobre o saldo comercial. A combinação de abertura econômica e valorização da taxa de câmbio acabam invertendo o saldo comercial, o qual passou de superavitário entre 1992-1994 para deficitário após 1995, voltando a atingir superávit comercial somente após a desvalorização cambial em 1999.

Segundo Coutinho(1998), o aumento das importações de bens de consumo, matérias-primas e de produtos intermediários se dá em detrimento da importação de bens de capital, que apesar de ter crescido no início do processo de abertura, não se acelerou na etapa seguinte, com efeitos desfavoráveis sobre o desempenho da indústria. Dessa forma, o maior peso do déficit comercial se deve ao aumento da importação dos bens acima citados, deste modo o ajuste só poderia vir através do controle do nível de absorção doméstica.

Em segundo lugar, o déficit nas transações correntes decorre da elevação do saldo negativo da conta de serviços em função da elevação dos gastos em viagens internacionais e, principalmente, ao aumento dos encargos com juros e amortização da dívida. O crescente déficit em conta corrente irá impor a dependência cada vez maior do país à entrada de capitais externos.

Dessa forma, o governo brasileiro desregula o mercado financeiro nacional, privatiza as empresas públicas e mantém elevadas as taxas de juros internas para cobrir o

elevado déficit em conta corrente através da entrada de capitais externos, devido à necessidade de financiamento do setor público e de constituir reservas em dólar, a fim de cobrir o crescente déficit em conta corrente que vem aumentando desde o início dos anos 90. Porém, isto retrata a armadilha presente neste modelo pois os juros elevados têm provocado um aumento da dívida pública interna e externa, conforme mostram os dados da tabela 1 abaixo, bem como a estagnação da economia, marcada por uma desaceleração da acumulação de capital produtivo e pelo aumento do desemprego.

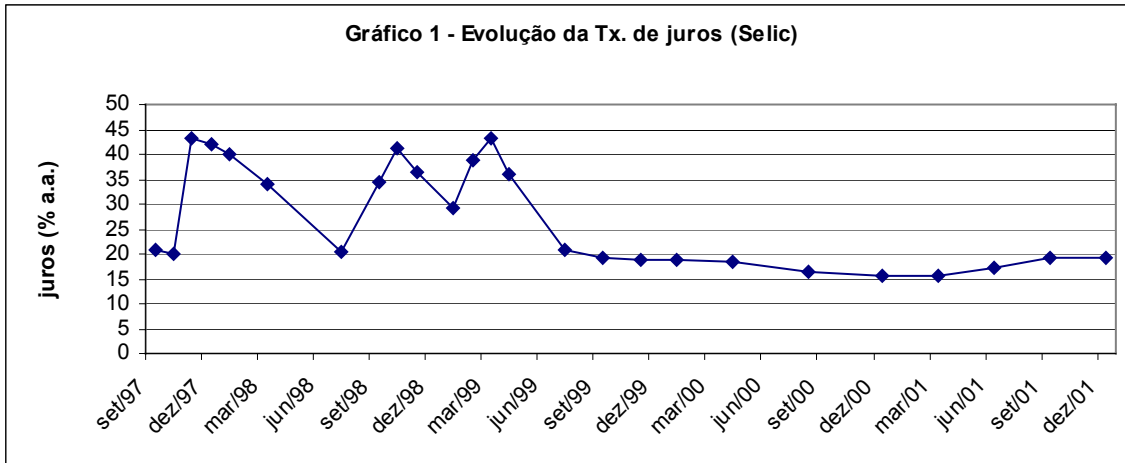
Tabela 1
Dívida Líquida do Setor Público - Evolução Recente

em % PIB

Anos	União	Estados/Municípios	Empresas Estatais	Total	Interna	Externa
1993	9,7	9,3	14	33,0	18,6	14,5
1994	12,5	9,7	6,9	29,2	20,7	8,4
1995	13,2	10,6	6,7	30,5	24,9	5,6
1996	15,9	11,5	5,9	33,3	29,4	3,9
1997	18,8	13	2,8	34,5	30,2	4,3
1998	25,3	14,3	2,9	42,6	36,0	6,6
1999	30,2	16,3	2,8	49,4	39,0	10,4
2000	30,9	16,2	2,2	49,3	39,5	9,7
2001	32,7	18,5	2,0	53,1	42,6	10,5

Fonte: Banco Central

No que se refere à acumulação de capital, o ciclo de investimentos que ocorre é muito rápido e concentrado no aumento de consumo decorrente da estabilidade econômica e do aumento do poder de compra dos salários, devido à sobrevalorização do real, mas que não foi suficiente para “puxar” o resto da indústria. Além disso, os investimentos concentraram-se em modernização tecnológica, privatização, fusão e aquisição, ou seja, investimentos sem efeitos encadeadores. Com isso, percebe-se que houve perda de dinamismo na economia, sem que houvesse um modo de reverter a desaceleração do nível de atividade econômica através de um ciclo de investimentos, que são restringidos devido às elevadas taxas de juros reais, conforme mostra o gráfico 1.



Fonte: Banco Central

Os gastos com juros vêm aumentando brutalmente em função da manutenção em patamares elevadíssimos das taxas de juros, instrumento essencial do plano econômico. Através do gráfico 1, observa-se o patamar elevadíssimo em que ela foi mantida ao longo do período, e que nos períodos de turbulência e incerteza no mercado internacional (crise asiática no segundo semestre de 97, crise russa no segundo semestre de 98, ataque especulativo ao Real, no final de 98 e início de 99), o governo a elevou como mecanismo para conter a fuga dos capitais especulativos.

Segundo Cano (2000a), este modelo de desenvolvimento econômico aponta para uma descontinuidade do crescimento econômico, desestruturação dos parques produtivos nacionais, aumento das dívidas públicas e constantes desequilíbrios nos balanços de pagamentos.

Contudo, a situação não se reverte e se mantêm as ameaças de um ataque especulativo. Deste modo, o governo acaba tendo que entrar em negociação com o FMI, que, via de regra, exige como contrapartida para o empréstimo que concede uma política de ajuste recessivo.

Após este acordo o governo ainda tentou um choque dos juros, frente à persistência da crise cambial e da ameaça de um ataque especulativo. Porém, ao final, se viu obrigado a fazer uma maxidesvalorização cambial, devido a brutal perda de reservas internacionais, resultado do ataque especulativo que se concretizou. E assim, conseguiu, de certa maneira, controlar a situação externa para poder manter seu programa macroeconômico.

Então, observa-se que após estas crises internacionais e as negociações com o FMI, a situação da economia brasileira se deteriora, pois temos aumento do desemprego e da dívida pública, interna e externa, de modo que o país desacelera brutalmente o crescimento econômico.

1.2. Gasto Social limitado: a política de ajuste fiscal

Cabe, neste momento, destacar os efeitos da política macroeconômica sobre o financiamento das políticas sociais e do Estado brasileiro, cumpre, em primeiro lugar, ressaltar os impactos do Plano Real na deterioração das contas públicas, tanto no saldo primário quanto no saldo operacional.

As contas públicas passam de uma situação em que havia superávits primários e operacionais em 1993 e 1994, para uma situação de desequilíbrio com déficits operacionais crescentes; por outro lado, o saldo nominal apresenta uma redução do déficit no período analisado, devido ao controle da inflação.

A partir de 1995, ocorre uma forte inversão no saldo operacional, este fato deve-se à brutal elevação da carga de juros e do serviço da dívida, isto ocorre em decorrência da manutenção das taxas de juros em um nível muito elevado, incidindo sobre um déficit público e uma dívida pública cada vez maiores (tabela 2).

Frente a esse comportamento da dívida pública interna, torna-se imperativo e central, no âmbito da estratégia macroeconômica, a busca do ajuste fiscal. Esse objetivo central fica ainda mais prioritário na agenda governamental após o acordo com o FMI, que exige como meta a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir a conta de juros. Isto é, seria preciso ajustar não só as contas primárias, mas também era preciso buscar o equilíbrio operacional através de um elevado superávit no saldo primário.

Na tabela 2, observa-se a necessidade de financiamento do setor público (NFSP), onde é possível constatar a existência de superávit primário com a finalidade de pagar os encargos com juros, a partir de 1999. Porém, os dados revelam que mesmo com superávit primário superior a 3,5% em 1999 e 2000, isto não foi suficiente para evitar o déficit operacional devido às altas taxas de juros.

Os resultados primários alcançados superaram as metas acordadas com o FMI, que adotou como critério de desempenho das contas públicas o superávit primário, resultado do ajuste fiscal que garante o programa de estabilização econômica.

Tabela 2
Necessidades de Financiamento do S. Público - em% PIB

Discriminação / Período	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
	DEZ	DEZ	DEZ	DEZ	DEZ	DEZ	DEZ	DEZ	MAI	JUN	JUL
NOMINAL											
Governo Federal e BACEN	20,4	17,7	2,3	2,6	2,6	5,5	8,6	3,2	4,1	3,9	4,7
Governos Estaduais e Municipais	24,5	19,3	3,6	2,7	3	2,1	3,7	2,1	2,1	2,1	2,2
Empresas Estatais	13,3	8,3	1,3	0,6	0,5	0,5	-0,1	-0,8	-0,5	-0,7	-0,6
TOTAL	58,2	45,2	7,2	5,9	6,1	8,1	12,2	4,6	5,7	5,4	6,2
OPERACIONAL											
Governo Federal e BACEN	0,0	-1,6	1,7	1,6	1,8	5,3	4,3	1,3	2	-	-
Governos Estaduais e Municipais	-0,2	0,6	2,4	1,8	2,3	1,8	0,6	0,7	0,5	-	-
Empresas Estatais	0,0	-0,3	0,9	0,3	0,3	0,5	-0,3	-0,8	-0,5	-	-
TOTAL	-0,3	-1,4	4,9	3,8	4,3	7,6	4,6	1,2	2	-	-
PRIMÁRIO											
Governo Federal e BACEN	-1,4	-3,2	-0,6	-0,4	0,3	-0,6	-2,8	-1,9	-2,2	-2,1	-2,2
Governos Estaduais e Municipais	-0,6	-0,9	0,2	0,6	0,7	0,2	-0,3	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7
Empresas Estatais	-0,7	-1,2	0,1	-0,1	-0,1	0,4	-0,8	-1,1	-1	-1,1	-1,1
TOTAL	-2,6	-5,3	-0,3	0,1	0,9	0	-3,9	-3,6	-3,8	-3,9	-4

Reflete a relação dos fluxos com o PIB, ambos valorizados para o último mês do período com base no IGP-DI. (+) Déficit; (-) Superávit.
Fonte: Banco Central

O ajuste fiscal visava o equilíbrio da dívida pública interna. Assim, duas estratégias foram adotadas: de um lado, houve um esforço para a ampliação da carga tributária, do outro, a ação do governo ocorre na direção de cortes dos gastos públicos, o que, fatalmente, acaba por se dirigir para as despesas sociais ou impede a possibilidade de aumento destes gastos.

Através do ajuste fiscal e do acordo com o FMI, coloca-se a necessidade de se obter um superávit primário que fosse capaz de cobrir a conta de juros (ou pelo menos sua maior parte), a fim de obter o equilíbrio operacional das contas públicas. Ou seja, a necessidade do ajuste fiscal passou a determinar os rumos dos gastos públicos e, conseqüentemente, da política social, agravando o quadro social e dificultando ainda mais a execução de políticas públicas nacionais.

De acordo com Fagnani(1999), a necessidade de obtenção de um superávit primário, exigido pelo modelo econômico adotado, faz com que o governo não pague a sua parte na divisão das receitas da seguridade, diminua os repasses na área de educação e priorize políticas focalizadas. “O ajuste fiscal é um dos principais motores da ofensiva contra os direitos sociais” (pág.166).

Segundo Draibe(2002), as políticas sociais não possuem isoladamente poder para fazer frente às carências e desigualdades sociais existentes. A autora afirma que “escapa às capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, da fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas” (pg. 53).

O ajuste fiscal foi expressivo em todas as esferas de governo, a partir de 1999, com destaque para o caso da União. De um lado, esse desempenho foi resultado da elevação da arrecadação decorrente, por exemplo, do aumento das alíquotas das contribuições sociais, estas que a União controla integralmente, sem transferências obrigatórias para as esferas subnacionais, e que teoricamente deveriam financiar o gasto social. Do outro lado, o ajuste fiscal se dá através da redução das despesas, com cortes que se concentram no custeio e no investimento público, o que acabam por atingir o gasto social, fragilizando os mecanismos de financiamento das políticas sociais, uma vez que grande parte dos recursos públicos passa a ser destinada para o pagamento de juros e das demais despesas financeiras.

Na tabela 3, observa-se o vultoso crescimento das despesas financeiras da União, com destaque para os gastos com a amortização da dívida pública e com juros da dívida interna e externa, fazendo com que as despesas financeiras respondam por 63,3% da despesa efetiva total da esfera federal em 1998.

Este comprometimento com os encargos financeiros da União faz com que o Gasto Social Federal diminua em relação à despesa total, passando de 32,7% em 1995 para 22,8% em 1998. A tabela 3 ainda mostra a redução das despesas com as demais áreas de atuação do governo federal, as quais respondiam por 21,01% em 1993, passando

para 13,84% das despesas efetivas da União, esta queda de participação é evidenciada através do abandono das políticas industrial, agrária, urbana e regional entre outras políticas públicas restringidas devido à crise de financiamento do Estado brasileiro.

Tabela 3 - Gasto Social do Governo Federal em comparação com a Despesa Total Efetiva e a Despesa não Financeira

(valores em R\$ milhões correntes)

Descrição	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Total do Balanço Geral da União	7.437	176.222	307.947	313.013	391.866	497.916
2. Transferências Intragovernamentais	1.544	35.737	66.677	24.809	1.287	-
3. Desp.Total Efetiva do Gov. Federal = (1-2)	5.893	140.486	241.270	288.204	390.579	497.916
4. Despesas Financeiras	2.960	70.999	113.279	136.442	226.348	315.131
Juros da Dívida Interna e Externa	393	9.833	16.766	19.511	21.033	31.329
Amortização Div. Interna e Externa	2.558	60.685	95.873	116.288	147.839	220.957
Despesas do Banco Central	10	481	640	643	661	569
Assunção da Dívida de Estados	-	-	-	-	56.816	62.776
5. Despesa Não Financeira = (3-4)	2.933	69.487	127.991	151.762	164.231	182.801
6. Gasto Social Federal	1.695	42.147	78.824	91.727	104.043	113.905
7. Despesas em outras Áreas = (5-6)	1.238	27.313	49.167	60.035	60.188	68.896
8. Gasto Soc. relação à Desp. Não Financ. (%)	57,8	60,7	61,6	60,4	63,4	62,3
	(participações percentuais)					
Desp. Financ. / Desp. Efetiva	50,23	50,54	46,95	47,34	57,95	63,29
Gasto Social Federal / Desp. Efetiva	28,75	30,02	32,67	31,83	26,64	22,81
Outras Áreas / Desp. Efetiva	21,01	19,44	20,38	20,83	15,41	13,84

Fonte: BGU 1993 a 1997, SIAFI/SIDOR para 1998 e IPEA/DISOC para o gasto social - *apud* FERNANDES, M. A., RIBEIRO, J. A., p. 51, 1999.

Tabela 3.1 - Gasto Social Federal: Comparação com o Produto Interno Bruto

(valores em R\$ milhões correntes)

Ítems	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB Total	14.097	343.205	649.192	778.820	868.159	901.898
Gasto Social Federal (GSF)	1.698	42.530	80.259	92.290	105.681	114.533
Participações Relativas (%) GSF/PIB	12,0	12,2	12,4	11,8	12,2	12,7

Fonte: IBGE – Brasil em números, volume 6 – 1998, de 1993 a 1996; IPEA/DIPES para 1997/1998; IPEA/DISOC para gasto social - *apud* FERNANDES, M. A., RIBEIRO, J. A., p. 52, 1999.

Tabela 3.2 - Despesa Financeira: Comparação com o Produto Interno Bruto

(valores em R\$ milhões correntes)

Ítems	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB Total	14.097	343.205	649.192	778.820	868.159	901.898
Despesa Financeira	2.960	70.999	113.279	136.442	226.348	315.131
Participações Relativas (%) Desp. Finan./PIB	21,0	20,7	17,4	17,5	26,1	34,9

Fonte: IBGE, IPEA/DIPES. Elaboração do autor

Por outro lado, os dados mostram um crescimento do gasto social federal em relação às despesas não financeiras da União, ou seja, o gasto social é reduzido em menor intensidade do que as demais áreas, em relação às despesas efetivas da União. Porém, este esforço não é suficiente para garantir o crescimento dos gastos sociais em relação à despesa total, devido ao aumento das despesas financeiras.

As tabelas 3.1 e 3.2 comparam, respectivamente, o gasto social e as despesas financeiras em relação ao PIB. Podemos observar que o gasto social não evoluiu significativamente, apresentando apenas uma pequena tendência de crescimento em relação ao PIB no período analisado. Já a trajetória das despesas financeiras no mesmo período mostra uma forte evolução em relação ao PIB, atingindo 34,9% em 1998.

Dessa maneira, o gasto social em relação ao PIB, diferente do que em relação às despesas efetivas do governo federal, permanece estável, correspondendo por cerca de 12% do PIB. Este fato deve-se ao aumento da participação dos gastos do Governo como um todo na formação do PIB no período analisado.

Tabela 4 - Gasto Social Federal por Área de Atuação

(valores em R\$ milhões de dezembro de 1999)

Área de atuação	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Educação e Cultura	8.801,00	11.130,50	10.368,50	9.440,70	8.987,30	8.208,40
Saúde	14.635,00	16.417,50	20.901,00	17.903,20	21.438,60	18.631,30
Alimentação e Nutrição	558,2	941,8	665,7	1.157,00	1.025,60	1.290,30
Saneamento e Prot. Meio Ambiente	898,1	482,5	230,4	880,1	1.005,40	897,5
Previdência Social	43.733,10	42.967,70	52.432,00	55.959,40	60.674,40	66.413,30
Assistência Social	3.069,80	1.351,90	1.533,40	1.596,60	2.668,10	2.862,10
Habitação e Urbanismo	1.097,30	858,3	404,7	971,8	1.147,10	1.179,60
Benefícios a Servidores	16.519,00	21.951,70	25.454,30	26.075,50	27.600,60	28.312,70
Total de Gasto Social	89.311,50	96.101,90	111.990,00	113.984,30	124.547,10	127.795,20

Fonte: IPEA/DISOC – *apud* FERNANDES, M. A. , RIBEIRO, J. A. , p. 53, 1999.

Tabela 5 - Gasto por Área de Atuação em % do Gasto Social Total

Área de atuação	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Educação e Cultura	9,85	11,58	9,26	8,28	7,22	6,42
Saúde	16,39	17,08	18,66	15,71	17,21	14,58
Alimentação e Nutrição	0,63	0,98	0,59	1,02	0,82	1,01
Saneamento e Prot. Meio Ambiente	1,01	0,50	0,21	0,77	0,81	0,70
Previdência Social	48,97	44,71	46,82	49,09	48,72	51,97
Assistência Social	3,44	1,41	1,37	1,40	2,14	2,24
Habitação e Urbanismo	1,23	0,89	0,36	0,85	0,92	0,92
Benefícios a Servidores	18,50	22,84	22,73	22,88	22,16	22,15
Total de Gasto Social	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IPEA/DISOC. Elaboração do Autor.

Com isso, observa-se que o nível do gasto social se mantém em relação ao PIB. Por outro lado, o gasto social perde importância relativa em comparação às despesas

totais do Governo Federal, devido ao elevado crescimento das despesas financeiras da União, impedindo um avanço no gasto social federal.

Porém, a trajetória do gasto social manifesta-se desigualmente quando os dados são desagregados por áreas de atuação do governo federal, conforme mostra as tabelas 4 e 5. No caso da Educação, os recursos federais diminuem em valores reais, reduzindo a participação desta de 9,8% em 1993 para 6,4% em 1998. A área de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente teve redução nos valores reais aplicados pelo governo federal, passando do patamar de 1% dos gastos federais em 1993 para 0,7% em 1998. Para a área de Assistência Social, os recursos federais diminuem, em valores reais, reduzindo a participação desta área de 3,4% para 2,2% no período analisado. Os gastos em Saúde e Habitação e Urbanismo tiveram um aumento em valores reais, porém as participações proporcionais destas áreas de atuação nos gastos federais foram reduzidas de 16,2% e 1,2% em 1993 para 14,6% e 0,9% em 1998, respectivamente.

Por outro lado, os gastos em Alimentação e Nutrição e, principalmente, os gastos em Previdência Social e Benefícios aos Servidores tiveram um crescimento dos recursos federais, em valores reais, e na participação nos gastos totais. No caso da Alimentação e Nutrição, a participação nos gastos federais aumentou de 0,6% em 1993 para 1% em 1998. Porém, são as áreas de Previdência Social e Benefícios aos Servidores⁵ que concentram a maior parte dos gastos sociais e que tiveram os maiores aumentos, passando de 49% e 18,5% para 52% e 22,1%, respectivamente, dos gastos sociais federais no período analisado.

Dessa maneira, os aumentos nos gastos em Previdência e Benefícios aos Servidores são os responsáveis pela manutenção do patamar do gasto social em relação ao PIB, bem como evita uma queda maior das despesas sociais em relação às despesas totais da União. Estas áreas não tiveram cortes no orçamento pois estão relacionadas à direitos adquiridos dos servidores e ao aumento, de ordem estrutural, dos gastos com aposentadorias. Por outro lado, as demais políticas setoriais, exceto Saúde e Habitação, tiveram cortes nos recursos federais e tiveram seus orçamentos, em valores reais, reduzidos, em virtude da redução dos gastos públicos e do ajuste fiscal, necessários para garantir o pagamento das despesas financeiras (encargos com os juros e a dívida pública).

No limite, nota-se que os constantes superávits primários influenciam no gasto social, pois estes recursos poderiam estar sendo empregados na área social. E ainda, deve-se destacar que apesar do ajuste fiscal e do resultado primário, a NFSP continua mostrando déficit no saldo operacional, devido às elevadas taxas de juros e à desvalorização cambial (caso dos títulos cambiais), o que eleva a dívida líquida do setor público (DLSP) e os gastos com os encargos dos juros e pagamento do serviço da dívida.

Em relação ao campo social, nota-se a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento social orientada a partir de 4 eixos de ação do Estado implementada pelo governo a partir de 1996⁶. Em primeiro lugar, adota as políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda, voltados para gerar novas oportunidades de trabalho e eliminar formas socialmente discriminatórias no mercado de trabalho brasileiro. Em segundo, a Reforma na Previdência Social, com o objetivo de reduzir o elevado déficit do sistema previdenciário. Em terceiro lugar, a reestruturação e a reforma dos serviços sociais básicos, que inclui as políticas de saúde, de assistência social e de educação fundamental e as políticas urbanas. Por último, o governo coordena políticas focalizadas de combate à fome e à miséria, as quais ganham prioridade e são concebidas através de programas sociais focalizados.

No documento oficial (Brasil, 1996) fica reconhecida a necessidade de promover melhorias no padrão de vida dos brasileiros; deixa patente a profunda exclusão social à medida que ressalta ações no combate à pobreza; reconhece a educação, saúde, previdência, habitação, trabalho e assistência social enquanto núcleo de qualquer política social, chamadas de serviços sociais básicos de "vocação universal"; faz menção direta   ineficácia das políticas públicas sociais no sentido de promover a es que aumentem o impacto redistributivo; ressalta a premência de articula o do conjunto das políticas sociais, principalmente no sentido de se ampliar as oportunidades de trabalho e de gera o de renda; condiciona a realidade   gravidade da situa o social brasileira, especialmente no reconhecimento da necessidade de a es em caráter de urgência e inadiável.

⁵ O caso do gasto com Benefícios a Servidores significa, predominantemente Encargos Previdenciários da União (EPU), que foram incluídos no OSS a partir de 1989/90.

⁶ Baseado em FAGNANI (1999), DRAIBE (2002) e BRASIL(1996).

Para tanto, a fim de criar condições para a efetivação destas propostas, o mesmo documento atribui ser indispensável a estabilidade macroeconômica, alcançáveis pela reforma do Estado, reformas administrativas, fiscal e tributária e pela retomada do crescimento econômico, através da abertura da economia, fator que elevaria o nível de competição das empresas nacionais.

No que se refere à relação entre política econômica e política social no Brasil, é possível identificar duas tendências presentes neste debate. A primeira delas destaca o esforço institucional em prol da política social, o qual é capaz de garantir a manutenção do patamar do gasto social, mesmo com a ofensiva do ajustamento fiscal na segunda metade dos anos 90. Segundo esta corrente, não ocorreu um recuo do Estado brasileiro no campo das políticas sociais no período analisado, ao contrário, a política social teve importantes resultados positivos no plano institucional, reduzindo as distorções existentes no sistema de proteção social brasileiro.

A segunda tendência destaca a incompatibilidade entre os objetivos colocados na estratégia de desenvolvimento social e o modelo econômico adotado, esta relação conflituosa é sustentada a partir do baixo crescimento econômico, do aumento das despesas financeiras da União e a forte restrição fiscal. Os ajustes macroeconômicos destroem as bases financeiras e institucionais do Estado, passando a determinar os rumos das políticas sociais e impedir o aumento dos gastos sociais. Dessa maneira, esta corrente afirma que a política social está subordinada às diretrizes do modelo econômico adotado e limita a tentativa de construir uma estratégia de desenvolvimento social.

Diante disso, o presente trabalho pretende ampliar este debate a partir do estudo de um dos objetivos das reformas recentes das políticas sociais. Esta pesquisa trata da avaliação dos impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Neste momento, a preocupação da pesquisa volta-se para o estudo da reforma da política de educação fundamental introduzida pelo FUNDEF, apresentando seus objetivos estratégicos, os aspectos jurídicos-institucionais, as características principais do programa e as mudanças no processo de financiamento deste nível de ensino. Por fim, o debate sobre a relação entre política social e política econômica será retomado sob a luz dos resultados obtidos pelo programa.

Capítulo 2 – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

O FUNDEF visa aperfeiçoar o processo de financiamento e gerenciamento orçamentário do ensino fundamental, garantir o aumento de recursos para este setor, bem como estabelecer uma política de redução de desigualdades regionais e promover a efetiva descentralização deste nível de ensino. Assim, esta pesquisa busca avaliar a capacidade do FUNDEF de atingir seus propósitos, analisando os impactos do FUNDEF no financiamento e gestão do ensino fundamental.

Segundo o Ministro Paulo Renato Souza(1999), o FUNDEF é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade para que sejam atingidos os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover a justiça social: o foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de Ensino Fundamental⁷ e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do país;
- Promover uma política nacional de equidade: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao Governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno;
- Promover a efetiva descentralização: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;
- Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

⁷ Referente ao ano de 1998.

Deve-se deixar bem claro que o FUNDEF pretende alcançar estes objetivos, sem aumentar a quantidade de recursos destinados à educação como um todo, o FUNDEF apenas redistribui os recursos dos Estados e municípios já existentes e vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que a destinação de recursos federais ao fundo tem caráter residual, cuja participação da União é bastante reduzida no financiamento da educação fundamental.

Tendo em vista os objetivos estratégicos⁸ do fundo, esta pesquisa pretende avaliar os impactos do FUNDEF no financiamento e na gestão do ensino fundamental, verificando a capacidade do fundo de promover a efetiva descentralização do ensino fundamental e avaliar a política de correção das desigualdades proposta pelo FUNDEF, tanto as desigualdades existentes dentro dos Estados (intraestaduais), bem como as desigualdades regionais existentes no plano nacional entre os Estados (interestaduais), sendo esta última a preocupação central deste trabalho.

Nesta parte, pretende-se apresentar as características do FUNDEF que determinam o processo de financiamento do ensino fundamental e o funcionamento do programa. Em primeiro lugar, foi feito um levantamento da legislação que institui o FUNDEF e uma breve apresentação do contexto anterior ao funcionamento do fundo. Em seguida, o texto apresenta os aspectos gerais que regem o funcionamento do fundo, baseado na legislação que dispõe sobre o FUNDEF (lei n.º 9.424/96).

2.1. Fundamentos legais

A reestruturação e reforma do ensino fundamental é instituída pela legislação de 1996, que compreende três alterações na legislação vigente: a Emenda Constitucional n.º 14, a lei n.º 9.394/96 (que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e a lei n.º 9.424/96 (que dispõe sobre o funcionamento do FUNDEF). Porém, é necessário conhecer a situação anterior à legislação de 1996, a fim de compreender quais foram os determinantes que levaram às mudanças no financiamento e na gestão do ensino fundamental.

⁸ A avaliação da capacidade do FUNDEF de promover a valorização do magistério público está fora do escopo de análise desta pesquisa. A importância deste tema exige a realização de um estudo específico que vise analisar a repercussão do FUNDEF sobre a remuneração do magistério do ensino básico brasileiro.

2.1.1. Breve contexto anterior a 1996

Esta pequena análise histórica parte do início do processo de redemocratização, com a aprovação da Emenda Calmom em 1983, até a aprovação da Emenda Constitucional n.º 14, em 1996. Neste período, ampliou-se o debate sobre o papel do Estado e as responsabilidades das três esferas de governo na oferta do ensino fundamental obrigatório.

No início da década de 80, iniciou-se o processo de retomada da democracia após anos de ditadura militar no Brasil. Após um longo período de repressão, o financiamento da educação pública estava novamente na agenda.

Neste período foi aprovada a Emenda Calmom, que ia ao encontro da forte pressão por aumento dos recursos destinados à educação, refletindo o quadro político do início do processo de redemocratização. A Emenda Calmom trouxe a vinculação de receitas a serem destinadas ao financiamento da educação. De acordo com esta emenda, a vinculação de impostos e transferências correspondia aos mínimos de 13% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e municípios.

Cabe ressaltar que ao longo dos anos 80 e 90 ocorrem profundos avanços institucionais e legais na área social, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, considerada como um marco histórico para a área em questão. Contudo, estes avanços vão sendo barrados pelo plano econômico adotado. Além disso, quando começamos a construir os pilares de um Estado de Bem-Estar Social, com a Constituição de 1988, nós navegávamos contra à maré. Já assistia-se, nos anos 80, nos países centrais, um movimento de reforma de caráter neoliberal do Estado, de um modo geral e do Estado de Bem Estar Social, movimento ao qual vamos aderir ao longo dos anos 90.

Diante disso, a Constituição de 1988 aumenta os percentuais mínimos da receita tributária vinculados à educação, cabendo agora à União, de acordo com o texto constitucional, a aplicação de, no mínimo, 18% e aos Estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de, pelo menos, 25% da “receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências” (Constituição Federal, art. 212).

Apesar da vinculação de receitas das três esferas de governo, a Constituição Federal não definiu claramente as responsabilidades de cada uma delas pela oferta dos diversos níveis de ensino. Dessa maneira, no caso específico do ensino fundamental, a

ausência da definição das competências na Constituição fez com que a oferta deste nível de ensino se desenvolvesse de forma bastante diferenciada nas 27 unidades da federação.

Esta ausência na determinação de responsabilidades das esferas de governo produziu algumas distorções na oferta do ensino fundamental. Nos Estados da Região Nordeste, as matrículas de ensino fundamental são, predominantemente, oferecidas pelos municípios, enquanto nos Estados da Região Sudeste as redes de ensino fundamental são, predominantemente, ligadas aos governos estaduais. Este quadro desigual de repartição das responsabilidades pela oferta do ensino fundamental gerou graves desequilíbrios, pois não havia relação entre recursos destinados à educação e oferta de ensino nas esferas de governo. Esta questão será tratada mais adiante neste trabalho (Capítulo 3, item 3.2).

Visando corrigir as distorções existentes no sistema educacional brasileiro, o Governo Fernando Henrique Cardoso propôs uma reforma na legislação através de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 233-A/95) enviado ao Congresso Nacional em 1995. Após a apreciação realizada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a aprovação final deu-se no dia 12 de outubro de 1996, constituindo a Emenda Constitucional n.º 14 (Anexo I).

2.1.2. Emenda Constitucional n.º 14

A Emenda Constitucional n.º 14 distribui claramente as responsabilidades e competências das esferas de governo pela oferta dos níveis de ensino. A Emenda altera o artigo 211 da Constituição Federal, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 211 – A União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva** e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de **qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.(Constituição Federal art. 211)

As mudanças introduzidas pela E.C. 14/96 têm a intenção de priorizar a oferta do ensino fundamental obrigatório, para tanto é alterado o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinando que os Estados, Distrito Federal e municípios destinassem não menos de 60% dos recursos vinculados à educação fundamental obrigatória, durante os primeiros dez anos após a promulgação desta Emenda.

Dessa forma, a Emenda Constitucional n.º 14 cria uma subvinculação de 60% nos 25% destinados à educação, o que corresponde a 15% dos recursos provenientes de impostos e transferências. Esses recursos devem ser aplicados por Estados, Distrito Federal e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino obrigatório e a remuneração condigna do magistério da educação fundamental.

Apesar do discurso de priorizar o ensino fundamental obrigatório adotado pelo Governo Federal, a Emenda Constitucional n.º 14 reduz a participação da União no financiamento deste nível de ensino. Antes da aprovação da Emenda, o texto constitucional obrigava, por lei, a aplicação de 50% dos recursos federais destinados à educação, na erradicação do analfabetismo e no ensino obrigatório.

De acordo com o novo texto constitucional, a União deve aplicar “na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental nunca menos de 30% dos 18% de recursos destinados à educação” (C.F. art. 60 ADCT § 6º).

Dessa maneira, a Emenda 14 determina a responsabilidade da oferta do ensino fundamental para as esferas subnacionais, porém a diminuição da participação da União no financiamento deste nível de ensino pode prejudicar a função redistributiva e supletiva, de garantir um padrão mínimo e a equalização da qualidade de ensino e correção das desigualdades regionais que deve ser o papel da União em matéria educacional, segundo a Constituição Federal.

Por fim, o artigo 60 da ADCT §1º, alterado pela Emenda 14, determina que a distribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental entre Estados e seus municípios será assegurada mediante a criação de um fundo contábil, no âmbito dos Estados e Distrito Federal: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

2.2. FUNDEF: regras e características do novo padrão de financiamento do ensino fundamental

O financiamento de políticas públicas através da constituição de um fundo, realiza-se pela destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é um fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado, instituído automaticamente no ano de 1998⁹, formado com recursos dos próprios Estados e municípios.

As transformações no financiamento do ensino fundamental

Segundo o artigo 60 da ADCT § 2º, as receitas do FUNDEF são compostas por 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.º 87/96 (Lei Kandir)

De acordo com o artigo 2º § 1º da Lei n.º 9.424 (Anexo II), que dispõe sobre o FUNDEF, a distribuição dos recursos do fundo entre os governos estaduais e municipais, dar-se-á na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas respectivas redes estaduais e municipais de ensino fundamental regular¹⁰.

⁹ O Estado do Pará antecipou a implementação do FUNDEF em julho de 1997, esta antecipação era facultativa segundo a lei 9.424/96.

¹⁰ A lei 9.424/96 sofreu três vetos presidenciais, sendo um deles (art. 2º, § 1º) o que exclui as matrículas da Educação de Jovens e Adultos (Ensino Supletivo Fundamental) do cálculo para a redistribuição dos recursos do FUNDEF. Porém, os recursos do FUNDEF podem ser utilizados no financiamento do Ensino Supletivo mas não há verbas adicionais destinadas para este fim, o que discrimina este tipo de ensino.

Estes recursos são repassados automaticamente aos Estados e municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente, a exemplo de como se dá o funcionamento dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE/FPM). Estes coeficientes são calculados pela razão entre as matrículas que cada esfera de governo possui em sua rede de ensino fundamental regular e as matrículas totais das redes estaduais e municipais de ensino de cada unidade da federação¹¹, este coeficiente determina a participação de cada esfera de governo na distribuição dos recursos do FUNDEF.

Dessa forma, para cada aluno matriculado neste nível de ensino, será repassado um valor médio do gasto aluno/ano igual dentro de cada Estado. Este valor é dado pela razão entre o total de recursos do FUNDEF estadual e o total do número de matrículas no ensino fundamental regular no Estado.

Com isso, pretende-se reduzir as disparidades na qualidade de ensino oferecido dentro de cada Estado, corrigindo as desigualdades intraestaduais existentes entre as redes municipais e a rede estadual. Com as mudanças no financiamento do ensino fundamental, introduzidas pelo FUNDEF, as esferas de governo recebem repasses do fundo de acordo com o número de alunos matriculados na respectiva rede pública de ensino fundamental regular.

A redistribuição dos recursos do fundo

Através desse novo critério de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental, introduz-se um novo debate no financiamento da educação relativo ao “perde e ganha” de recursos nas esferas de governo, após aprovada a legislação de 1996. As esferas de governo perdem recursos quando a contribuição ao fundo, referente aos 15% dos impostos e transferências vinculados ao FUNDEF, é maior que o valor repassado pelo fundo, proporcional ao número das matrículas na rede pública de ensino fundamental.

Como o Fundo é exclusivo para o ensino fundamental, também são desconsideradas as matrículas de outros níveis de ensino (infantil e médio). Portanto, estes níveis de ensino estão fora do escopo de análise deste trabalho. Os outros dois vetos referem-se ao art.6º § 5º, o qual não permitia que a União utilizasse os recursos da quota federal do salário-educação para a complementação de recursos federais ao FUNDEF. O terceiro veto corresponde ao art. 15º § 2º, o qual previa que 70% da quota estadual do salário-educação fosse redistribuído de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental.

Com a implementação do FUNDEF, um montante significativo de recursos dos Estados e municípios são destinados à composição do FUNDEF, porém só recebem os recursos do fundo aquelas esferas que possuem alunos matriculados nas redes próprias de ensino fundamental regular.

Dessa forma, os municípios que não possuem matrículas no ensino fundamental são obrigados, por lei, a contribuir com 15% dos impostos que compõem o FUNDEF, mas não recebem recursos do fundo pois não possuem rede municipal de ensino fundamental. Assim, estes municípios perdem recursos para o governo do Estado que é o responsável pela oferta deste nível de ensino. Este fato ocorre, mais fortemente, no Estado de São Paulo, onde a rede estadual respondia por 88% das matrículas do ensino fundamental no primeiro ano de funcionamento do fundo, ocorrendo uma forte transferência de recursos dos municípios paulista para o governo estadual, este fato estimula o processo de municipalização do ensino fundamental.

A redistribuição dos recursos do FUNDEF e seus efeitos sobre a promoção da descentralização do ensino fundamental serão analisados profundamente mais adiante nesta pesquisa (Capítulo 3).

A utilização dos recursos do fundo

Os recursos do FUNDEF destinam-se exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública¹². Além disso, a legislação que criou o FUNDEF determina que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo devem ser destinados a remuneração dos profissionais do magistério, enquanto a outra parcela de, no máximo, 40% deve ser aplicada nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A vinculação de, no mínimo, 60% dos recursos do fundo para a remuneração do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental, visando garantir uma remuneração condigna para esta categoria, com o objetivo estratégico de valorizar o magistério.

Segundo a Resolução n.º 3, de 08/10/97, do Conselho Nacional de Educação, esta parcela do fundo pode ser utilizada não só no ensino fundamental regular, mas também

¹¹ BRASIL. Ministério da Educação. Manual de Orientação do FUNDEF. Brasília: MEC, 1998. 56p.

¹² O artigo 213 da Constituição Federal faculta a destinação de recursos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que não tenham fins lucrativos.

para o especial, indígena e supletivo, podendo ser pagas com estes recursos as despesas com a remuneração dos professores (inclusive os leigos) e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, estando estes profissionais em exercício em uma ou mais escolas da rede fundamental de ensino.

A Lei 9.424/96 permite que parte dos recursos da parcela de 60% do FUNDEF seja utilizada na capacitação dos professores leigos, nos primeiros 5 anos de vigência da lei (1997 a 2001). Assim, é permitida a cobertura de despesas relacionadas à formação dos professores, de modo a torná-los habilitados à atividade docente de acordo com a qualificação mínima exigida pela Lei 9.394(LDB). Assim, são considerados professores leigos:

- Aqueles em atuação nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (1ª a 4ª série), que não completaram o ensino médio, modalidade normal (antiga habilitação do magistério).
- Aqueles em atuação no ensino fundamental a partir da 5ª série, que não concluíram o ensino superior, em cursos de licenciatura.

Os recursos referentes a parcela mínima de 60%, só pode ser utilizada para capacitar os professores leigos, sem qualificação mínima. Para o treinamento e aperfeiçoamento dos docentes que já tenham a formação mínima exigida, devem ser utilizados os recursos referentes à parcela máxima de 40%.

Segundo o Manual de Orientação do FUNDEF(1998), publicado pelo Ministério da Educação, os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (referentes à parcela máxima de 40%), deveram ser utilizados de acordo com as despesas previstas no artigo 70 da Lei 9.394/96(LDB), que permite:

- Remuneração e aperfeiçoamento de demais profissionais da educação
- Aquisição, manutenção construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino
- Uso e manutenção de bens vinculados ao ensino
- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino
- Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino

- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima
- Aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar.

Participação Popular e Controle Social do FUNDEF

Um dos pontos mais importantes introduzido com o FUNDEF é a criação de mecanismos de incentivo à participação da sociedade civil e controle social, através da fiscalização dos recursos destinados à educação.

O artigo 4º da lei 9.424/96 determina a instituição no âmbito federal, estadual e municipal de Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. A criação de conselhos é fundamental para a gestão democrática de políticas públicas, sendo o fortalecimento do controle social a melhor maneira de fiscalizar as ações da Administração Pública.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tem duas atribuições básicas:

- Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF.
- Supervisionar o censo escolar anual.

No Manual de Orientação do FUNDEF(1999), estão descritas as atividades que devem ser realizadas para que o conselho possa, efetivamente, desincumbir-se dessas atribuições básicas. Veja abaixo as atividades citadas no manual:

- Informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEF, principalmente no tocante à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) designada ao pagamento do magistério;
- Exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- Reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo sobre os recursos do FUNDEF, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil;

- Dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas, que contenham informações relativas ao FUNDEF, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o fundo;
- Exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para o fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do censo escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações.

O artigo 4º da lei n.º 9.424/96 determina a composição mínima dos conselhos nas três esferas de governo. No âmbito federal, o conselho será constituído por, no mínimo, seis membros representando respectivamente: 1) o Poder Executivo Federal; 2) o Conselho Nacional de Educação; 3) o Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (CONSED); 4) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); 5) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); 6) os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental.

Nos Estados, o conselho deve ser composto por, no mínimo, sete membros, representando respectivamente: 1) o Poder Executivo Estadual; 2) os Poderes Executivos Municipais; 3) o Conselho Estadual de Educação; 4) os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental; 5) a seccional da UNDIME; 6) a seccional da CNTE; 7) a delegacia regional do MEC.

Na esfera municipal, o conselho deve ser formado por, no mínimo, quatro membros, representando respectivamente: 1) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; 2) os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental; 3) os pais de alunos do ensino fundamental; 4) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Além destas cadeiras, o Conselho Municipal de Educação poderá ter um representante, caso este conselho esteja instituído no município.

Vale frisar que os conselhos do FUNDEF são fóruns de acompanhamento e não de gerenciamento. A administração dos recursos do fundo é de responsabilidade do poder executivo, cabendo ao conselho a fiscalização e acompanhamento da gestão dos recursos do FUNDEF.

Davies(1999) analisa a composição dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e critica seu potencial democrático. Segundo o autor, os conselhos possuem mais representantes do Poder Estatal do que da sociedade, no caso dos órgãos estaduais e federal, e no caso dos conselhos municipais, não há garantias legais que os representantes sejam eleitos pelos pares¹³.

Além do papel dos conselhos, é importante destacar a participação da população em geral na fiscalização dos recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino. A disponibilização de uma conta única e específica para os recursos do fundo tem o intuito de dar maior visibilidade à gestão das verbas vinculadas à educação, facilitando a fiscalização, o acesso às informações sobre a utilização das verbas do FUNDEF e a elaboração de denúncias aos órgãos competentes sobre eventuais irregularidades na utilização dos recursos do FUNDEF.

As denúncias mais freqüentes encaminhadas ao MEC referem-se aos atrasos no pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental e aos baixos níveis dos salários pagos a esta categoria. Isso evidencia o importante papel que estes profissionais vêm desempenhando no combate às irregularidades e aos desvios de recursos do FUNDEF, estimulados pela vinculação de 60% da receita do fundo destinada à remuneração da categoria.

Concluindo, destaca-se a importância da iniciativa da criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o qual desempenha um importante papel em estimular a participação da população na fiscalização da aplicação dos recursos destinados à educação.

A participação da União e o equilíbrio federativo

No que tange ao papel das esferas de governo na oferta do ensino fundamental, a Constituição prevê que Estados e municípios são os responsáveis pela oferta deste nível de ensino, estabelecendo regimes de colaboração. Já a União assume a função redistributiva e supletiva, sendo responsável pela garantia de estabelecer um padrão mínimo de qualidade em todas as unidades da federação.

¹³ Esta questão está fora do escopo de análise deste trabalho. Porém, existe a necessidade da realização de pesquisas que tenham como objetivo analisar o potencial democrático dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Tendo em vista as responsabilidades constitucionais da União, a legislação do FUNDEF prevê a participação do governo federal na complementação dos recursos do fundo, sempre que, nos Estados e Distrito Federal, o valor médio do gasto aluno/ano for inferior ao valor mínimo estabelecido nacionalmente através de ato do Presidente da República. Esta política de correção das desigualdades regionais (interestaduais) do FUNDEF será tratada, detalhadamente, no capítulo 4 deste trabalho.

Os aspectos do FUNDEF avaliados nesta pesquisa: o processo de descentralização e o equilíbrio federativo.

Após apresentados os objetivos, as características, as regras de funcionamento e as mudanças no financiamento do ensino fundamental provocadas pelo FUNDEF, esta pesquisa, a partir deste ponto, irá avaliar os impactos do FUNDEF na financiamento e na gestão do ensino fundamental.

Em primeiro lugar, serão analisados os efeitos do fundo sobre o processo de descentralização do ensino fundamental, estimulado pela redistribuição dos recursos vinculados ao fundo. O segundo aspecto tratado nesta pesquisa refere-se à política de correção das desigualdades regionais proposta pelo FUNDEF, no plano nacional, ou seja, entre os Estados (desigualdades interestaduais). A avaliação da capacidade do FUNDEF de estabelecer uma tendência convergente do valor aluno/ano, em relação ao valor médio nacional, é o objetivo central desta pesquisa.

Capítulo 3 - A descentralização do ensino fundamental em decorrência do FUNDEF

Nesta parte realiza-se uma análise sobre as mudanças no processo de financiamento do ensino fundamental a partir da introdução do FUNDEF, o qual estabelece um novo critério de distribuição dos recursos do fundo, baseado no número de matrículas no ensino fundamental regular em cada esfera de governo, visando reduzir as disparidades existentes entre as redes estaduais e municipais de ensino dentro de cada unidade da federação.

Esta redistribuição de recursos promovida pelo FUNDEF é o principal instrumento indutor do processo de descentralização deste nível de ensino, principalmente nos Estados onde predominava a rede estadual de ensino.

O debate sobre a descentralização de políticas sociais envolve temas como a reforma do Estado, a questão federalista envolvendo a definição de competências distribuídas entre as esferas do governo, a oferta de políticas públicas nas áreas sociais, a emergência do poder local, planejamento urbano e regional, administração pública municipal entre outros temas relacionados.

Tendo em vista a complexidade que envolve a descentralização das políticas sociais, o enfoque no ensino fundamental dado neste trabalho se limita a analisar as mudanças no financiamento deste nível de ensino ocorridas após a introdução do FUNDEF.

Porém, é necessário, em primeiro lugar, abordar sumariamente alguns aspectos teóricos sobre a descentralização da política educacional. Em segundo lugar, será apresentado o padrão de financiamento do ensino fundamental anterior ao FUNDEF, marcado por grandes disparidades entre as redes estaduais e municipais na oferta deste nível de ensino, e as mudanças introduzidas pelo FUNDEF com o intuito de eliminar as desigualdades intraestaduais no financiamento do ensino fundamental, através da redistribuição dos recursos vinculados ao fundo entre as esferas de governo, proporcionalmente à oferta de matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental. Na terceira parte, serão apresentados os impactos fiscais da redistribuição dos recursos do FUNDEF e a trajetória das matrículas estaduais e municipais de ensino fundamental em cada unidade federativa.

3.1. O processo de descentralização do ensino fundamental: aspectos teóricos e conceituais

Nesta parte pretende-se apresentar um breve histórico e buscar parâmetros teóricos-conceituais sobre a questão da descentralização das políticas sociais e, especificamente, sobre a descentralização do ensino fundamental no Brasil abordados em alguns estudos específicos sobre este tema.

O processo decisório sobre a descentralização das políticas sociais não está limitado às orientações administrativas operacionais, mas envolve as questões estratégicas de ordem político-administrativa focadas na organização do aparelho estatal. O debate sobre a descentralização envolve um aspecto mais importante do que o sentido da orientação organizacional, esta questão remete à discussão da distribuição do poder político na sociedade, transferindo o poder de decisão do governo central para as esferas subnacionais de governo.

No caso do ensino fundamental, a atual política de descentralização significa a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal. Com esse sentido, a municipalização do ensino é, então, praticamente tomada como sinônimo da descentralização educacional.

Deve-se ressaltar que descentralização e municipalização são processos distintos, onde o primeiro não necessariamente implica no segundo; ou seja, a descentralização pode ser realizada sem que haja transferência de recursos patrimoniais e humanos do Estado para o município. Neste estudo, será tratada a questão da descentralização do ensino fundamental como um todo, independentemente da forma como foi realizada.

Bassi (2001) ressalta algumas das razões que orientam a política de descentralização das políticas sociais, principalmente no caso específico do ensino fundamental. Segundo o autor, as forças impulsionadoras e os consensos em torno da descentralização apontam para uma gestão mais democrática das políticas sociais, sendo comum relacionar descentralização à possibilidade de maior participação popular. Porém, esta relação entre descentralização e democracia não é a única variável no processo de tomada de decisão dos atores estratégicos que definem as diretrizes da política de descentralização do ensino fundamental.

Segundo Arelaro (1999), a descentralização da política educacional no Brasil é historicamente determinada por iniciativas do governo central, com os objetivos de reestruturação do Estado, ajuste das contas públicas e racionalização dos gastos sociais, “e não como resposta às reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular” (p.65).

O esgotamento da organização do Estado, segundo o modelo social do Welfare State e econômico do keynesianismo, cede lugar à globalização econômica e à ideologia liberal que reorienta a política econômica, reduz o papel interventor do Estado nas atividades econômicas e limita os gastos públicos.

Segundo Draibe(1993), a descentralização é um dos eixos da estratégia de reforma do sistema de proteção social frente ao ajustamento econômico dos Estados Nacionais¹⁴. A tese sustentada relaciona diretamente a descentralização e a questão da eficiência e eficácia do gasto social, uma vez que aproxima os problemas e a gestão das políticas sociais da população beneficiada, através da transferência de responsabilidades aos Estados e municípios.

A descentralização faz parte dessa estratégia de reorientação do papel das políticas sociais frente à crise de financiamento do Estado, com o objetivo de reduzir o Estado centralizador, buscando novas formas de organização das políticas sociais, com redução de gastos. A descentralização educacional enquadra-se nessa proposta de reorganização do financiamento das políticas sociais.

Dessa maneira, as tentativas de descentralizar a oferta do ensino fundamental, sempre tiveram a iniciativa do Governo Federal, pressionado internacionalmente pelos ajustes recomendados pelos organismos multilaterais e pela constante crise financeira do Estado nos anos 80 e 90¹⁵.

¹⁴ Os outros eixos são a focalização, com o objetivo de concentrar os gastos sociais nos setores mais pobres, e a privatização, a qual é argumentada segundo a necessidade de alívio da crise fiscal e da irracionalidade no uso dos recursos pelo Estado.

¹⁵ Sobre a influência de agências internacionais de financiamento na Educação, veja ARELARO, 1999; OLIVEIRA, 1999.

Do lado dos municípios, a descentralização do ensino fundamental não era exigida politicamente pelos atores locais, pois não havia reivindicação da sociedade civil, ao mesmo tempo em que não existia provisão legal que determinava a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental aos municípios.

Arretche (2000) destaca a importância dos fatores determinantes nos processos de descentralização de políticas sociais e classifica-os em três tipos. O primeiro tipo refere-se aos fatores de caráter estrutural, tais como a capacidade de gasto e capacitação político-administrativa. O segundo tipo são os fatores institucionais, por exemplo, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional. O terceiro tipo está relacionado à ação política, envolvendo questões ligadas à natureza das relações entre Estado e sociedade e às relações entre os diversos níveis de governo.

A autora ressalta que no contexto político institucional dos anos 90, o Programa de Proteção Social brasileiro passou por um redesenho institucional, passando de um padrão centralizado para um modelo descentralizado de oferta das políticas sociais. O ambiente das relações intergovernamentais deixou de ser também centralizado a partir da União e assumiu a forma de relações federativas. A Constituição de 88 passa a considerar os municípios como entes federados autônomos e, além disso, transfere uma grande quantidade de recursos para as mãos dos municípios.

Neste contexto, pode-se afirmar que o processo de descentralização das políticas sociais devem ser objetos de negociação e articulação entre as três esferas de governo. Segundo Arretche (2000), o sucesso de uma proposta de descentralização das políticas sociais consiste em superar eventuais resistências de ordem estrutural ou política, através de estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis de governo envolvidos.

Neste 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.

Tendo em vista estes fatores determinantes de caráter institucional, o processo de descentralização do ensino fundamental ganhou um grande impulso a partir da legislação de 1996, que envolve a Emenda Constitucional nº 14, a elaboração do FUNDEF (lei

9.424) e a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (lei 9.394). Segundo Bassi (2001), o panorama educacional viria a mudar radicalmente, a partir de 1996, com um conjunto de alterações legais e constitucionais implementado, que deu novo e forte estímulo à descentralização do ensino fundamental. As mudanças legais posicionaram as regras constitucionais como o principal fator nas estratégias de indução da municipalização do ensino fundamental (pp. 41).

O novo padrão de financiamento do ensino fundamental introduzido com o FUNDEF reorganiza o processo orçamentário e financeiro deste nível de ensino, dando maior visibilidade à gestão das verbas destinadas a partir da subvinculação de recursos que compõem o fundo, disponibilizado em uma conta única para o financiamento do ensino fundamental em cada esfera de governo.

Além disso, o FUNDEF promove a redistribuição dos recursos vinculados ao fundo de acordo com a oferta de matrículas no ensino fundamental nas redes municipais e estaduais, dentro de cada unidade federativa. Dessa maneira, o volume de recursos disponíveis em cada esfera de governo passa a ser proporcional às matrículas oferecidas nas respectivas redes de ensino fundamental.

Através desta redistribuição de recursos promovida pelo FUNDEF, os municípios que perdem receitas com o fundo são estimulados a assumir matrículas do ensino fundamental a fim de retirar recursos originários do FUNDEF, uma vez que os municípios só recebem recursos do fundo proporcionalmente às matrículas na rede pública municipal de ensino fundamental. Dessa forma, o FUNDEF é capaz de estimular a descentralização do ensino fundamental apesar deste processo não está previsto como obrigatório na legislação que institui o fundo.

Com a introdução do FUNDEF, pretende-se reduzir as distorções existentes no financiamento do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais dentro de cada Estado (desigualdades intraestaduais). Por outro lado, o FUNDEF estimula o processo de descentralização do ensino fundamental em decorrência do critério de redistribuição dos recursos do fundo. Estes dois aspectos desencadeados a partir do FUNDEF serão abordados detalhadamente nos tópicos 3.2 e 3.3, respectivamente.

3.2. Desigualdades intraestaduais: o padrão de financiamento anterior ao fundo e a equalização pós-FUNDEF no âmbito dos Estados.

A situação anterior à Emenda Constitucional n.º 14 era marcada pela desigualdade na oferta do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais de ensino, este tipo de disparidade que ocorre dentro de cada Estado será tratada neste estudo como desigualdades intraestaduais.

Conforme foi colocado anteriormente, a Constituição de 1988 não definiu, através de um aparato legal, as responsabilidades e competências pela oferta dos diferentes níveis de ensino entre as esferas de governo. Dessa forma, a oferta do ensino fundamental se desenvolveu de maneira distinta em cada Estado brasileiro.

Tabela 6 - Participação das redes estaduais e municipais do ensino fundamental em 1996

UF/REGIÕES	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL
	Nº DE	PART	Nº DE	PART	DE
	ALUNOS	%	ALUNOS	%	ALUNOS
	(A)	(A/C)	(B)	(B/C)	(C=A+B)
AC	78.185	67,7	37.378	32,3	115.563
AM	330.151	65,2	176.404	34,8	506.555
AP	86.102	84,8	15.386	15,2	101.488
PA	788.288	60,9	505.127	39,1	1.293.415
RO	174.608	66,1	89.429	33,9	264.037
RR	56.491	96,3	2.170	3,7	58.661
TO	216.291	68,3	100.310	31,7	316.601
NO	1.730.116	65,1	926.204	34,9	2.656.320
AL	164.984	35,1	305.582	64,9	470.566
BA	1.309.135	49,8	1.318.206	50,2	2.627.341
CE	526.322	39,5	807.507	60,5	1.333.829
MA	426.608	35,0	790.583	65,0	1.217.191
PB	294.551	50,4	290.092	49,6	584.643
PE	719.925	49,0	750.587	51,0	1.470.512
PI	243.359	45,1	295.987	54,9	539.346
RN	266.750	53,6	230.615	46,4	497.365
SE	194.898	55,1	158.737	44,9	353.635
NE	4.146.532	45,6	4.947.896	54,4	9.094.428
DF	327.017	100,0	-	-	327.017
GO	648.485	67,9	307.081	32,1	955.566
MS	233.653	60,4	153.083	39,6	386.736
MT	301.268	65,8	156.738	34,2	458.006
CO	1.510.423	71,0	616.902	29,0	2.127.325
ES	399.670	74,8	134.547	25,2	534.217
MG	2.550.269	75,1	845.239	24,9	3.395.508
RJ	609.344	35,7	1.096.822	64,3	1.706.166
SP	5.078.539	87,5	726.704	12,5	5.805.243
SD	8.637.822	75,5	2.803.312	24,5	11.441.134
PR	877.637	53,5	762.037	46,5	1.639.674
RS	949.399	60,9	609.336	39,1	1.558.735
SC	616.843	70,7	255.350	29,3	872.193
SUL	2.443.879	60,0	1.626.723	40,0	4.070.602
BR	18.468.772	62,8	10.921.037	37,2	29.389.809

Fonte: Ministério da Educação – MEC (Censo Escolar 1996)

* No Distrito Federal não há municípios.

Esta distinção pode ser observada na tabela 6, onde é possível verificar a proporção das matrículas do ensino fundamental em 1996, portanto anterior ao funcionamento do FUNDEF, e a participação das redes estaduais e municipais na oferta deste nível de ensino.

Segundo Oliveira(1999), as razões para a distribuição diferenciada da oferta de ensino fundamental, entre os diferentes Estados, são de cunho histórico, político e econômico, cristalizando as desigualdades entre as regiões geográficas brasileiras. Um desses determinantes está relacionado com o processo histórico da descentralização da política educacional.

Conforme visto no tópico anterior, este processo é determinado por iniciativas do governo federal. Dessa maneira, ainda durante o regime militar foi elaborado o Projeto Pró-Município, o qual transferia recursos para os municípios que assumissem o ensino de 1º grau (atual ensino fundamental). Segundo Aleraro (1999), os Estados da Região Nordeste, a região mais pobre do país, concordavam mais facilmente com as diretrizes do governo federal “na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios” (p.65).

Diante disso, a região Nordeste possui uma rede de ensino fundamental bastante municipalizada, responsável por 54% da oferta do ensino fundamental, já antes da elaboração da legislação de 1996. Por outro lado, nos demais Estados da federação, principalmente na região Sudeste, a oferta deste nível de ensino permanece predominantemente estadualizada, com destaque para o Estado de São Paulo onde 88% das matrículas do ensino fundamental pertenciam à rede estadual de ensino fundamental no Estado de São Paulo, conforme mostra os dados da tabela 6.

De acordo com a Constituição Federal, o financiamento da educação se dá pela vinculação mínima obrigatória de 25% de impostos e transferências que deve ser destinada para a manutenção e desenvolvimento da educação. Porém, este quadro desigual na oferta do ensino fundamental gerou graves distorções, pois 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 dos mesmos, independentemente deles serem responsáveis pela oferta de ensino fundamental ou não, e o mesmo ocorre para os Estados.

TABELA 7 – Valor per capita aluno/ano aplicado antes e depois do FUNDEF

UF / REGIÃO	GOVERNOS ESTADUAIS		GOVERNOS MUNICIPAIS	
	Antes do Fundo	Depois do Fundo	Antes do Fundo	Depois do Fundo
AC	755	607	304	607
AM	488	425	319	425
AP	707	690	595	690
PA	269	315	184	315
RO	439	388	288	388
RR	812	901	2.986	901
TO	421	383	309	383
NO	410	404	251	369
AL	830	336	151	336
BA	350	315	183	315
CE	510	315	152	315
MA	385	315	100	315
PB	426	325	220	325
PE	422	315	200	315
PI	437	315	159	315
RN	440	346	245	346
SE	530	395	231	395
NE	428	322	170	322
GO	328	346	382	346
MS	410	366	306	366
MT	446	421	379	421
CO*	303	371	362	371
ES	448	463	496	463
MG	297	354	515	354
RJ	1.262	619	270	619
SP	569	657	1.039	657
SD	530	551	602	551
PR	499	418	328	418
RS	621	561	475	561
SC	486	477	460	477
SUL	544	489	407	489
BR	477	453	335	453

Fonte: Ministério da Educação – Departamento de Acompanhamento do FUNDEF. (*)Excluído o Distrito Federal

Dessa maneira, nos municípios pobres da Região Nordeste, responsáveis pela oferta do ensino fundamental, a vinculação de 25% das receitas dos impostos e transferências pertencentes a esses municípios não era suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, por um lado, porque a arrecadação tributária desses municípios é extremamente baixa, e, por outro, devido ao fato destes municípios possuírem muitos alunos matriculados na rede municipal de ensino.

Já nos municípios ricos da Região Sudeste, ao contrário, a rede de ensino fundamental era, predominantemente, estadualizada. Assim, parte significativa dos 25% das receitas municipais destinadas à educação eram aplicados em outros níveis de ensino, principalmente, na educação infantil, pois esses municípios não eram responsáveis pela

oferta de ensino fundamental. Já as redes estaduais, responsáveis pela oferta do ensino obrigatório, aplicavam um gasto médio por aluno/ano bem inferior ao valor aplicado pelos municípios, os quais possuem poucos alunos matriculados nas suas redes de ensino, conforme mostra a tabela 7.

Segundo o Ministro Paulo Renato Souza (1999), “produzia-se um grave paradoxo, pois a capacidade de investimentos dos municípios, com algumas exceções, era inversamente proporcional às responsabilidades assumidas com a oferta de ensino fundamental”(SOUZA: 1999, p. 4).

Nota-se que os valores aplicados pelos municípios da Região Nordeste são os mais baixos do Brasil, sendo eles os responsáveis pela oferta do ensino fundamental. Já o gasto médio aluno/ano dos municípios do Estado de São Paulo é bem superior ao valor aplicado pelo governo estadual, que responde por 88% das matrículas deste nível de ensino em 1996. Com a nova política de financiamento do ensino fundamental, o valor do gasto aluno/ano, repassado pelo FUNDEF¹⁶, aplicado dentro de cada unidade da federação torna-se único, tanto para as matrículas da rede estadual como para as matrículas das redes municipais.

Estas distorções no financiamento do ensino público fundamental fizeram com que a oferta deste nível de ensino pelas redes estaduais e municipais fosse bastante desigual no âmbito da unidade da federação. Havia diferenças na qualidade de ensino oferecido pelas escolas de um município dependendo do sistema de ensino ao qual a escola pertencesse. Assim, as condições físicas das escolas, os salários dos seus professores e a qualidade do ensino eram diferentes pelo fato da escola pertencer à rede estadual ou municipal.

Esta situação ocorre porque a capacidade de financiamento das esferas de governo eram desiguais, uma vez que os recursos vinculados à educação, disponíveis em cada dependência administrativa, não eram proporcionais às matrículas das respectivas redes de ensino fundamental. Assim, a qualidade de ensino de cada escola dependia da

¹⁶ Deve-se ressaltar que o FUNDEF não abrange todos os impostos e transferências, portanto não há uma equalização total, pois as demais fontes que não compõem o fundo não são redistribuídas de acordo com o número de matrículas, mas também devem ser utilizadas (15%) para financiar o ensino fundamental. Assim, o FUNDEF, objeto de estudo desta pesquisa, não é a única fonte de financiamento do ensino fundamental, podendo existir diferenças dos valores aluno/ano devido às demais fontes de receitas fiscais.

capacidade fiscal da instância de governo à qual estava administrativamente relacionada, causando diferenças entre as redes estaduais e municipais de ensino.

Além disso, não havia transparência na gestão de recursos destinados à educação, no contexto anterior à legislação de 1996. Este fato deve-se a falta de distribuição das responsabilidades entre as esferas de governo pela oferta de ensino fundamental, bem como não existia relação entre recursos destinados à educação e oferta de ensino. Este quadro contribuía para os desvios dos recursos dos 25% da receita tributária destinada à educação.

A vinculação de 25% das receitas de impostos e transferências para a educação não garantia, por si só, a correta destinação dessas verbas. Não havia mecanismos capazes de assegurar a efetiva aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Este cenário marcado pela desigualdade na repartição de responsabilidades em relação à oferta dos diferentes níveis de ensino, pela injustiça na redistribuição de recursos vinculados à educação e pela falta de transparência no financiamento da educação pública, contribuiu para a cristalização dos desequilíbrios regionais e sociais, através da oferta desigual do ensino público.

Diante deste contexto, a Emenda Constitucional n.º 14 instituiu o FUNDEF com o objetivo de organizar o processo financeiro e orçamentário, através da redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental, dentro de cada Estado, proporcional à oferta de ensino fundamental nas redes públicas estaduais e municipais.

Através deste novo padrão de financiamento do ensino fundamental, o FUNDEF consegue corrigir as distorções intraestaduais existentes anteriormente na oferta do ensino fundamental, a partir de uma redistribuição dos recursos existentes, no âmbito de cada Estado, realizada de acordo com o número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental regular.

Dessa maneira, o FUNDEF busca reduzir as assimetrias existentes dentro de cada unidade federativa, ou seja, as desigualdades intraestaduais, estabelecendo uma distribuição dos recursos do fundo entre as esferas de governo proporcional à oferta de ensino fundamental.

Segundo o Balanço 1998-2000¹⁷, a introdução do FUNDEF como instrumento de financiamento do ensino fundamental consegue estabelecer um único valor por aluno/ano dentro de cada unidade federada. Isto significa que Estados e municípios passam a receber os recursos do fundo de acordo com a oferta deste nível de ensino. Assim, o aluno da rede pública estadual ou municipal passa a representar o mesmo valor no repasse das verbas do FUNDEF, independentemente da capacidade fiscal das esferas de governo ao qual está vinculado o sistema de ensino fundamental.

Dessa forma, o valor do gasto aluno/ano dentro de cada Estado (desigualdades intraestaduais) foi equalizado, eliminando as distorções no financiamento do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais, existentes antes da introdução do FUNDEF.

3.3. A redistribuição dos recursos do fundo: os impactos no financiamento do ensino fundamental e a descentralização do ensino fundamental¹⁸

A redistribuição dos recursos do FUNDEF cria incentivos à descentralização do ensino fundamental uma vez que assegura recursos proporcionais à oferta de ensino fundamental em cada esfera de governo. Na situação anterior ao fundo, os municípios tinham que financiar a oferta do ensino fundamental com recursos próprios, não havia garantia de recursos adicionais para que os municípios assumissem as matrículas deste nível de ensino.

Com a introdução do FUNDEF, os municípios recebem do fundo estadual um valor médio per capita para cada aluno matriculado na rede pública municipal de ensino fundamental regular. Dessa maneira, o FUNDEF torna-se o principal instrumento de financiamento deste nível de ensino.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Balanço FUNDEF 1998-2000. Brasília: MEC, nov. de 2000.

¹⁸ Nesta parte realizou-se uma avaliação dos resultados divulgados pelo Ministério da Educação no Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF(1999) e no Balanço 1998-2000 (2000). Estas foram as últimas avaliações divulgadas pelo MEC, tratando da análise referente aos anos de 1998, 1999 e 2000 (previsão inicial). Para o ano de 2001, não há avaliação oficial do Departamento de Acompanhamento do FUNDEF/Ministério da Educação (até 12/2002), portanto optou-se para a construção do cenário de 2001 a partir dos coeficientes de redistribuição do fundo. Porém, estes coeficientes referem-se à previsão inicial dos recursos do fundo. Dessa maneira, as análises da redistribuição dos recursos do fundo nos exercícios de 2000 e 2001 tratam-se de uma simulação inicial, não correspondem aos valores ajustados, os quais foram utilizados em todo este trabalho. Por fim, é preciso destacar que apesar das diferenças com os valores realizados, estas não são significativas a ponto de alterar as conclusões apresentadas para os anos de 2000 e 2001.

Ao mesmo tempo em que disponibiliza receitas proporcionais à oferta de ensino, a redistribuição dos recursos do FUNDEF introduz um novo debate no financiamento e na gestão do ensino fundamental, decorrente do “perde e ganha” de receita fiscal em decorrência do FUNDEF, uma vez que Estados e municípios contribuem com 15% dos impostos e transferências que compõem o fundo, mas só recebem recursos proporcionais à oferta de ensino fundamental.

Dessa maneira, os municípios que não possuem rede de ensino fundamental ou possuem apenas um número reduzido de matrículas neste nível de ensino, estes passam a contribuir com 15% dos impostos e transferências vinculados ao FUNDEF, porém, em contrapartida, não recebem recursos do fundo ou recebem um valor inferior à contribuição destinada ao FUNDEF, respectivamente. Estes municípios são classificados como “perdedores” de receitas após a introdução do FUNDEF.

Do outro lado, estão os municípios “ganhadores” de recursos com o fundo, ou seja, são aqueles que possuem matrículas na rede municipal de ensino fundamental e cuja contribuição é inferior à receita originária do fundo. Assim, estes municípios recebem os recursos do FUNDEF em volume proporcional à oferta do ensino fundamental.

Diante deste quadro, a única maneira dos municípios retirarem recursos do fundo é assumir a oferta do ensino fundamental. Dessa maneira, as transformações no financiamento do ensino fundamental estimulam, em decorrência do FUNDEF, o processo de descentralização deste nível de ensino, o qual pode ser observado através da análise das tabelas 8 a 12, a seguir.

Tendo em vista a importância das alterações no financiamento do ensino fundamental, realizou-se uma análise dos impactos financeiros da redistribuição promovida pelo FUNDEF, a partir dos documentos de avaliação produzidos pelo Ministério da Educação. As tabelas 8 a 11 mostram o efeito redistributivo dos recursos do FUNDEF entre as esferas de governo em todos os Estados da federação.

Segundo o MEC (2000)¹⁹, em 1998 (tabela 8), durante o seu primeiro ano de existência, o FUNDEF movimentou um montante de R\$ 13,3 bilhões, dos quais R\$ 8,2 bilhões foram transferidos aos Estados (62%) e R\$ 5,1 bilhões aos Municípios (38%). Em 1999 (tabela 9), esta cifra total alcançou R\$ 15,2 bilhões (quantia correspondente a cerca

¹⁹ Ministério da Educação (MEC). Balanço 1998-2000. Brasília: MEC, novembro de 2000.

de 1,5% do PIB do país), sendo que os Estados receberam R\$ 8,7 bilhões (57% do total), enquanto os Municípios foram contemplados com R\$ 6,5 bilhões (43%). Para as estimativas do ano 2000 (tabela 10), o valor total do Fundo tinha previsão inicial para R\$ 17,0 bilhões, dos quais 55% deverá ser redirecionado aos Estados e 44% aos municípios. No exercício de 2001 (tabela 11), os valores iniciais previstos para o FUNDEF superam R\$ 19,9 bilhões, sendo 53,5% pertencentes aos Estados e 46,5% pertencentes aos municípios.

As tabelas 8 a 11 mostram os impactos redistributivos do FUNDEF em cada Estado da federação no período de 1998 e 2001, ou seja, nos primeiros quatro anos do FUNDEF. Para efeito de análise, consideram-se três tipos de situações: 1) transferência de recursos dos Estados para os municípios, ou seja, Estados perdedores e municípios ganhadores de recursos; 2) transferência de recursos dos municípios para os Estados, ou seja, municípios perdedores de recursos para os Estados (centralização de receitas); 3) ambas as esferas ganhadoras de recursos, através da complementação da União.

Na tabela 8, observa-se as transferências de recursos entre os governos estaduais e municipais no primeiro ano de implantação do FUNDEF. Em 21 Estados, os municípios foram beneficiados pelo FUNDEF, pois ocorreu uma transferência de recursos do governo estadual para os governos municipais que possuíam matrículas no ensino fundamental (situação 1). Nos Estados de Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo ocorreram o inverso, isto é, os governos estaduais receberam recursos dos governos municipais, pois nesses Estados a rede de ensino fundamental era, predominantemente, estadualizada em 1998 (situação 2). No Estado do Pará, tanto o governo estadual como os governos municipais receberam recursos adicionais com o FUNDEF devido à complementação da União (situação 3).

Tabela 8 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo - 1998 R\$ milhões

UF Região	Governo Estadual					Governo Municipal				
	Contr. Anual ao FUNDEF (A)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (B-A)	Contr. Anual ao FUNDEF (C)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (D-C)
		Princ.	Compl. da União	Total (B)			Principal	Da União	Total (D)	
AC	65,3	52,5		52,5	(12,8)	12,8	25,5		25,5	12,7
AM	166,2	144,7		144,7	(21,5)	64,9	86,4		86,4	21,5
AP	64,7	63,1		63,1	(1,6)	10,1	11,7		11,7	1,6
PA	217,8	189,5	66,0	255,5	37,7	105,8	134,0	46,6	180,6	74,8
RO	79,9	70,7		70,7	(9,2)	26,8	36,1		36,1	9,3
RR	48,5	53,9		53,9	5,4	7,7	2,3		2,3	(5,4)
TO	89,3	81,2		81,2	(8,1)	34,4	42,5		42,5	8,1
NO	731,6	655,6	66,0	721,6	(10,0)	262,5	338,6	46,6	385,2	122,7
AL	117,9	47,4		47,4	(70,5)	58,9	129,5		129,5	70,6
BA	417,7	354,1	68,7	422,8	5,1	270,4	388,0	75,2	463,2	192,8
CE	272,8	149,9	27,2	177,1	(95,7)	147,1	270,1	19,2	289,3	142,2
MA	165,8	82,7	49,4	132,1	(33,7)	91,3	174,4	104,1	278,5	187,2
PB	139,2	103,7		103,7	(35,5)	80,1	115,6		115,6	35,5
PE	305,5	221,9	3,0	224,9	(80,6)	158,2	241,8	3,2	245,0	86,8
PI	105,3	65,0	9,6	74,6	(30,7)	57,4	97,7	14,4	112,1	54,7
RN	124,5	98,1		98,1	(26,4)	63,9	90,3		90,3	26,4
SE	107,9	80,4		80,4	(27,5)	38,8	66,4		66,4	27,6
NE	1.810,5	1.203,1	157,9	1.361,0	(449,5)	966,2	1.573,7	216,1	1.789,8	823,6
GO	221,0	232,9		232,9	11,9	126,3	114,3		114,3	(12,0)
MS	92,1	82,2		82,2	(9,9)	51,7	61,6		61,6	9,9
MT	138,9	131,2		131,2	(7,7)	69,0	76,6		76,6	7,6
CO(*)	452,0	446,3		446,3	(5,7)	246,9	252,5		252,5	5,6
ES	166,8	172,3		172,3	5,5	80,2	74,7		74,7	(5,5)
MG	758,8	905,5		905,5	146,7	470,3	323,3		323,3	(147,0)
RJ	765,9	375,6		375,6	(390,3)	303,8	694,3		694,3	390,5
SP	2.635,5	3.046,8		3.046,8	411,4	1.119,0	707,6		707,6	(411,4)
SD	4.327,0	4.500,2		4.500,2	173,2	1.973,3	1.800,0		1.800,0	(173,3)
PR	434,5	364,1		364,1	(70,4)	256,4	326,8		326,8	70,4
RS	579,6	524,4		524,4	(55,2)	306,4	361,6		361,6	55,2
SC	269,3	264,0		264,0	(5,3)	154,4	159,7		159,7	5,3
SU	1.283,3	1.152,4		1.152,4	(130,9)	717,2	848,0		848,0	130,8
BR	8.604,4	7.957,7	223,9	8.181,6	(422,8)	4.166,1	4.812,8	262,7	5.075,5	909,4

Fonte: Fundação Seade/SP e STN/MF

Elaboração: SEF/MEC

(*)Excluído o DF (não há redistribuição de recursos entre os governos)

Tabela 9 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo - 1999

R\$ milhões

UF Região	Governo Estadual					Governo Municipal				
	Contr. Anual ao FUNDEF (A)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (B-A)	Contr. Anual ao FUNDEF (C)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (D-C)
		Princ.	Compl. da União	Total (B)			Principal	Compl. da União	Total (D)	
AC	70,5	56,4		56,4	(14,1)	13,7	27,8		27,8	14,1
AM	182,0	146,2		146,2	(35,8)	71,1	106,9		106,9	35,8
AP	71,0	66,3		66,3	(4,7)	11,0	15,7		15,7	4,7
PA	251,0	145,5	46,2	191,7	(59,3)	116,4	221,8	70,3	292,1	175,7
RO	91,7	77,6		77,6	(14,1)	30,9	45,0		45,0	14,1
RR	52,1	57,3		57,3	5,2	7,8	2,7		2,7	(5,1)
TO	102,3	90,0		90,0	(12,3)	39,3	51,6		51,6	12,3
NO	820,6	639,2	46,2	685,4	(135,2)	290,1	471,6	70,3	541,9	251,8
AL	124,3	51,7	0,9	52,6	(71,7)	65,4	137,9	2,3	140,2	74,8
BA	538,9	324,7	82,7	407,4	(131,5)	305,6	519,8	132,4	652,2	346,6
CE	332,4	161,8	10,7	172,5	(159,9)	174,3	345,0	22,8	367,8	193,5
MA	198,0	86,2		86,2	(111,8)	106,7	218,6	125,1	343,7	237,0
PB	155,4	104,7		104,7	(50,7)	89,3	140,0	2,7	142,7	53,4
PE	308,6	208,0		208,0	(100,6)	159,7	260,4	4,5	264,9	105,2
PI	120,7	66,0		66,0	(54,7)	65,2	119,8	15,7	135,5	70,3
RN	146,3	109,1		109,1	(37,2)	76,7	110,9		110,9	34,2
SE	120,4	86,8		86,8	(33,6)	43,4	77,0		77,0	33,6
NE	2.045,0	1.199,0	157,9	1.356,9	(688,1)	1.083,4	1.929,3	305,6	2.234,9	1.151,5
GO	255,9	217,3		217,3	(38,6)	82,2	120,8		120,8	38,6
MS	133,2	112,3		112,3	(20,9)	67,7	88,6		88,6	20,9
MT	179,0	153,3		153,3	(25,7)	85,7	111,4		111,4	25,7
CO(*)	568,1	428,8		428,8	(139,3)	235,5	320,9		320,9	85,4
ES	201,0	174,0		174,0	(27,0)	95,2	122,1		122,1	26,9
MG	887,8	842,1		842,1	(45,7)	537,2	582,8		582,8	45,6
RJ	853,6	435,1		435,1	(418,5)	337,8	756,3		756,3	418,5
SP	3.090,3	3.454,0		3.454,0	363,7	1.294,0	930,3		930,3	(363,7)
SD	5.032,7	4.905,3		4.905,3	(127,4)	2.264,2	2.391,6		2.391,6	127,4
PR	509,2	419,6		419,6	(89,6)	293,4	383,0		383,0	89,6
RS	634,6	558,5		558,5	(76,1)	336,7	412,8		412,8	76,1
SC	312,1	297,4		297,4	(14,7)	176,2	190,9		190,9	14,7
SU	1.455,9	1.275,6		1.275,6	(180,3)	806,3	986,7		986,7	180,4
BR	9.922,3	8.501,9	204,1	8.706,0	(1.216,3)	4.679,5	6.099,9	375,9	6.475,8	1.796,3

Fonte: Fundação Seade/SP e STN/MF. Elaboração: SEF/MEC
 (*)Excluído o DF (não há redistribuição de recursos entre os governos)

Tabela 10 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo em 2000

R\$ milhões

UF Região	Governo Estadual					Governo Municipal				
	Contr. Anual ao FUNDEF (A)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (B-A)	Contr. Anual ao FUNDEF (C)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (D-C)
		Principal	Compl. da União	Total (B)			Principal	Compl. da União	Total (D)	
AC	81,5	64,4		64,4	(17,1)	15,3	32,4		32,4	17,1
AM	207,5	160,1		160,1	(47,4)	78,7	126,1		126,1	47,4
AP	80,0	71,1		71,1	(8,9)	11,2	19,5		19,5	8,3
PA	269,0	145,6	71,8	217,4	(51,6)	126,6	250,0	50,8	300,8	174,2
RO	107,2	86,3		86,3	(20,9)	35,8	56,7		56,7	20,9
RR	59,5	67,9		67,9	8,4	12,8	4,5		4,5	(8,4)
TO	117,6	100,8		100,8	(16,8)	42,1	58,9		58,9	16,8
NO	922,3	696,7	71,8	768,5	(153,8)	322,6	548,1	50,8	598,9	276,3
AL	140,4	57,9	1,6	59,5	(80,9)	69,3	151,8	4,3	156,1	86,8
BA	606,3	350,6	112,8	463,4	(142,9)	333,3	589,0	123,6	712,6	379,3
CE	348,2	154,1	11,5	165,6	(182,6)	177,9	372,0	20,7	392,7	214,8
MA	219,5	91,2	61,7	152,9	(66,6)	111,3	239,6	130,0	369,6	258,3
PB	175,8	112,4	2,8	115,2	(60,6)	95,4	158,8	3,1	161,9	66,5
PE	375,0	239,6	0,9	240,5	(134,5)	188,3	323,8	0,9	324,7	136,4
PI	135,0	75,6	15,1	90,7	(44,3)	68,8	128,1	22,7	150,8	82,0
RN	166,5	120,6		120,6	(45,9)	80,2	126,1		126,1	45,9
SE	138,1	96,0		96,0	(42,1)	48,6	90,7		90,7	42,1
NE	2.304,8	1.297,8	206,4	1.504,2	(800,6)	1.173,0	2.180,0	305,3	2.485,3	1.312,3
GO	289,5	284,7		284,7	(4,8)	157,6	162,4		162,4	4,8
MS	144,2	118,9		118,9	(25,3)	71,8	97,1		97,1	25,3
MT	196,0	161,2		161,2	(34,8)	91,2	126,0		126,0	34,8
CO(*)	629,7	564,8		564,8	(64,9)	320,6	385,5		385,5	64,9
ES	268,4	220,8		220,8	(47,6)	118,2	165,8		165,8	47,6
MG	968,6	900,3		900,3	(68,3)	575,4	643,7		643,7	68,3
RJ	969,1	464,1		464,1	(505,0)	377,9	882,8		882,8	504,9
SP	3.351,4	3.471,8		3.471,8	120,4	1.396,1	1.275,7		1.275,7	(120,4)
SD	5.557,4	5.057,1		5.057,1	(500,3)	2.467,6	2.969,0		2.969,0	501,4
PR	556,2	449,1		449,1	(107,1)	313,3	420,3		420,3	107,0
RS	715,9	617,2		617,2	(98,7)	369,5	468,3		468,3	98,8
SC	350,0	324,8		324,8	(25,2)	192,9	218,1		218,1	25,2
SU	1.622,1	1.391,1		1.391,1	(231,0)	875,7	1.106,8		1.106,8	231,1
BR	11.036,3	9.007,6	278,2	9.285,8	(1.750,5)	5.159,6	7.188,4	356,1	7.544,5	2.384,9

Fonte: Fundação Seade/SP e STN/MF Elaboração: SEF/MEC

(*)Excluído o DF (não há redistribuição de recursos entre os governos)

Tabela 11 - Impactos redistributivos do FUNDEF, por UF, Região e Esfera de Governo em 2001

R\$ milhões

UF Região	Governo Estadual					Governo Municipal				
	Contr. Anual ao FUNDEF (A)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (B-A)	Contr. Anual ao FUNDEF (C)	Rec. anual orig. do fundo			Diferen. (perde e ganha) (D-C)
		Principal	Compl. da União	Total (B)			Principal	Compl. da União	Total (D)	
AC	99,7	76,0		76,0	(23,7)	18,9	42,7		42,7	23,7
AM	266,7	196,5		196,5	(70,2)	100,8	171,1		171,1	70,2
AP	100,4	92,8		92,8	(7,6)	14,7	22,3		22,3	7,6
PA	340,8	149,2	23,2	172,4	(168,5)	158,2	349,9	47,4	397,3	239,1
RO	128,7	93,3		93,3	(35,4)	43,1	78,5		78,5	35,4
RR	75,8	85,3		85,3	9,5	16,9	7,4		7,4	(9,5)
TO	148,4	125,0		125,0	(23,4)	53,1	76,5		76,5	23,4
NO	1.160,6	818,1	23,2	841,3	(319,3)	405,8	748,3	47,4	795,7	389,9
AL	174,0	72,8	0,7	73,6	(100,4)	85,5	186,7	1,9	188,6	103,1
BA	721,7	407,8	78,4	486,2	(235,5)	401,2	715,1	115,3	830,4	429,2
CE	424,2	170,7	4,1	174,8	(249,3)	214,3	467,7	11,2	467,7	253,4
MA	263,3	107,8	46,4	154,2	(109,1)	133,8	289,3	102,2	391,5	257,7
PB	225,2	140,8		140,8	(84,3)	120,1	204,4		204,4	84,3
PE	457,2	264,5		264,5	(192,6)	177,8	370,4		370,4	192,6
PI	162,3	87,9	7,7	95,6	(66,7)	83,2	157,7	13,3	170,9	87,7
RN	198,1	131,1		131,1	(67,1)	96,3	163,4		163,4	67,1
SE	171,8	111,7		111,7	(60,1)	60,4	120,5		120,5	60,1
NE	2.797,8	1.495,2	137,4	1.632,6	(1.165,2)	1.372,7	2.675,2	243,9	2.907,9	1.165,2
GO	367,8	343,9		343,9	(23,9)	197,1	221,0		221,0	23,9
MS	177,6	141,0		141,0	(36,7)	88,2	124,9		124,9	36,7
MT	222,2	166,9		166,9	(55,3)	105,8	161,1		161,1	55,3
CO(*)	767,6	651,7		651,7	(115,9)	391,1	507,0		507,0	115,9
ES	279,1	228,8		228,8	(50,3)	127,5	177,8		177,8	50,3
MG	1.213,4	1.087,2		1.087,2	(126,2)	711,7	838,0		838,0	126,2
RJ	1.111,7	520,2		520,2	(591,5)	438,0	1.029,4		1.029,4	591,5
SP	3.982,4	4.002,8		4.002,8	20,4	1.641,9	1.621,5		1.621,5	(20,4)
SD	6.586,6	5.839,0		5.839,0	(747,6)	2.919,1	3.666,7		3.666,7	747,6
PR	684,2	546,9		546,9	(137,3)	383,7	521,0		521,0	137,3
RS	875,6	744,4		744,4	(131,2)	450,6	582,3		582,3	131,2
SC	435,3	392,9		392,9	(42,5)	238,4	280,9		280,9	42,5
SU	1.995,1	1.684,1		1.684,1	(311,0)	1.072,7	1.384,2		1.384,2	311,0
BR	13.307,6	10.488,1	160,6	10.648,7	(2.658,9)	6.161,4	8.981,4	291,3	9.261,4	2.658,9

Fonte: Fundação Seade/SP e STN/MF

Elaboração: SEF/MEC

(*)Excluído o DF (não há redistribuição de recursos entre os governos)

Para o ano de 1999, conforme mostra a tabela 9, apenas nos Estados de São Paulo e Roraima ocorreram transferências líquidas dos municípios para o governo estadual (situação 2), nos demais Estados da federação ocorrem transferências dos governos estaduais para os governos municipais (situação 1). A mesma situação se repete para os

anos de 2000 (tabela 10) e 2001 (tabela 11), porém ocorrem alterações no volume de recursos transferidos entre as esferas de governo.

É importante ressaltar que nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Pará, a inversão nas transferências de recursos entre as esferas de governo deve-se ao processo de descentralização do ensino fundamental, adotado nesses Estados, onde os municípios assumem a oferta deste nível de ensino.

No caso do Estado de Roraima, observa-se que o volume de recursos transferido dos municípios para o governo estadual aumenta, passando de R\$ 5,4 milhões em 1998 para R\$ 9,5 bilhões em 2001, isto significa que o governo estadual aumentou a oferta de ensino fundamental. Este aumento das matrículas da rede estadual de ensino fundamental não se deve a um processo de estadualização da oferta deste nível de ensino em Roraima, mas o que ocorre é que o governo estadual assume a demanda proveniente do público que se encontrava fora da escola.

A tendência apresentada no Estado de São Paulo é resultado do processo de descentralização do ensino fundamental no período analisado. Esta conclusão está baseada nas transferências dos recursos dos municípios para o governo estadual através da redistribuição promovida pelo FUNDEF, os montantes de recursos transferidos reduziram-se progressivamente, passando de R\$ 411,4 milhões em 1998 para R\$ 20,4 milhões em 2001, conforme analisado nas tabelas 8 a 11. Este fato ocorre devido ao processo de municipalização do ensino fundamental, onde os municípios assumem grande parte das matrículas e da estrutura patrimonial da rede estadual paulista.

Em síntese, segundo o Balanço 1998-2000, “a participação dos municípios, no bolo dos recursos do FUNDEF, passou de 38% em 1998 para 44% em 2000, como consequência direta das mudanças ocorridas na distribuição do alunado do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais de ensino” (MEC, 2000: 10). Ao ampliar a análise para o ano de 2001, a participação dos municípios atinge 46,5% do montante dos recursos do fundo.

Este crescimento é resultado do aumento do número de matrículas das redes municipais de ensino fundamental, após a introdução do FUNDEF. Na tabela 12, a seguir, é possível acompanhar o comportamento e a evolução percentual da oferta de matrículas neste nível de ensino entre as esferas de governo, no período de 1997 a 2001.

Este período é referente aos exercícios de 1998 a 2002²⁰, pois, de acordo com a lei 9.424/96, o fundo toma como base os dados do censo escolar do ano anterior.

Na tabela 12, observa-se a evolução do número de matrículas no ensino fundamental, desagregadas por dependência administrativa, nos cinco primeiros anos de funcionamento do FUNDEF. O crescimento médio nacional total das matrículas de ensino fundamental atinge 6% entre 1997 e 1998, ampliando a análise para as macro-regiões geográficas este crescimento atinge 7,7% na região Norte, 12,1% na região Nordeste, 4,5% na região Centro-Oeste, 2,3% na região Sudeste e 1,5% na região Sul. Esta evolução é resultado do aumento da cobertura do ensino fundamental, o FUNDEF é capaz de aumentar a oferta de ensino fundamental devido ao critério de redistribuição dos recursos baseado no número de matrículas.

Dessa maneira, o fundo desempenha uma importante função de incorporar novos alunos que estavam fora da escola, pois estimula as autoridades responsáveis a aumentar a oferta de ensino fundamental, uma vez que o novo padrão de financiamento deste nível de ensino vincula o repasse de recursos à oferta de matrículas nas redes públicas.

No mesmo período (1997/98), é possível notar que o aumento das matrículas do ensino fundamental se dá, predominantemente, através das redes municipais, em contrapartida, as matrículas estaduais diminuem sua participação na maioria dos Estados, devido ao processo de descentralização da educação fundamental.

Na média nacional, as matrículas estaduais reduzem-se em 4,6%, por outro lado as matrículas municipais crescem em 21,5% no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF. Por regiões, as matrículas estaduais diminuem em 11,3% na região Norte, 1,3% na região Nordeste, 6,9% na região Sudeste e 0,5% na região Sul, na região Centro-Oeste a rede estadual cresce 0,3%, mas esta região apresenta distorções, pois o Distrito Federal não possui redes municipais. Por outro lado, as matrículas municipais de ensino fundamental crescem em 40,2% na região Norte, 22,1% na região Nordeste, 14,1% na região Centro-Oeste, 25,5% na região Sudeste e 4,1% na região Sul.

²⁰ De acordo com a legislação do FUNDEF, toma-se como base os dados do censo escolar anterior. Dessa maneira, foi possível incluir a análise de 2002, pois os dados das matrículas são referentes ao censo escolar de 2001.

Tabela 12
Comparativo de matrículas da Educação Fundamental - UF, Região e Esfera de Governo
1997/2001

UF/REGIÃO	1997					1998					1999*					2000				
	Estadual		Municipal		Total de Alunos	Estadual		Municipal		Total de Alunos	Estadual		Municipal		Total de Alunos	Estadual		Municipal		Total de Alunos
	Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %		Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %		Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %		Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %	
AC	86.527	67,3	42.123	32,7	128.650	88.665	67,0	43.752	33,0	132.417	90.712	66,2	46.284	33,8	136.996	89.267	64,8	48.463	35,2	137.730
AM	340.400	62,6	203.115	37,4	543.515	346.758	57,8	253.682	42,2	600.440	343.162	55,4	276.008	44,6	619.170	334.340	53,0	296.302	47,0	630.642
AP	91.477	84,4	16.891	15,6	108.368	93.525	80,9	22.105	19,1	115.630	93.826	78,5	25.703	21,5	119.529	93.575	80,5	22.656	19,5	116.231
PA	816.692	58,6	577.333	41,4	1.394.025	601.452	39,6	916.713	60,4	1.518.165	566.402	36,2	997.548	63,8	1.563.950	454.857	29,4	1.091.770	70,6	1.546.627
RO	182.080	66,2	92.923	33,8	275.003	181.392	63,3	105.133	36,7	286.525	179.105	59,5	122.000	40,5	301.105	169.145	56,0	132.694	44,0	301.839
RR	59.806	95,9	2.569	4,1	62.375	61.827	95,6	2.876	4,4	64.703	73.056	93,6	4.957	6,4	78.013	72.062	91,8	6.400	8,2	78.462
TO	212.083	65,6	111.044	34,4	323.127	213.534	63,6	122.349	36,4	335.883	215.035	62,2	130.749	37,8	345.784	199.360	61,6	124.023	38,4	323.383
NO	1.789.065	63,1	1.045.998	36,9	2.835.063	1.587.153	52,0	1.466.610	48,0	3.053.763	1.561.298	49,3	1.603.249	50,7	3.164.547	1.412.606	45,1	1.722.308	54,9	3.134.914
AL	142.065	26,8	388.251	73,2	530.316	166.569	27,3	444.594	72,7	611.163	177.472	27,1	476.960	72,9	654.432	185.385	27,8	481.622	72,2	667.007
BA	1.347.163	47,7	1.475.557	52,3	2.822.720	1.283.338	38,5	2.054.020	61,5	3.337.358	1.299.170	37,0	2.216.358	63,0	3.515.528	1.266.720	35,9	2.261.067	64,1	3.527.787
CE	535.209	35,7	964.301	64,3	1.499.510	521.659	31,9	1.112.462	68,1	1.634.121	477.960	28,8	1.180.668	71,2	1.658.628	446.831	26,3	1.252.140	73,7	1.698.971
MA	430.731	32,2	907.721	67,8	1.338.452	423.199	28,3	1.073.278	71,7	1.496.477	418.213	27,0	1.128.114	73,0	1.546.327	412.934	26,7	1.131.513	73,3	1.544.447
PB	327.043	47,3	364.271	52,7	691.314	340.405	42,8	455.237	57,2	795.642	334.219	40,6	488.250	59,4	822.469	328.228	40,3	486.395	59,7	814.623
PE	723.561	47,9	787.901	52,1	1.511.462	707.728	44,4	885.986	55,6	1.593.714	673.012	42,0	928.038	58,0	1.601.050	616.363	39,0	963.093	61,0	1.579.456
PI	240.717	40,0	361.486	60,0	602.203	234.584	35,5	425.596	64,5	660.180	275.541	37,3	463.564	62,7	739.105	256.620	35,5	467.228	64,5	723.848
RN	283.249	52,1	260.882	47,9	544.131	288.855	49,6	293.589	50,4	582.444	287.524	48,6	303.494	51,4	591.018	279.108	47,0	315.073	53,0	594.181
SE	203.740	54,8	168.146	45,2	371.886	210.409	53,0	186.461	47,0	396.870	202.648	50,9	195.145	49,1	397.793	188.492	47,7	206.817	52,3	395.309
NE	4.233.478	42,7	5.678.516	57,3	9.911.994	4.176.746	37,6	6.931.223	62,4	11.107.969	4.145.759	36,0	7.380.591	64,0	11.526.350	3.980.681	34,5	7.564.948	65,5	11.545.629
DF	337.306	100,0	-	-	337.306	344.873	100,0	-	-	344.873	341.213	100,0	-	-	341.213	321.563	100,0	-	-	321.563
GO	673.072	67,1	330.183	32,9	1.003.255	674.283	64,3	375.021	35,7	1.049.304	668.348	63,0	392.945	37,0	1.061.293	630.557	60,4	413.675	39,6	1.044.232
MS	224.596	57,1	168.408	42,9	393.004	233.167	55,9	184.063	44,1	417.230	229.454	54,7	190.208	45,3	419.662	221.757	52,7	198.800	47,3	420.557
MT	311.742	63,2	181.852	36,8	493.594	298.739	57,9	217.141	42,1	515.880	318.532	55,6	254.477	44,4	573.009	309.226	53,7	267.108	46,3	576.334
CO	1.546.716	69,4	680.443	30,6	2.227.159	1.551.062	66,6	776.225	33,4	2.327.287	1.557.547	65,0	837.630	35,0	2.395.177	1.483.103	62,8	879.583	37,2	2.362.686
ES	372.466	69,8	161.499	30,2	533.965	320.907	58,7	225.473	41,3	546.380	310.383	56,9	234.699	43,1	545.082	304.407	56,1	237.982	43,9	542.389
MG	2.556.432	73,7	912.407	26,3	3.468.839	2.161.575	59,1	1.495.983	40,9	3.657.558	2.063.845	57,7	1.511.420	42,3	3.575.265	1.924.361	56,0	1.509.136	44,0	3.433.497
RJ	607.111	35,1	1.121.890	64,9	1.729.001	684.982	36,5	1.190.540	63,5	1.875.522	678.747	34,2	1.306.876	65,8	1.985.623	669.041	33,3	1.339.248	66,7	2.008.289
SP	4.634.560	81,2	1.075.850	18,8	5.710.410	4.436.407	78,8	1.194.819	21,2	5.631.226	4.126.897	74,2	1.437.870	25,8	5.564.767	3.880.764	70,7	1.606.101	29,3	5.486.865
SD	8.170.569	71,4	3.271.646	28,6	11.442.215	7.603.871	64,9	4.106.815	35,1	11.710.686	7.179.872	61,5	4.490.865	38,5	11.670.737	6.778.573	59,1	4.692.467	40,9	11.471.040
PR	870.440	52,7	780.997	47,3	1.651.437	873.881	52,3	797.477	47,7	1.671.358	811.805	50,7	788.163	49,3	1.599.968	789.369	50,2	783.714	49,8	1.573.083
RS	934.365	59,2	644.045	40,8	1.578.410	922.269	57,5	681.402	42,5	1.603.671	907.161	56,6	695.399	43,4	1.602.560	892.187	55,9	704.127	44,1	1.596.314
SC	553.911	62,3	334.883	37,7	888.794	551.373	60,9	353.917	39,1	905.290	538.634	59,5	366.752	40,5	905.386	526.621	58,0	381.638	42,0	908.259
S	2.358.716	57,3	1.759.925	42,7	4.118.641	2.347.523	56,2	1.832.796	43,8	4.180.319	2.257.600	55,0	1.850.314	45,0	4.107.914	2.208.177	54,2	1.869.479	45,8	4.077.656
BR	18.098.544	59,3	12.436.528	40,7	30.535.072	17.266.355	53,3	15.113.669	46,7	32.380.024	16.702.076	50,8	16.162.649	49,2	32.864.725	15.863.140	48,7	16.728.785	51,3	32.591.925

Fonte: MEC (Censo Escolar 1997 a 2001)

Continuação tabela 12

UF/REGIÃO	2001					Número de Alunos														
	Estadual		Municipal		Total de Alunos	1998/1997			1999/1998			2000/1999			2001/2000			2001/1997		
	Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %		Estaduais	Municipais	Total	Estaduais	Municipais	Total	Estaduais	Municipais	Total	Estaduais	Municipais	Total	Estaduais	Municipais	Total
AC	89.503	64,5	49.211	35,5	138.714	2,5	3,9	2,9	2,3	5,8	3,5	(1,6)	4,7	0,5	0,3	1,5	0,7	3,4	16,8	7,8
AM	347.954	52,2	318.476	47,8	666.430	1,9	24,9	10,5	(1,0)	8,8	3,1	(2,6)	7,4	1,9	4,1	7,5	5,7	2,2	56,8	22,6
AP	93.236	78,3	25.865	21,7	119.101	2,2	30,9	6,7	0,3	16,3	3,4	(0,3)	(11,9)	(2,8)	(0,4)	14,2	2,5	1,9	53,1	9,9
PA	424.661	27,5	1.118.451	72,5	1.543.112	(26,4)	58,8	8,9	(5,8)	8,8	3,0	(19,7)	9,4	(1,1)	(6,6)	2,4	(0,2)	(48,0)	93,7	10,7
RO	165.502	55,3	133.710	44,7	299.212	(0,4)	13,1	4,2	(1,3)	16,0	5,1	(5,6)	8,8	0,2	(2,2)	0,8	(0,9)	(9,1)	43,9	8,8
RR	64.585	89,5	7.593	10,5	72.178	3,4	12,0	3,7	18,2	72,4	20,6	(1,4)	29,1	0,6	(10,4)	18,6	(8,0)	8,0	195,6	15,7
TO	168.377	58,8	118.011	41,2	286.388	0,7	10,2	3,9	0,7	6,9	2,9	(7,3)	(5,1)	(6,5)	(15,5)	(4,8)	(11,4)	(20,6)	6,3	(11,4)
NO	1.353.818	43,3	1.771.317	56,7	3.125.135	(11,3)	40,2	7,7	(1,6)	9,3	3,6	(9,5)	7,4	(0,9)	(4,2)	2,8	(0,3)	(24,3)	69,3	10,2
AL	182.765	27,1	492.396	72,9	675.161	17,2	14,5	15,2	6,5	7,3	7,1	4,5	1,0	1,9	(1,4)	2,2	1,2	28,6	26,8	27,3
BA	1.208.649	34,3	2.314.622	65,7	3.523.271	(4,7)	39,2	18,2	1,2	7,9	5,3	(2,5)	2,0	0,3	(4,6)	2,4	(0,1)	(10,3)	56,9	24,8
CE	369.394	22,3	1.289.668	77,7	1.659.062	(2,5)	15,4	9,0	(8,4)	6,1	1,5	(6,5)	6,1	2,4	(17,3)	3,0	(2,3)	(31,0)	33,7	10,6
MA	400.557	26,1	1.131.410	73,9	1.531.967	(1,7)	18,2	11,8	(1,2)	5,1	3,3	(1,3)	0,3	(0,1)	(3,0)	(0,0)	(0,8)	(7,0)	24,6	14,5
PB	313.875	39,4	482.328	60,6	796.203	4,1	25,0	15,1	(1,8)	7,3	3,4	(1,8)	(0,4)	(1,0)	(4,4)	(0,8)	(2,3)	(4,0)	32,4	15,2
PE	583.200	37,0	995.089	63,0	1.578.289	(2,2)	12,4	5,4	(4,9)	4,7	0,5	(8,4)	3,8	(1,3)	(5,4)	3,3	(0,1)	(19,4)	26,3	4,4
PI	255.636	34,3	489.972	65,7	745.608	(2,5)	17,7	9,6	17,5	8,9	12,0	(6,9)	0,8	(2,1)	(0,4)	4,9	3,0	6,2	35,5	23,8
RN	258.190	44,6	321.041	55,4	579.231	2,0	12,5	7,0	(0,5)	3,4	1,5	(2,9)	3,8	0,5	(7,5)	1,9	(2,5)	(8,8)	23,1	6,5
SE	173.402	44,1	220.108	55,9	393.510	3,3	10,9	6,7	(3,7)	4,7	0,2	(7,0)	6,0	(0,6)	(8,0)	6,4	(0,5)	(14,9)	30,9	5,8
NE	3.745.668	32,6	7.736.634	67,4	11.482.302	(1,3)	22,1	12,1	(0,7)	6,5	3,8	(4,0)	2,5	0,2	(5,9)	2,3	(0,5)	(11,5)	36,2	15,8
DF	311.758	100,0	-	-	311.758	2,2	0,0	2,2	(1,1)	-	(1,1)	(5,8)	-	(5,8)	(3,0)	-	(3,0)	(7,6)	-	(7,6)
GO	576.765	57,8	421.625	42,2	998.390	0,2	13,6	4,6	(0,9)	4,8	1,1	(5,7)	5,3	(1,6)	(8,5)	1,9	(4,4)	(14,3)	27,7	(0,5)
MS	225.865	52,8	202.004	47,2	427.869	3,8	9,3	6,2	(1,6)	3,3	0,6	(3,4)	4,5	0,2	1,9	1,6	1,7	0,6	19,9	8,9
MT	283.187	50,3	279.679	49,7	562.866	(4,2)	19,4	4,5	6,6	17,2	11,1	(2,9)	5,0	0,6	(8,4)	4,7	(2,3)	(9,2)	53,8	14,0
CO	1.397.575	60,7	903.308	39,3	2.300.883	0,3	14,1	4,5	0,4	7,9	2,9	(4,8)	5,0	(1,4)	(5,8)	2,7	(2,6)	(9,6)	32,8	3,3
ES	282.101	54,1	238.962	45,9	521.063	(13,8)	39,6	2,3	(3,3)	4,1	(0,2)	(1,9)	1,4	(0,5)	(7,3)	0,4	(3,9)	(24,3)	48,0	(2,4)
MG	1.830.554	55,1	1.494.675	44,9	3.325.229	(15,4)	64,0	5,4	(4,5)	1,0	(2,2)	(6,8)	(0,2)	(4,0)	(4,9)	(1,0)	(3,2)	(28,4)	63,8	(4,1)
RJ	644.285	32,1	1.364.247	67,9	2.008.532	12,8	6,1	8,5	(0,9)	9,8	5,9	(1,4)	2,5	1,1	(3,7)	1,9	0,0	6,1	21,6	16,2
SP	3.565.539	66,7	1.782.000	33,3	5.347.539	(4,3)	11,1	(1,4)	(7,0)	20,3	(1,2)	(6,0)	11,7	(1,4)	(8,1)	11,0	(2,5)	(23,1)	65,6	(6,4)
SD	6.322.479	56,4	4.879.884	43,6	11.202.363	(6,9)	25,5	2,3	(5,6)	9,4	(0,3)	(5,6)	4,5	(1,7)	(6,7)	4,0	(2,3)	(22,6)	49,2	(2,1)
PR	781.391	49,8	788.767	50,2	1.570.158	0,4	2,1	1,2	(7,1)	(1,2)	(4,3)	(2,8)	(0,6)	(1,7)	(1,0)	0,6	(0,2)	(10,2)	1,0	(4,9)
RS	871.043	55,1	709.718	44,9	1.580.761	(1,3)	5,8	1,6	(1,6)	2,1	(0,1)	(1,7)	1,3	(0,4)	(2,4)	0,8	(1,0)	(6,8)	10,2	0,1
SC	499.608	56,1	390.860	43,9	890.468	(0,5)	5,7	1,9	(2,3)	3,6	0,0	(2,2)	4,1	0,3	(5,1)	2,4	(2,0)	(9,8)	16,7	0,2
S	2.152.042	53,3	1.889.345	46,7	4.041.387	(0,5)	4,1	1,5	(3,8)	1,0	(1,7)	(2,2)	1,0	(0,7)	(2,5)	1,1	(0,9)	(8,8)	7,4	(1,9)
BR	14.971.582	46,6	17.180.488	53,4	32.152.070	(4,6)	21,5	6,0	(3,3)	6,9	1,5	(5,0)	3,5	(0,8)	(5,6)	2,7	(1,3)	(17,3)	38,1	5,3

Fonte: I

No período entre 1998 e 1999, as matrículas totais crescem em um ritmo menos acelerado, pois já houve uma incorporação de novas matrículas no período anterior. Porém, os números crescem em 1,5% na média nacional, 3,6% e 3,8% nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, as quais possuíam maior número de crianças fora da escola. Na região Centro-Oeste, as matrículas crescem 2,9%, enquanto nas regiões Sudeste e Sul ocorre uma diminuição das matrículas em 0,3% e 1,7%, respectivamente, esta queda está relacionada à redução no crescimento populacional nestas regiões.

As matrículas municipais continuam crescendo após a introdução do FUNDEF, na média nacional a oferta de ensino fundamental pelos municípios cresce 7% entre 1998 e 1999. Na análise por regiões, o aumento das matrículas municipais atinge 9,3% na região Norte, 6,5% na região Nordeste, 7,9% na região Centro-Oeste, 9,4% na região Sudeste e 1,0% na região Sul. Em contrapartida, as matrículas estaduais diminuem em 3,3% na média nacional, 1,6% na região Norte, 0,7% na região Nordeste, 5,6% na região Sudeste, 3,8% na região Sul e apresenta uma pequena evolução na região Centro-Oeste em torno de 0,4%.

No terceiro período analisado (1999/2000), observa-se uma tendência de queda no número total de matrículas no ensino fundamental, a qual já vinha se manifestando nas regiões Sul e Sudeste no período anterior, mas que agora atinge a maioria dos Estados e 4 regiões. Esta redução está relacionada à queda natural do crescimento populacional brasileiro ao mesmo tempo em que também diminuem o número de crianças sem acesso ao ensino fundamental, uma vez que já houve uma incorporação e aumento da oferta deste nível de ensino nos dois primeiros anos de funcionamento do fundo.

Dessa maneira, a queda do número de matrículas do ensino fundamental atinge 0,8% na média nacional, 0,9% na região Norte, 1,4% na região Centro-Oeste, 1,7% na região Sudeste, 0,7% na região Sul e na região Nordeste ocorre uma pequena evolução na ordem de 0,2%.

A distribuição das matrículas entre as redes estaduais e municipais de ensino no período de 1999/2000 é marcada pela redução das matrículas estaduais e aumento das matrículas municipais na grande maioria dos Estados. Na média nacional, as matrículas estaduais diminuem em 5%, já as matrículas municipais crescem 3,5%. A queda da oferta estadual atinge 9,5% na região Norte, 4,0% na região Nordeste, 4,8% na região Centro-

Oeste, 5,6% na região Sudeste e 2,2% na região Sul. Por outro lado, as matrículas municipais crescem 7,4% na região Norte, 2,5% na região Nordeste, 5,0% na região Centro-Oeste, 4,5% na região Sudeste e 1% na região Sul.

No período de 2000/2001, nota-se a mesma tendência de queda do número total de matrículas apresentada no período anterior, só que com números mais acentuados. Na média nacional, a queda nas matrículas do ensino fundamental atinge 1,3%. Por regiões, a redução corresponde a 0,3% na região Norte, 0,5% na região Nordeste, 2,6% na região Centro-Oeste, 2,3% na região Sudeste e 0,9% na região Sul.

As matrículas municipais continuam crescendo após quatro anos de funcionamento do FUNDEF. No período de 2000/2001, a oferta de ensino fundamental pelos municípios cresce 2,7% na média nacional. Na análise por regiões, o aumento das matrículas municipais atinge 2,8% na região Norte, 2,3% na região Nordeste, 2,7% na região Centro-Oeste, 4% na região Sudeste e 1,1% na região Sul. Em contrapartida, as matrículas estaduais diminuem em 5,6% na média nacional, 4,2% na região Norte, 5,9% na região Nordeste, 5,8% na região Centro-Oeste, 6,7% na região Sudeste, 2,5% na região Sul.

Na análise do período entre 1998 e 2002, a partir dos dados dos censos escolares de 1997 a 2001, observa-se claramente os principais resultados do FUNDEF em relação às matrículas do ensino fundamental. O primeiro ponto a ser ressaltado é o crescimento das matrículas totais neste período, este crescimento é bastante elevado nas regiões Norte(10,2%) e Nordeste(15,8%), onde havia maior número de crianças fora da escola e que foram incorporadas ao sistema escolar após a introdução do FUNDEF, o qual é capaz de estimular o aumento da oferta do ensino fundamental através do novo critério de redistribuição dos recursos vinculados ao ensino fundamental baseado proporcional ao número de matrículas neste nível de ensino. Nas demais regiões, ocorre um crescimento de 3,3% na região Centro-Oeste e uma redução no número de matrículas no ensino fundamental nas regiões Sudeste e Sul em torno de 2,1% e 1,9%, respectivamente. A queda nestas duas regiões está relacionada à redução da população, ao mesmo tempo em que o número de crianças fora da escola, antes da introdução do fundo, era bem inferior às demais regiões. Por fim, a oferta do ensino fundamental na média nacional cresce em 5,3% no período analisado.

O segundo ponto de destaque refere-se ao processo de descentralização do ensino fundamental, o qual foi estimulado pelo novo padrão de financiamento introduzido pelo FUNDEF. As matrículas municipais crescem, no período entre 1997 e 2001, 38,1% na média nacional. Por regiões, este crescimento atinge 69,3% na região Norte, 36,2% na região Nordeste, 32,8% na região Centro-Oeste, 49,2% na região Sudeste e 7,4% na região Sul. Em contrapartida, as matrículas estaduais reduzem-se em 17,3% na média nacional, 24,3% na região Norte, 11,5% na região Nordeste, 9,6% na região Centro Oeste, 22,6% na região Sudeste e 8,8% na região Sul.

O processo de descentralização do ensino fundamental altera a participação das redes estaduais e municipais nas matrículas do ensino fundamental em todas as unidades federativas. Na média nacional, a participação das matrículas municipais era de 40,7% em 1997, passa para 46,7% em 1998, 49,2% em 1999, 51,3% em 2000 e atinge 53,4% em 2001. Por outro lado, as matrículas estaduais passam de 59,3% em 1997 para 53,3% em 1998, 50,8% em 1999, 48,7% em 2000 e representa 46,6% em 2001.

Na análise comparativa entre as trajetórias das matrículas do ensino fundamental no período de funcionamento do FUNDEF, desagregadas por esfera de governo, observa-se a redução das matrículas estaduais e a ampliação das matrículas municipais, evidenciando o movimento de descentralização deste nível de ensino, o qual foi estimulado a partir de 1997, após aprovada a legislação do FUNDEF que estabelece um novo critério de redistribuição dos recursos vinculados ao ensino fundamental proporcional à oferta de matrículas nas redes estaduais e municipais.

Com o efeito redistributivo do FUNDEF, os governos estaduais e municipais podem ganhar ou perder receitas com o fundo, este fato estimula os “municípios perdedores” para assumirem a oferta do ensino fundamental, a fim de retirar recursos do fundo. Em 1998, 2.703 municípios, correspondendo a 49% dos municípios brasileiros, receberam mais recursos provenientes do FUNDEF em relação à sua contribuição, isto é, esses municípios ganharam recursos com o fundo. Por outro lado, 2.803 municípios (51%) perderam recursos com o FUNDEF, pois a contribuição desses municípios, conforme previsto em lei, foi maior do que o retorno proporcional ao número de matrículas no ensino fundamental regular.

Tabela 13 - Receita Adicional Bruta dos municípios em decorrência do FUNDEF, por UF e região

UF/REG.	Rede Municipal ⁽¹⁾											
	1998			1999			2000			2001		
	N.º de alunos 1997	N.º de munic.	Valor R\$milh.	N.º de alunos 1998	N.º de munic.	Valor R\$milh.	N.º de alunos 1999	N.º de munic.	Valor R\$milh.	N.º de alunos 2000	N.º de munic.	Valor R\$milh.
AC	42.123	22	12,8	43.752	22	14,2	46.314	22	16,8	48.463	22	20,8
AM	185.337	40	26,6	243.447	51	37,8	265.757	53	46,9	288.967	55	61,7
AP	8.448	6	3,8	13.129	10	6,5	16.071	10	8,8	22.171	12	7,3
PA	498.986	118	88,5	870.187	136	208,6	940.298	139	223,5	1.034.668	138	273,4
RO	71.767	43	15,5	80.887	43	17,1	97.516	47	20,3	130.976	48	31,0
RR	134	1	-	257	1	0,1	1.827	6	0,6	2.521	7	1,2
TO	78.752	77	13,7	109.062	88	24,2	114.768	88	27,9	112.135	94	37,7
NO	885.547	307	160,9	1.360.721	351	308,5	1.482.551	365	344,8	1.639.901	376	433,1
AL	353.755	95	73,9	412.814	99	81,6	430.647	99	95,4	438.118	99	102,6
BA	1.322.409	367	226,2	1.915.294	407	380,1	2.056.953	407	441,8	2.102.178	405	480,6
CE	844.317	177	163,7	978.865	181	215,8	1.051.405	182	233,3	1.251.180	183	262,7
MA	864.719	213	197,9	1.014.665	216	242,6	1.127.278	217	271,5	1.067.241	215	293,3
PB	299.126	158	42,5	370.458	162	65,4	452.783	170	76,5	445.960	156	92,3
PE	686.492	172	106,1	812.272	170	113,9	769.783	169	127,9	847.207	174	195,7
PI	353.706	198	56,2	418.467	208	74,5	450.705	212	87,9	392.380	194	69,7
RN	192.452	122	32,0	273.546	131	40,3	286.595	135	45,0	256.229	139	75,2
SE	133.932	55	32,6	145.033	56	38,0	160.990	60	44,6	195.041	63	59,6
NE	5.050.908	1.557	931,1	6.341.414	1.630	1.252,2	6.787.139	1.651	1.423,9	6.995.534	1.628	1.631,7
GO	229.468	37	26,6	314.457	83	54,4	279.409	51	38,4	319.331	68	57,7
MS	134.504	27	21,9	147.436	30	31,3	151.007	29	29,9	158.720	31	42,7
MT	133.610	56	18,0	173.527	67	36,7	194.786	62	38,5	225.955	81	62,2
CO⁽²⁾	497.582	120	66,5	635.420	180	122,4	625.202	142	106,8	704.006	180	162,6
ES	100.242	17	21,8	179.505	59	29,1	223.805	62	45,4	226.877	62	56,3
MG	381.752	82	42,1	942.039	373	101,3	988.142	381	112,5	1.099.703	424	177,1
RJ	1.075.466	52	396,0	1.155.155	61	430,8	1.271.442	63	463,9	1.303.484	65	615,0
SP	767.497	102	168,9	851.701	138	210,6	1.134.921	227	305,5	1.220.254	248	424,0
SD	2.324.957	253	628,8	3.128.400	631	771,8	3.618.310	733	927,3	3.850.318	799	1.272,4
PR	593.881	230	90,9	692.125	232	111,9	683.595	223	109,8	699.372	252	164,8
RS	485.236	155	111,6	526.687	178	133,9	540.011	184	141,9	570.933	236	285,9
SC	231.833	81	34,1	251.500	111	40,9	279.093	110	46,1	300.685	102	69,5
SU	1.310.950	466	236,6	1.470.312	521	286,7	1.502.699	517	297,8	1.570.990	590	520,1
Total	10.069.944	2.703	2.023,9	12.936.267	3.313	2.741,6	14.015.901	3.408	3.100,6	14.760.749	3.573	4.019,9
Tot. Redes Munic.	12.436.528	5.506	5.075,5	15.113.669	5.506	6.563,1	16.196.627	5.506	7.544,5	16.728.785	5.560	9.080,7
Part. ⁽³⁾	81,0%	49,1%	39,9%	85,6%	60,2%	41,8%	86,5%	61,9%	41,1%	88,2%	64,3%	44,3%

Fonte: MEC (Elaboração: Fundação Seade/SP)

(1) Municípios com acréscimo de receita.

(2) Excluindo o Distrito Federal (Não há redistrib. de recursos entre Governos)

(3) Calculada sobre o total geral do Brasil.

Em 1999, o número de municípios que recebem recursos adicionais em virtude do FUNDEF, salta para 3.113, correspondendo a 60% do total, e, segundo as estimativas iniciais dos anos de 2000 e 2001, este número passou a ser de 3.408 (62%) e 3.573 municípios (64%), respectivamente.

Apesar do número de municípios perdedores ser maior que os ganhadores no início do FUNDEF no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, o mais importante é ressaltar que os 2.703 municípios, ganhadores de recursos, respondiam pelo total de 10.955.491 (81,0 % da rede municipal de ensino) matrículas no ensino fundamental, enquanto os 2.803 municípios perdedores de recursos, atendiam apenas 1.481.037 (correspondente a 11,9% de toda a rede municipal) alunos em 1998.

No ano de 1999, as redes municipais com acréscimo de receita passam a representar 85,6% das matrículas no ensino fundamental municipal. Em 2000, este número aumenta para 86,5%, segunda as estimativas apresentadas pelo Ministério da Educação e em 2001, segundo as previsões iniciais, 88,2% do total de matrículas do ensino fundamental nas redes municipais (Tabela 13).

Segundo Negri(1997), o FUNDEF representa “uma minireforma 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.”

O processo de descentralização do ensino fundamental foi colocado como um dos objetivos estratégicos definidos para o FUNDEF, sendo estimulado em decorrência do novo critério de redistribuição dos recursos vinculados ao fundo, o qual é baseado no número de matrículas em cada esfera de governo. Dessa maneira, as respectivas redes estaduais e municipais de ensino fundamental passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, estimulando também o esforço para ampliação da oferta deste nível de ensino.

Segundo Castro(2000), o FUNDEF recoloca na agenda governamental a questão da descentralização do ensino fundamental, porém este processo não pode ser orientado apenas pela restrição fiscal imposta pelo FUNDEF aos municípios. O autor alerta que sem uma coordenação maior dos entes federados, este processo “pode trazer sérios

impactos nos resultados educacionais considerando-se os problemas na gestão local” (pág. 37).

Arretche (2000) também alerta para as dificuldades a serem enfrentadas pela gestão local, tendo em vista as profundas desigualdades regionais sociais e econômicas existentes na realidade brasileira. De acordo com a autora, apenas 9% dos municípios brasileiros, especialmente aqueles com população superior a 50 mil habitantes, dispõem de condições financeiras, institucionais e administrativas suficientes para implementar com relativa autonomia programas sociais descentralizados.

Neste contexto, surge a necessidade da realização de outros estudos que visem acompanhar o processo de implementação da política de descentralização do ensino fundamental, analisando a capacidade dos municípios em assumir a gestão deste nível de ensino, considerando as condições financeiras, os recursos humanos e a estrutura organizacional disponíveis, a fim de avaliar os efeitos da mudança de gestão do ensino fundamental do nível estadual para o municipal²¹.

Dessa forma, o FUNDEF consegue organizar o processo de financiamento do ensino fundamental no âmbito de cada Estado e corrigir as desigualdades entre as redes municipais e estaduais, dentro de cada unidade federada (intraestadual), a partir da redistribuição dos recursos do fundo, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular em cada esfera de governo. Além disso, o FUNDEF consegue promover a efetiva descentralização do ensino fundamental em decorrência da redistribuição dos recursos vinculados ao fundo.

²¹ Esta avaliação está fora do escopo de análise desta pesquisa. Existem alguns estudos que analisam o processo de municipalização em alguns municípios paulistas, são eles BASSI(1997, 2001), CALLEGARI (1997), SÃO PAULO (1997), entre outros.

Capítulo 4 – Educação e Desequilíbrios Regionais: a política de correção das desigualdades regionais do FUNDEF.

Este trabalho pretende analisar os impactos do FUNDEF no equilíbrio federativo, avaliando a capacidade do fundo de estabelecer uma política nacional de correção das desigualdades regionais, existentes entre Estados e macro-regiões geográficas, no financiamento do ensino público fundamental. Este tipo de desequilíbrio regional será denominado neste trabalho como desigualdades interestaduais.

Segundo a Emenda Constitucional n.º 14/96, cabe à União a função redistributiva e supletiva, de modo a equalizar as condições de oferta do ensino público e garantir um padrão mínimo de qualidade da educação através de assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios (Constituição Federal, art. 211, § 1º).

Em virtude das profundas desigualdades econômicas entre as macro-regiões geográficas brasileiras, a situação financeira dos Estados é bastante diferente. Em vista disso, em alguns Estados a vinculação dos impostos que constituem o fundo não é suficiente para a aplicação de um valor mínimo do gasto aluno/ano, que seja capaz de assegurar ensino de qualidade para as oito séries do ensino fundamental. Nestes casos, a Emenda Constitucional n.º 14/96 prevê a participação da União na complementação de recursos do FUNDEF, a fim de garantir que um valor mínimo de gasto aluno/ano, definido nacionalmente, seja alcançado em todos os Estados da federação, uma vez que não há transferência de recursos entre as unidades federativas.

Assim, a participação da União no financiamento do ensino fundamental através do FUNDEF é realizada de modo a garantir que, em todas as unidades federativas, seja alcançado o valor mínimo do gasto aluno/ano estabelecido nacionalmente (Lei n.º 9.424/96, art. 6º). Ou seja, cabe ao governo federal complementar os recursos do fundo nos Estados em que as receitas vinculadas, que compõem o FUNDEF, são insuficientes para garantir a aplicação do valor mínimo estabelecido.

Em primeiro lugar, serão analisados os comportamentos dos impostos e transferências que compõem o FUNDEF nos Estados e regiões brasileiras. Através desta avaliação, é possível verificar as desigualdades na capacidade de financiamento e

observar a importância de cada fonte de receita vinculada ao fundo, segundo a origem dos recursos, entre os anos de 1998 e 2001, nas diferentes unidades federativas.

Em segundo lugar, serão observadas as mudanças no financiamento do ensino fundamental em decorrência do FUNDEF e os impactos do fundo nas diferentes unidades federadas, analisando os recursos totais dos fundos e os valores do gasto aluno/ano aplicados no âmbito de cada Estado, nos quatro primeiros anos do programa.

Em seguida, realiza-se um estudo sobre o papel da complementação da União no financiamento do FUNDEF. Com isso, pretende-se verificar se o FUNDEF representa um importante avanço para o equilíbrio federativo através do financiamento do ensino público fundamental.

4.1. As fontes de receitas e a base fiscal do FUNDEF

Nesta parte do trabalho pretende-se analisar o processo de financiamento do FUNDEF através da análise do comportamento das receitas vinculadas ao fundo e as desigualdades existentes na estrutura fiscal do quadro federativo brasileiro, resultando em desequilíbrios regionais no plano nacional.

Em primeiro lugar, serão avaliadas as receitas fiscais que compõem o FUNDEF e os recursos provenientes destas fontes disponíveis em cada Estado e no Distrito Federal, acompanhando a evolução das receitas e a distribuição dos impostos e transferências vinculadas ao fundo entre as unidades federadas.

Em segundo lugar, serão analisadas as participações de cada fonte no financiamento do FUNDEF no âmbito de cada Estado, com o intuito de identificar a importância de cada imposto e transferência nos fundos estaduais.

4.1.1. As receitas fiscais vinculadas ao FUNDEF

Segundo o artigo 60 da ADCT § 2º, as receitas do FUNDEF são compostas por uma subvinculação de 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.º 87/96 (Lei Kandir).

Neste ponto, será analisada a distribuição das fontes de receitas vinculadas ao FUNDEF em cada Estado e no Distrito Federal. Com isso, pretende-se verificar se existem distorções na questão do federalismo fiscal, mais especificamente, no que se refere ao comportamento dos impostos e transferências que compõem os recursos do fundo e, conseqüentemente, à capacidade de financiamento do ensino fundamental em cada unidade federada.

É importante destacar que o mecanismo do FUNDEF não promove alterações na base fiscal relacionada ao programa, como também não prevê uma redistribuição dos recursos vinculados ao fundo entre os Estados e Distrito Federal. Dessa maneira, a avaliação da distribuição das receitas originárias de cada fonte de recursos do fundo entre as unidades federativas torna-se necessária para analisar as desigualdades interestaduais existentes no financiamento do ensino fundamental, uma vez que os recursos fiscais disponíveis ao FUNDEF são resultados das trajetórias dos impostos e transferências vinculados à composição do fundo.

A partir deste momento, as tabelas 14 a 18, a seguir, realizam uma análise de cada uma das fontes de financiamento do FUNDEF, onde é possível observar as diferenças existentes nos recursos disponíveis e na distribuição percentual das receitas dos impostos e transferências vinculados ao FUNDEF em cada unidade da federação.

A tabela 14 analisa o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o qual trata-se de um imposto que incide à saída da mercadoria (origem), por ocasião da primeira operação de venda de uma mercadoria, sendo que nas etapas subseqüentes da circulação desta mercadoria, este tributo incide sobre o valor adicionado em relação à operação anterior. Esta fonte é de competência dos governos estaduais, porém 25% dos recursos são partilhados com os municípios segundo o critério compensatório, ou seja, faz retornar ao município a parcela deste tributo originária no seu território.

Os dados mostram que a maior parcela do ICMS está concentrada nos Estados da região Sudeste, responsáveis pela arrecadação de 59% desta fonte, em média, no período entre 1998 e 2001. Dentro desta região, destacam-se os Estados de São Paulo por cerca de 36% dos recursos desta fonte, seguidos pelos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde cada um responde por quase 10% da arrecadação nacional do ICMS.

Na região Sul, a arrecadação do ICMS corresponde, em média, por 15% da arrecadação desta fonte, sendo também a região com maior crescimento da participação percentual do ICMS. Destacam-se os Estados do Rio Grande do Sul, com cerca de 7% da arrecadação nacional, e o Estado do Paraná, cuja participação passa de 3,6% em 1998 para 5,3% em 2001.

Tabela 14 - Evolução e distribuição do ICMS, por UF e regiões, entre 1998 e 2001.

UF	1998		1999		2000		2001	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
AC	77,28	0,13	76,22	0,11	110,76	0,14	135,61	0,14
AM	1.032,23	1,76	1.096,18	1,65	1.403,65	1,72	1.659,74	1,77
AP	64,16	0,11	67,79	0,10	98,79	0,12	118,64	0,13
PA	798,49	1,36	903,10	1,36	1.182,93	1,45	1.455,77	1,55
RO	322,85	0,55	362,10	0,54	516,95	0,64	550,12	0,59
RR	62,83	0,11	61,10	0,09	108,31	0,13	118,02	0,13
TO	178,85	0,30	210,90	0,32	274,59	0,34	338,56	0,36
NO	2.536,70	4,33	2.777,39	4,18	3.695,99	4,54	4.376,47	4,67
AL	423,40	0,72	424,15	0,64	517,64	0,64	592,82	0,63
BA	2.663,12	4,54	2.970,48	4,47	3.682,42	4,52	4.187,24	4,47
CE	1.344,09	2,29	1.526,93	2,30	1.838,44	2,26	2.089,23	2,23
MA	426,67	0,73	451,49	0,68	625,40	0,77	798,50	0,85
PB	544,65	0,93	609,44	0,92	731,43	0,90	922,29	0,98
PE	1.701,95	2,90	1.776,71	2,67	2.116,78	2,60	2.365,98	2,53
PI	320,63	0,55	340,62	0,51	426,82	0,52	467,97	0,50
RN	512,53	0,87	613,10	0,92	788,08	0,97	908,01	0,97
SE	353,45	0,60	392,27	0,59	487,34	0,60	577,57	0,62
NE	8.290,48	14,14	9.105,18	13,69	11.214,34	13,78	12.909,61	13,78
DF	970,42	1,65	1.113,04	1,67	1.406,62	1,73	1.598,29	1,71
GO	1.520,27	2,59	1.759,09	2,65	2.142,35	2,63	2.560,98	2,73
MS	647,88	1,10	875,39	1,32	1.038,23	1,28	1.229,31	1,31
MT	820,67	1,40	1.116,66	1,68	1.405,54	1,73	1.526,27	1,63
CO	3.959,24	6,75	4.864,17	7,31	5.992,73	7,36	6.914,85	7,38
ES	1.517,88	2,59	1.550,38	2,33	1.997,99	2,45	2.426,24	2,59
MG	5.452,01	9,30	6.230,33	9,37	7.565,77	9,30	9.242,14	9,87
RJ	6.322,93	10,78	7.194,22	10,82	8.080,75	9,93	9.239,98	9,87
SP	22.387,60	38,17	24.694,37	37,13	30.203,65	37,11	33.642,74	35,92
SD	35.680,42	60,84	39.669,31	59,65	47.848,16	58,78	54.551,09	58,24
PR	2.118,42	3,61	3.344,45	5,03	4.276,43	5,25	4.927,99	5,26
RS	4.101,73	6,99	4.521,43	6,80	5.646,63	6,94	6.690,33	7,14
SC	1.962,93	3,35	2.223,84	3,34	2.721,53	3,34	3.290,37	3,51
SU	8.183,08	13,95	10.089,72	15,17	12.644,59	15,53	14.908,69	15,92
BR	58.649,91	100,00	66.505,78	100,00	81.395,82	100,00	93.660,71	100,00

Fonte: Balanços Estaduais/STN

Elaboração do autor

A região Nordeste é responsável por quase 14% da arrecadação nacional do ICMS. Os Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco respondem, em média, por 4,5%, 2,3% e 2,6%, respectivamente. Os demais Estados desta região possuem uma participação inferior a 1% dos recursos nacionais provenientes do ICMS.

Na região Centro-Oeste, o Estado de Goiás responde por cerca de 2,6% da arrecadação deste imposto no Brasil, enquanto os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal possuem, respectivamente, 1,6%, 1,3% e 1,7% das receitas totais do ICMS.

Já na região Norte, os Estados do Amazonas e do Pará arrecadam cerca de 1,7% e 1,4% dos recursos totais do ICMS, respectivamente. Nos demais Estados desta região, a participação na arrecadação desta fonte representa menos de 1% do total nacional.

As tabelas 15 e 16 tratam dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM). Estas receitas referem-se aos recursos recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, por sua participação na arrecadação de tributos federais. Estas fontes tratam-se de um mecanismo compensatório em favor das esferas subnacionais, sendo que a Constituição de 1988 determinou que 44% do produto arrecadado, através do IR e do IPI sejam destinados aos fundos, da seguinte forma: 21,5%, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios²², onde os critérios de rateio desses fundos de participação devem ter como objetivo promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios (art. 161).

A tabela 15 mostram a evolução e a distribuição percentual do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no período entre 1998 e 2001. O FPE possui caráter redistributivo, onde os recursos são redistribuídos proporcionalmente ao coeficiente de participação de cada Estado, o qual é resultado do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda per capita dentro de cada unidade. É importante notar que a distribuição percentual desta fonte não se altera no período analisado, pois os coeficientes de participação permaneceram inalterados.

A maior parcela do FPE se concentra na região Nordeste, que responde por mais de 52% dos recursos transferidos. O Estado da Bahia, maior beneficiado, responde por

²² Outros 3% destes recursos federais são destinados para financiar de programas de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Porém, este fundo não compõe as receitas vinculadas ao FUNDEF. Dessa maneira, está excluído do escopo de análise deste trabalho.

9,4% dos recursos desta fonte. Os Estados do Ceará, Maranhão e Pernambuco, a participação percentual corresponde a cerca de 7%, nos Estados de Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, esta participação gira em torno de 4%.

Tabela 15 - Evolução e distribuição do FPE, por UF e regiões, entre 1998 e 2001.

UF	1998		1999		2000		2001	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
AC	373,59	3,42	413,76	3,42	490,31	3,42	577,00	3,42
AM	304,72	2,79	337,49	2,79	399,93	2,79	470,64	2,79
AP	372,60	3,41	412,67	3,41	489,02	3,41	575,48	3,41
PA	667,45	6,11	739,23	6,11	875,99	6,11	1.030,88	6,11
RO	307,47	2,82	340,54	2,82	403,54	2,82	474,89	2,82
RR	270,90	2,48	300,03	2,48	355,54	2,48	418,41	2,48
TO	473,94	4,34	524,91	4,34	622,02	4,34	732,00	4,34
NO	2.770,68	25,37	3.068,63	25,37	3.636,35	25,37	4.279,31	25,37
AL	454,30	4,16	503,15	4,16	596,24	4,16	701,66	4,16
BA	1.026,10	9,40	1.136,44	9,40	1.346,69	9,40	1.584,81	9,40
CE	801,22	7,34	887,38	7,34	1.051,55	7,34	1.237,48	7,34
MA	788,25	7,22	873,02	7,22	1.034,53	7,22	1.217,46	7,22
PB	522,96	4,79	579,20	4,79	686,36	4,79	807,72	4,79
PE	753,53	6,90	834,56	6,90	988,96	6,90	1.163,82	6,90
PI	471,91	4,32	522,66	4,32	619,36	4,32	728,87	4,32
RN	456,24	4,18	505,30	4,18	598,79	4,18	704,66	4,18
SE	453,77	4,16	502,57	4,16	595,55	4,16	700,85	4,16
NE	5.728,28	52,46	6.344,28	52,46	7.518,02	52,46	8.847,32	52,46
DF	75,37	0,69	83,48	0,69	98,92	0,69	116,41	0,69
GO	310,48	2,84	343,86	2,84	407,48	2,84	479,53	2,84
MS	145,46	1,33	161,10	1,33	190,91	1,33	224,66	1,33
MT	252,03	2,31	279,13	2,31	330,78	2,31	389,26	2,31
CO	783,34	7,17	867,58	7,17	1.028,08	7,17	1.209,87	7,17
ES	163,81	1,50	181,42	1,50	214,98	1,50	252,99	1,50
MG	486,45	4,45	538,76	4,45	638,43	4,45	751,32	4,45
RJ	166,83	1,53	184,77	1,53	218,95	1,53	257,67	1,53
SP	109,20	1,00	120,95	1,00	143,32	1,00	168,66	1,00
SD	926,29	8,48	1.025,90	8,48	1.215,69	8,48	1.430,64	8,48
PR	314,86	2,88	348,71	2,88	413,23	2,88	486,29	2,88
RS	257,15	2,35	284,81	2,35	337,50	2,35	397,17	2,35
SC	139,76	1,28	154,79	1,28	183,42	1,28	215,86	1,28
SU	711,77	6,52	788,31	6,52	934,15	6,52	1.099,32	6,52
BR	10.920,35	100,00	12.094,69	100,00	14.332,30	100,00	16.866,46	100,00

Fonte: STN

Elaboração do autor

Na região Norte, a participação relativa do FPE representa 25,4% do total nacional no período analisado. Destacam-se o Estados do Pará, com participação de 6,1%, e o Estado do Tocantins, com 4,3% dos recursos totais do FPE. Nos demais

Estados, a distribuição percentual do FPE varia entre 2,5% e 3,5% do montante dos recursos desta fonte.

A região Sudeste é beneficiada com 8,5% dos recursos do FPE. O Estado de Minas Gerais responde por 4,4% dos recursos totais, enquanto os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo recebem cerca de 1,5%, 1,5% e 1,0% dos recursos transferidos pelo FPE, respectivamente.

Nos Estados do Centro-Oeste, a participação dos recursos do FPE representa 7,2% do montante total. O Distrito Federal recebe cerca de 0,7% dos recursos, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, a transferência do FPE corresponde, respectivamente, a 2,3%, 1,3% e 2,8% dos recursos nacionais totais.

A distribuição percentual do FPE na região Sul responde por 6,5%, sendo 2,9% para o Estado do Paraná, 2,3% para o Estado do Rio Grande do Sul e 1,3% para o Estado de Santa Catarina.

A terceira fonte de receitas do FUNDEF trata-se do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujos dados são analisados na tabela 16. O critério de redistribuição dos recursos do FPM determina que 10% dos recursos são destinados às capitais dos Estados, sendo que esta parcela é distribuída de acordo com o produto entre o fator representativo da população e o fator inverso da renda per capita do respectivo Estado. Já a parcela de 90%, destina-se aos demais municípios de acordo com os coeficientes individuais determinados pelo número de habitantes nos municípios.

Os Estados de São Paulo e Minas Gerais são, respectivamente, aqueles que recebem maior percentual dos recursos do FPM correspondentes a 13,2% e 13,1%. Nos demais Estados da região Sudeste, o Espírito Santo e o Rio de Janeiro responde por 1,8% e 3,0% dos recursos totais do FPM.

Na região Nordeste, as transferências do FPM somam cerca de 35% dos recursos nacionais, com destaque para os Estados da Bahia, com participação média de 9%, do Ceará, com percentual de cerca de 5,2%, e de Pernambuco que responde, em média, por 5% das transferências totais do FPM.

A região Sul é responsável por cerca de 17,6% dos recursos transferidos pelo FPM. Os Estados do Rio Grande do Sul e Paraná respondem, em média, por 6,8% dos

recursos nacionais, enquanto o Estado de Santa Catarina teve participação percentual de 3,9% da transferência desta fonte de receita para os municípios brasileiros.

A participação percentual do FPM na região Norte corresponde a 8,5% dos recursos totais nacionais. O Estado do Pará se destaca com cerca de 3,6% dos recursos transferidos por esta fonte. Nos demais Estados da região Norte, a distribuição percentual do FPM não supera a participação média de 1,5% dos recursos totais desta fonte.

Tabela 16 - Evolução e distribuição do FPM, por UF e regiões, entre 1998 e 2001.

UF	1998		1999		2000		2001	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
AC	64,71	0,53	72,25	0,53	82,70	0,55	96,88	0,55
AM	164,10	1,34	183,43	1,34	200,15	1,34	236,31	1,35
AP	47,50	0,39	53,02	0,39	53,95	0,36	66,64	0,38
PA	442,72	3,61	487,38	3,57	546,30	3,66	640,19	3,66
RO	103,61	0,85	115,80	0,85	135,88	0,91	159,24	0,91
RR	33,58	0,27	36,37	0,27	71,68	0,48	83,94	0,48
TO	188,37	1,54	210,51	1,54	229,12	1,54	268,53	1,53
NO	1.044,59	8,52	1.158,77	8,50	1.319,77	8,84	1.551,73	8,86
AL	281,17	2,29	327,74	2,40	357,36	2,39	417,34	2,38
BA	1.093,16	8,92	1.221,68	8,96	1.365,07	9,15	1.599,20	9,13
CE	640,17	5,22	722,14	5,29	765,88	5,13	898,48	5,13
MA	502,22	4,10	557,85	4,09	607,92	4,07	712,61	4,07
PB	398,27	3,25	444,44	3,26	486,06	3,26	569,56	3,25
PE	625,05	5,10	650,92	4,77	670,77	4,49	785,87	4,49
PI	305,48	2,49	341,49	2,50	372,98	2,50	437,20	2,50
RN	300,79	2,45	335,69	2,46	372,86	2,50	436,90	2,49
SE	169,94	1,39	189,98	1,39	217,18	1,46	254,56	1,45
NE	4.316,24	35,22	4.791,94	35,13	5.216,10	34,95	6.111,72	34,90
DF	35,83	0,29	39,96	0,29	36,55	0,24	40,69	0,23
GO	453,02	3,70	504,02	3,70	559,94	3,75	656,26	3,75
MS	187,69	1,53	209,44	1,54	229,04	1,53	268,39	1,53
MT	234,27	1,91	266,53	1,95	291,59	1,95	341,57	1,95
CO	910,81	7,43	1.019,96	7,48	1.117,12	7,48	1.306,90	7,46
ES	217,40	1,77	248,55	1,82	271,30	1,82	313,94	1,79
MG	1.605,87	13,10	1.791,91	13,14	1.961,18	13,14	2.298,80	13,13
RJ	375,46	3,06	417,15	3,06	456,10	3,06	535,26	3,06
SP	1.626,36	13,27	1.802,47	13,22	1.950,33	13,07	2.305,98	13,17
SD	3.825,09	31,21	4.260,07	31,23	4.638,91	31,08	5.453,99	31,14
PR	845,85	6,90	943,21	6,92	1.025,46	6,87	1.199,90	6,85
RS	837,00	6,83	931,91	6,83	1.019,76	6,83	1.194,61	6,82
SC	475,87	3,88	533,51	3,91	587,77	3,94	693,92	3,96
SU	2.158,72	17,61	2.408,63	17,66	2.632,99	17,64	3.088,43	17,64
BR	12.255,45	100,00	13.639,38	100,00	14.924,89	100,00	17.512,77	100,00

Fonte: STN

Elaboração do autor

Por fim, o FPM na região Centro-Oeste corresponde a 7,5% dos recursos totais desta fonte. O Estado de Goiás tem a maior participação percentual da região com 3,7%. Por outro lado, o Distrito Federal responde por menos de 0,3% da receita total do FPM.

As tabelas 17 e 18, a seguir, analisam a evolução e a distribuição percentual dos recursos provenientes do IPI-Exportação e da lei complementar 87/96, as duas outras fontes de recursos do FUNDEF, cuja participação na composição dos recursos do fundo é bastante reduzida em relação as demais fontes de receitas vinculadas ao FUNDEF.

Tabela 17 - Evolução e distribuição do IPI-Exp, por UF e regiões, entre 1998 e 2001.

UF	1998		1999		2000		2001	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
AC	0,05	0,00	0,02	0,00	0,04	0,00	0,05	0,00
AM	8,71	0,55	13,08	0,82	21,73	1,23	44,19	2,33
AP	0,73	0,05	0,98	0,06	0,46	0,03	0,45	0,02
PA	82,94	5,23	77,71	4,86	90,71	5,14	98,24	5,18
RO	1,01	0,06	1,20	0,08	1,57	0,09	2,42	0,13
RR	0,29	0,02	0,11	0,01	0,08	0,00	0,08	0,00
TO	0,13	0,01	0,41	0,03	0,33	0,02	0,32	0,02
NO	93,85	5,92	93,51	5,85	114,92	6,51	145,76	7,68
AL	2,36	0,15	2,58	0,16	1,47	0,08	0,74	0,04
BA	90,49	5,70	88,40	5,53	97,73	5,54	101,19	5,33
CE	13,88	0,87	13,01	0,81	16,81	0,95	20,96	1,10
MA	23,11	1,46	22,93	1,43	25,62	1,45	28,83	1,52
PB	4,88	0,31	4,46	0,28	4,21	0,24	4,20	0,22
PE	16,37	1,03	17,03	1,06	12,61	0,71	12,13	0,64
PI	2,89	0,18	2,56	0,16	2,10	0,12	2,09	0,11
RN	3,43	0,22	3,43	0,21	3,18	0,18	5,17	0,27
SE	2,24	0,14	1,32	0,08	1,41	0,08	1,36	0,07
NE	159,65	10,06	155,72	9,74	165,13	9,36	176,68	9,31
DF	0,02	0,00	0,03	0,00	0,05	0,00	0,11	0,01
GO	11,65	0,73	10,32	0,65	10,99	0,62	11,93	0,63
MS	6,42	0,40	6,04	0,38	6,83	0,39	7,30	0,38
MT	14,52	0,92	8,70	0,54	13,41	0,76	13,06	0,69
CO	32,62	2,06	25,10	1,57	31,28	1,77	32,39	1,71
ES	72,97	4,60	72,25	4,52	79,13	4,49	98,19	5,17
MG	217,44	13,70	283,30	17,72	277,51	15,73	289,91	15,27
RJ	80,52	5,08	82,76	5,18	98,39	5,58	97,13	5,12
SP	317,32	20,00	319,84	20,00	352,83	20,00	379,60	20,00
SD	688,24	43,38	758,15	47,41	807,85	45,79	864,84	45,57
PR	158,09	9,96	144,17	9,02	170,36	9,66	175,82	9,26
RS	294,75	18,58	270,25	16,90	300,29	17,02	318,02	16,76
SC	159,38	10,05	152,29	9,52	174,33	9,88	184,51	9,72
SU	612,22	38,59	566,72	35,44	644,98	36,56	678,34	35,74
BR	1.586,59	100,00	1.599,19	100,00	1.764,16	100,00	1.898,01	100,00

Fonte: STN

Elaboração do autor

Tabela 18 - Evolução e distribuição da LC 87/96, por UF e regiões, entre 1998 e 2001.

UF	1998		1999		2000		2001	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
AC	4,71	0,23	0,14	0,00	3,51	0,09	3,26	0,09
AM	27,96	1,34	40,16	0,88	38,94	1,03	36,10	1,01
AP	14,03	0,67	10,74	0,24	15,98	0,42	14,56	0,41
PA	186,15	8,91	204,05	4,47	169,69	4,50	156,29	4,37
RO	-	-	-	-	6,81	0,18	8,93	0,25
RR	1,00	0,05	0,00	0,00	1,17	0,03	1,37	0,04
TO	-	-	-	-	2,14	0,06	2,82	0,08
NO	233,85	11,19	255,08	5,59	238,26	6,32	223,32	6,25
AL	18,82	0,90	4,35	0,10	30,25	0,80	30,09	0,84
BA	95,23	4,56	157,13	3,44	143,64	3,81	133,11	3,73
CE	40,20	1,92	58,74	1,29	59,98	1,59	58,34	1,63
MA	46,93	2,25	74,12	1,62	64,79	1,72	60,13	1,68
PB	-	-	1,82	0,04	8,58	0,23	10,30	0,29
PE	35,45	1,70	13,44	0,29	47,65	1,26	48,36	1,35
PI	3,35	0,16	17,20	0,38	10,93	0,29	10,80	0,30
RN	-	-	-	-	9,84	0,26	12,97	0,36
SE	-	-	-	-	6,81	0,18	8,97	0,25
NE	239,99	11,48	326,81	7,16	382,47	10,14	373,07	10,44
DF	-	-	-	-	22,02	0,58	29,00	0,81
GO	-	-	0,07	0,00	47,94	1,27	47,80	1,34
MS	64,92	3,11	31,24	0,68	47,71	1,27	44,22	1,24
MT	59,41	2,84	92,82	2,03	74,92	1,99	69,51	1,95
CO	124,33	5,95	124,13	2,72	192,59	5,11	190,53	5,33
ES	79,47	3,80	244,87	5,36	159,10	4,22	152,68	4,27
MG	337,52	16,15	518,94	11,37	495,94	13,15	462,16	12,93
RJ	185,61	8,88	137,68	3,02	225,88	5,99	210,05	5,88
SP	0,06	0,00	2.011,57	44,06	1.165,77	30,91	1.112,12	31,12
SD	602,65	28,84	2.913,06	63,81	2.046,69	54,27	1.937,02	54,21
PR	362,09	17,33	446,07	9,77	389,65	10,33	361,10	10,11
RS	419,81	20,09	360,78	7,90	389,08	10,32	359,69	10,07
SC	107,21	5,13	139,25	3,05	132,36	3,51	128,62	3,60
SU	889,11	42,54	946,10	20,72	911,10	24,16	849,42	23,77
BR	2.089,93	100,00	4.565,18	100,00	3.771,10	100,00	3.573,37	100,00

Fonte: STN Elaboração do autor

O **IPI-Exportação** é um fundo constituído por 10% da arrecadação do IPI e distribuído proporcionalmente ao valor exportado individualmente, respeitado o limite máximo de 20% para cada um. Aos municípios dos Estados exportadores cabe 25% dos recursos recebidos pelo governo estadual, utilizando-se para tal o índice de participação dos municípios na distribuição do ICMS.

Os dados da tabela 17 mostram que grande parte dos recursos do IPI-Exportação concentra-se nas regiões Sudeste e Sul, as quais, juntas, representam mais de 80% das receitas totais desta fonte.

As unidades federativas com maior participação percentual nos recursos totais do IPI-Exportação são os Estados de São Paulo, com 20% da receita proveniente desta fonte, Rio Grande do Sul, com participação média de 17%, em seguida, surge o Estado de Minas Gerais, responsável por cerca de 15% dos recursos totais.

A última fonte de receita vinculada ao FUNDEF é a Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996, a qual dispõe sobre a desoneração do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) nas transações de produtos destinados à exportação, e sobre os bens de capital, a energia elétrica e os bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas, de forma a minimizar os efeitos de uma eventual queda no valor das arrecadações dos Estados em virtude da desoneração das exportações.

A tabela 18 mostra que a grande maioria dos recursos da desoneração das exportações se destinam às regiões Sudeste e Sul. A região Sudeste responde por mais de 50% dos recursos no período de 1999 a 2001, com destaque para o Estado de São Paulo, cuja participação atinge 44% dos recursos em 1999, 30% em 2000 e 31% em 2001. Já os Estados da região Sul somam 42% em 1998, 20,7% em 1999, 24,2% em 2001 e 23,8% em 2001.

A partir da análise das tabelas 14 a 18, é possível observar as diferenças existentes na distribuição percentual dos recursos das fontes de receitas vinculadas ao FUNDEF. Com isso, demonstra-se que as desigualdades interestaduais do FUNDEF têm origem na base fiscal que compõe as receitas do fundo.

Estas desigualdades interestaduais podem ser constatadas através da tabela 19, onde estão comparados os recursos totais disponíveis ao FUNDEF, resultado das fontes de receitas vinculadas ao fundo, a distribuição percentual destes recursos na composição dos fundos estaduais e a participação percentual das matrículas no ensino público fundamental entre as unidades federadas.

Tabela 19 - Evolução dos recursos vinculados ao FUNDEF em relação às matrículas no ensino fundamental, por UF e região, em 1998 a 2001.

UF	1998			1999			2000			2001		
	Receita (R\$ mil)	Receita (%)	Matric.(%)	Receita (R\$ mil)	Receita (%)	Matric.(%)	Receita (R\$ mil)	Receita (%)	Matric.(%)	Receita (R\$ mil)	Receita (%)	Matric.(%)
AC	78.049,71	0,61	0,41	84.358,84	0,57	0,42	103.098,43	0,59	0,42	121.921,18	0,61	0,43
AM	230.658,00	1,80	1,85	250.550,28	1,70	1,88	309.660,20	1,78	1,93	367.047,11	1,83	2,07
AP	74.855,02	0,58	0,36	81.779,17	0,55	0,36	98.730,17	0,57	0,36	116.366,03	0,58	0,37
PA	326.663,78	2,55	4,69	361.720,89	2,45	4,76	429.844,50	2,47	4,75	507.204,81	2,53	4,80
RO	110.240,17	0,86	0,88	122.945,58	0,83	0,92	159.712,52	0,92	0,93	179.340,67	0,90	0,93
RR	55.289,52	0,43	0,20	59.642,51	0,40	0,24	80.516,67	0,46	0,24	93.273,01	0,47	0,22
TO	126.194,62	0,98	1,04	142.010,61	0,96	1,05	169.229,88	0,97	0,99	201.334,76	1,01	0,89
NO	1.001.950,82	7,81	9,43	1.103.007,88	7,47	9,63	1.350.792,36	7,75	9,62	1.586.487,57	7,92	9,72
AL	177.006,93	1,38	1,89	189.295,99	1,28	1,99	225.444,85	1,29	2,05	261.399,27	1,31	2,10
BA	745.214,31	5,81	10,31	836.120,47	5,66	10,70	995.334,02	5,71	10,82	1.140.831,79	5,70	10,96
CE	425.932,57	3,32	5,05	481.229,03	3,26	5,05	559.897,98	3,21	5,21	645.672,23	3,22	5,16
MA	268.076,36	2,09	4,62	296.909,18	2,01	4,71	353.739,63	2,03	4,74	422.629,02	2,11	4,76
PB	220.614,03	1,72	2,46	245.903,81	1,67	2,50	287.495,54	1,65	2,50	347.110,26	1,73	2,48
PE	469.854,21	3,66	4,92	493.900,02	3,35	4,87	575.515,40	3,30	4,85	656.424,63	3,28	4,91
PI	165.639,62	1,29	2,04	183.679,91	1,24	2,25	214.828,34	1,23	2,22	247.040,43	1,23	2,32
RN	190.948,65	1,49	1,80	218.629,90	1,48	1,80	265.911,65	1,53	1,82	310.156,52	1,55	1,80
SE	146.910,14	1,15	1,23	162.920,50	1,10	1,21	196.243,63	1,13	1,21	231.496,37	1,16	1,22
NE	2.810.196,83	21,91	34,31	3.108.588,81	21,06	35,07	3.674.411,03	21,08	35,42	4.262.760,50	21,29	35,71
DF	162.246,70	1,27	1,07	185.477,59	1,26	1,04	234.623,91	1,35	0,99	267.676,14	1,34	0,97
GO	344.312,18	2,68	3,24	392.604,33	2,66	3,23	475.304,87	2,73	3,20	563.473,96	2,81	3,11
MS	157.856,07	1,23	1,29	192.481,76	1,30	1,28	226.906,16	1,30	1,29	266.080,89	1,33	1,33
MT	207.135,27	1,62	1,59	264.576,50	1,79	1,74	317.434,70	1,82	1,77	350.950,71	1,75	1,75
CO	871.550,22	6,80	7,19	1.035.140,18	7,01	7,29	1.254.269,64	7,20	7,25	1.448.181,70	7,23	7,16
ES	307.727,61	2,40	1,69	344.620,38	2,33	1,66	408.375,96	2,34	1,66	486.607,91	2,43	1,62
MG	1.214.893,08	9,47	11,30	1.404.484,95	9,52	10,88	1.640.825,17	9,41	10,53	1.956.648,43	9,77	10,34
RJ	1.069.701,63	8,34	5,79	1.202.488,89	8,15	6,04	1.362.010,08	7,81	6,16	1.551.014,30	7,74	6,25
SP	3.666.080,80	28,58	17,39	4.342.379,32	29,42	16,93	5.072.385,35	29,10	16,84	5.641.365,90	28,17	16,63
SD	6.258.403,12	48,80	36,17	7.293.973,54	49,42	35,51	8.483.596,56	48,68	35,20	9.635.636,54	48,11	34,84
PR	569.896,06	4,44	5,16	783.992,44	5,31	4,87	941.269,08	5,40	4,83	1.072.665,22	5,36	4,88
RS	886.565,78	6,91	4,95	955.376,77	6,47	4,88	1.153.989,44	6,62	4,90	1.343.974,78	6,71	4,92
SC	426.772,17	3,33	2,80	480.552,84	3,26	2,75	569.913,53	3,27	2,79	676.990,52	3,38	2,77
SU	1.883.234,00	14,68	12,91	2.219.922,05	15,04	12,50	2.665.172,05	15,29	12,51	3.093.630,52	15,45	12,57
BR	12.825.334,99	100,00	100,00	14.760.632,47	100,00	100,00	17.428.241,64	100,00	100,00	20.026.696,83	100,00	100,00

Fonte: STN (Receita do FUNDEF, em valores nominais) / MEC (Censo escolar 1998 a 2001) Elaboração do autor

A análise da tabela 19 será realizada através da classificação das unidades federativas em três categorias distintas, utilizando como variáveis a distribuição percentual dos recursos vinculados ao FUNDEF em comparação com a distribuição percentual do número de matrículas no ensino fundamental no período entre 1998 e 2001.

Dessa forma, é possível separar os Estados e o Distrito Federal em três categorias:

1ª) Aqueles com receitas vinculadas ao fundo proporcionalmente superior às matrículas no ensino fundamental.

2ª) Aqueles cujos os valores percentuais das receitas vinculadas ao fundo e das matrículas no ensino fundamental estão bastante próximos.

3ª) Aqueles com receitas vinculadas ao fundo proporcionalmente inferior às matrículas no ensino fundamental.

Na região Norte, os Estados de Roraima, Amapá e Acre estão classificadas no 1ª categoria, com destaque para Roraima onde as receitas vinculadas superam, proporcionalmente, o dobro do percentual das matrículas no ensino fundamental. Nos Estados do Tocantins e Rondônia, os valores percentuais das duas variáveis estão bem próximos, colocando-os na 2ª categoria. Já na 3ª categoria, encontram-se o Estado do Pará, com o valor percentual das receitas vinculadas ao fundo bastante inferior à proporção das matrículas no ensino fundamental, e o Estado do Amazonas, onde os valores analisados estavam bem próximos em 1998, porém estes foram se distanciando nos anos posteriores.

Os Estados da região Nordeste encontram-se classificados na 3ª categoria. Por um lado, destacam-se os Estados do Maranhão e da Bahia, onde as receitas vinculadas ao FUNDEF são bastante inferiores ao percentual de matrículas no ensino fundamental, caso do Maranhão esta diferença é superior ao dobro.

Por outro lado, os Estados do Rio Grande do Norte e Sergipe se destacam por apresentarem uma tendência de redução da diferença entre estas duas variáveis estudadas. Já nos demais Estados da região Nordeste, pertencentes à terceira categoria, a diferença dos valores percentuais das receitas vinculadas ao fundo e das matrículas no ensino fundamental se amplia no período analisado.

Na região Centro-Oeste, os valores percentuais das receitas vinculadas ao fundo e das matrículas no ensino fundamental estão bastante próximos, esta situação é observada

nos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os quais classificam-se na 2ª categoria. O Estado de Goiás está classificado na 3ª categoria, porém existe uma tendência de aproximação entre as variáveis analisadas. Já o Distrito Federal classifica-se na 1ª categoria, onde as receitas do FUNDEF superam proporcionalmente as matrículas no ensino fundamental, com tendência de ampliação desta diferença entre os anos de 1998 e 2001.

Os Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, na região Sudeste, são classificados na 1ª categoria, com destaque para São Paulo, cujo o valor percentual das receitas vinculadas ao fundo é bem superior ao valor percentual das matrículas no ensino fundamental. Já o Estado de Minas Gerais encontra-se na 3ª categoria, porém com uma tendência de aproximação entre os valores percentuais das receitas e das matrículas presentes neste Estado.

Na região Sul, os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina encontram-se na 1ª categoria, onde apenas o primeiro esteve na 3ª categoria em 1998, porém este quadro foi revertido nos anos seguintes.

Dessa maneira, observou-se que as desigualdades existentes na capacidade de financiamento do FUNDEF nos Estados e Distrito Federal são originadas através do comportamento dos impostos e transferências vinculados ao fundo, disponível no âmbito de cada unidade federativa, uma vez que o mecanismo do FUNDEF não promove alterações na estrutura fiscal relacionada com o programa e nem prevê uma redistribuição de recursos no plano nacional, ou seja, entre os Estados da federação.

Tendo em vista que o comportamento das fontes de receitas vinculadas ao fundo é um fator exógeno ao programa, a legislação que institui o FUNDEF propõe uma política de correção das desigualdades interestaduais, a qual é colocada como um dos objetivos do programa e é o principal objeto de análise desta pesquisa. Esta política baseia-se na garantia de um valor mínimo do gasto aluno/ano estabelecido nacionalmente.

Com isso, nos Estados com menores capacidades de financiamento, onde os recursos vinculados ao FUNDEF fossem insuficientes para garantir a aplicação deste valor mínimo, os fundos estaduais seriam complementados com recursos da União, passando a compor os recursos disponíveis ao FUNDEF.

4.1.2. A composição dos recursos do FUNDEF

O FUNDEF garante a constituição de um bloco de recursos vinculados ao financiamento do ensino público fundamental, composto por recursos dos próprios Estados e municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma nova parcela referente à complementação de recursos da União.

Nesta parte do trabalho, pretende-se analisar a importância das fontes de receitas vinculadas ao FUNDEF em cada unidade federativa, a fim de avaliar a participação de cada imposto e transferência na composição dos fundos estaduais, incluindo a complementação de recursos da União, no período entre 1998 e 2001.

As tabelas 20, 21, 22 e 23 mostram os valores das receitas realizadas segundo a origem dos recursos do fundo, bem como calcula a participação de cada imposto e transferência que compõe o FUNDEF no âmbito dos Estados, Distrito Federal e regiões nos quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF.

É importante frisar que os valores apresentados sobre os impostos e transferências, que compõem os recursos do fundo, estão ajustados de acordo com os Balanços Oficiais dos Estados e do Distrito Federal. Este ajuste é realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) após a realização do exercício, com a finalidade de medir as diferenças entre os valores repassados para o FUNDEF e os valores efetivamente arrecadados, segundo os balanços estaduais, servindo de base para os ajuste dos governos estaduais, referentes ao repasse do ICMS, bem como para o ajuste da complementação da União. Assim, esta pesquisa mostra os valores exatos da composição dos recursos do FUNDEF, de acordo com a legislação e com os dados oficiais.

Tabela 20 - Composição dos recursos do FUNDEF em 1998, por UFs e regiões

em R\$ 1.000

UF	ICMS		FPE		FPM		IPIExportação		LC 87/96		Complem.União		TOTAL	
	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%
AC	11.592	14,85	56.038	71,80	9.706	12,44	7	0,01	707	0,91			78.050	100,0
AM	154.834	67,13	45.708	19,82	24.615	10,67	1.306	0,57	4.194	1,82			230.658	100,0
AP	9.624	12,86	55.890	74,66	7.125	9,52	110	0,15	2.105	2,81			74.855	100,0
PA	119.774	27,28	100.118	22,80	66.408	15,12	12.442	2,83	27.923	6,36	112.454	25,61	439.118	100,0
RO	48.427	43,93	46.121	41,84	15.541	14,10	151	0,14	0	0,00			110.240	100,0
RR	9.424	17,04	40.635	73,50	5.037	9,11	43	0,08	150	0,27			55.290	100,0
TO	26.828	21,26	71.091	56,33	28.255	22,39	20	0,02	0	0,00			126.195	100,0
NO	380.504	34,14	415.602	37,29	156.688	14,06	14.078	1,26	35.078	3,15	112.454	10,09	1.114.405	100,0
AL	63.510	35,88	68.145	38,50	42.175	23,83	355	0,20	2.822	1,59			177.007	100,0
BA	399.468	44,93	153.915	17,31	163.974	18,44	13.573	1,53	14.285	1,61	143.943	16,19	889.157	100,0
CE	201.613	42,68	120.182	25,44	96.025	20,33	2.082	0,44	6.030	1,28	46.413	9,83	472.346	100,0
MA	64.000	15,18	118.238	28,04	75.333	17,87	3.466	0,82	7.040	1,67	153.536	36,42	421.612	100,0
PB	81.697	37,03	78.445	35,56	59.740	27,08	733	0,33	0	0,00			220.614	100,0
PE	255.293	53,62	113.029	23,74	93.758	19,69	2.456	0,52	5.318	1,12	6.256	1,31	476.111	100,0
PI	48.094	25,35	70.787	37,32	45.822	24,16	433	0,23	503	0,27	24.054	12,68	189.694	100,0
RN	76.880	40,26	68.436	35,84	45.118	23,63	514	0,27	0	0,00			190.949	100,0
SE	53.017	36,09	68.066	46,33	25.491	17,35	336	0,23	0	0,00			146.910	100,0
NE	1.243.572	39,05	859.242	26,98	647.436	20,33	23.948	0,75	35.998	1,13	374.202	11,75	3.184.399	100,0
DF	145.563	89,72	11.306	6,97	5.375	3,31	3	0,00	0	0,00			162.247	100,0
GO	228.040	66,23	46.571	13,53	67.953	19,74	1.748	0,51	0	0,00			344.312	100,0
MS	97.182	61,56	21.819	13,82	28.154	17,84	964	0,61	9.737	6,17			157.856	100,0
MT	123.100	59,43	37.805	18,25	35.140	16,96	2.179	1,05	8.912	4,30			207.135	100,0
CO	593.885	68,14	117.501	13,48	136.622	15,68	4.893	0,56	18.649	2,14			871.550	100,0
ES	227.681	73,99	24.571	7,98	32.611	10,60	10.945	3,56	11.920	3,87			307.728	100,0
MG	817.802	67,31	72.967	6,01	240.881	19,83	32.616	2,68	50.628	4,17			1.214.893	100,0
RJ	948.439	88,66	25.025	2,34	56.319	5,26	12.078	1,13	27.841	2,60			1.069.702	100,0
SP	3.358.140	91,60	16.381	0,45	243.953	6,65	47.598	1,30	9	0,00			3.666.081	100,0
SD	5.352.062	85,52	138.943	2,22	573.763	9,17	103.237	1,65	90.398	1,44			6.258.403	100,0
PR	317.763	55,76	47.228	8,29	126.878	22,26	23.714	4,16	54.313	9,53			569.896	100,0
RS	615.260	69,40	38.573	4,35	125.550	14,16	44.212	4,99	62.971	7,10			886.566	100,0
SC	294.439	68,99	20.964	4,91	71.380	16,73	23.908	5,60	16.082	3,77			426.772	100,0
SU	1.227.462	65,18	106.765	5,67	323.808	17,19	91.833	4,88	133.366	7,08			1.883.234	100,0
BR	8.797.486	66,09	1.638.053	12,31	1.838.317	13,81	237.989	1,79	313.489	2,35	486.656	3,66	13.311.991	100,0

Fonte: STN

Elaboração do autor

Tabela 21 - Composição dos recursos do FUNDEF em 1999, por UFs e regiões

em R\$ 1.000

UF	ICMS		FPE		FPM		IPIExportação		LC 87/96		Complem.União		TOTAL	
	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%
AC	11.434	13,55	62.064	73,57	10.838	12,85	3	0,00	21	0,02			84.359	100,0
AM	164.427	65,63	50.624	20,20	27.515	10,98	1.962	0,78	6.023	2,40			250.550	100,0
AP	10.168	12,43	61.901	75,69	7.954	9,73	146	0,18	1.611	1,97			81.779	100,0
PA	135.465	28,33	110.884	23,19	73.108	15,29	11.657	2,44	30.607	6,40	116.501	24,36	478.222	100,0
RO	54.315	44,18	51.081	41,55	17.370	14,13	180	0,15	0	0,00	0		122.946	100,0
RR	9.165	15,37	45.005	75,46	5.455	9,15	17	0,03	1	0,00	0		59.643	100,0
TO	31.636	22,28	78.736	55,44	31.577	22,24	62	0,04	0	0,00	0		142.011	100,0
NO	416.609	34,16	460.294	37,74	173.816	14,25	14.026	1,15	38.262	3,14	116.501	9,55	1.219.509	100,0
AL	63.623	33,05	75.473	39,20	49.161	25,54	386	0,20	653	0,34	3.220	1,67	192.516	100,0
BA	445.571	42,38	170.466	16,22	183.252	17,43	13.260	1,26	23.570	2,24	215.147	20,47	1.051.268	100,0
CE	229.039	44,50	133.106	25,86	108.321	21,04	1.952	0,38	8.811	1,71	33.519	6,51	514.748	100,0
MA	67.723	14,37	130.953	27,78	83.677	17,75	3.439	0,73	11.117	2,36	174.481	37,01	471.390	100,0
PB	91.415	36,47	86.880	34,67	66.665	26,60	670	0,27	273	0,11	4.723	1,88	250.627	100,0
PE	266.507	53,09	125.184	24,94	97.638	19,45	2.555	0,51	2.016	0,40	8.120	1,62	502.020	100,0
PI	51.093	24,57	78.399	37,70	51.224	24,63	384	0,18	2.580	1,24	24.277	11,67	207.957	100,0
RN	91.965	42,06	75.796	34,67	50.354	23,03	515	0,24	0	0,00			218.630	100,0
SE	58.841	36,12	75.386	46,27	28.496	17,49	198	0,12	0	0,00			162.921	100,0
NE	1.365.777	38,23	951.642	26,64	718.790	20,12	23.358	0,65	49.021	1,37	463.488	12,98	3.572.077	100,0
DF	166.956	90,01	12.522	6,75	5.995	3,23	5	0,00	0	0,00			185.478	100,0
GO	263.863	67,21	51.580	13,14	75.603	19,26	1.548	0,39	11	0,00			392.604	100,0
MS	131.308	68,22	24.165	12,55	31.416	16,32	906	0,47	4.686	2,43			192.482	100,0
MT	167.499	63,31	41.870	15,83	39.980	15,11	1.305	0,49	13.923	5,26			264.576	100,0
CO	729.626	70,49	130.136	12,57	152.994	14,78	3.764	0,36	18.619	1,80			1.035.140	100,0
ES	232.558	67,48	27.213	7,90	37.282	10,82	10.837	3,14	36.730	10,66			344.620	100,0
MG	934.550	66,54	80.814	5,75	268.786	19,14	42.495	3,03	77.840	5,54			1.404.485	100,0
RJ	1.079.134	89,74	27.716	2,30	62.573	5,20	12.414	1,03	20.653	1,72			1.202.489	100,0
SP	3.704.156	85,30	18.142	0,42	270.370	6,23	47.976	1,10	301.736	6,95			4.342.379	100,0
SD	5.950.397	81,58	153.884	2,11	639.011	8,76	113.722	1,56	436.959	5,99			7.293.974	100,0
PR	501.668	63,99	52.307	6,67	141.482	18,05	21.626	2,76	66.910	8,53			783.992	100,0
RS	678.214	70,99	42.721	4,47	139.786	14,63	40.538	4,24	54.117	5,66			955.377	100,0
SC	333.576	69,42	23.218	4,83	80.027	16,65	22.844	4,75	20.887	4,35			480.553	100,0
SU	1.513.458	68,18	118.246	5,33	361.295	16,28	85.008	3,83	141.915	6,39			2.219.922	100,0
BR	9.975.867	65,03	1.814.203	11,83	2.045.907	13,34	239.879	1,56	684.776	4,46	579.989	3,78	15.340.621	100,0

Fonte: STN

Elaboração do autor

Tabela 22 - Composição dos recursos do FUNDEF em 2000, por UFs e regiões

em R\$ 1.000

UF	ICMS		FPE		FPM		IPIExportação		LC 87/96		Complem.União		TOTAL	
	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%
AC	16.614	16,12	73.546	71,34	12.404	12,03	6	0,01	527	0,51			103.098	100,0
AM	210.547	67,99	59.989	19,37	30.023	9,70	3.259	1,05	5.842	1,89			309.660	100,0
AP	14.819	15,01	73.353	74,30	8.092	8,20	70	0,07	2.397	2,43			98.730	100,0
PA	177.440	33,86	131.399	25,07	81.946	15,64	13.606	2,60	25.454	4,86	94.230	17,98	524.075	100,0
RO	77.542	48,55	60.531	37,90	20.382	12,76	236	0,15	1.022	0,64			159.713	100,0
RR	16.246	20,18	53.331	66,24	10.751	13,35	11	0,01	176	0,22			80.517	100,0
TO	41.189	24,34	93.303	55,13	34.368	20,31	49	0,03	321	0,19			169.230	100,0
NO	554.398	38,37	545.452	37,75	197.966	13,70	17.238	1,19	35.738	2,47	94.230	6,52	1.445.023	100,0
AL	77.646	34,44	89.436	39,67	53.605	23,78	221	0,10	4.538	2,01	0		225.445	100,0
BA	552.363	46,55	202.004	17,02	204.761	17,26	14.660	1,24	21.546	1,82	191.187	16,11	1.186.521	100,0
CE	275.765	49,00	157.732	28,03	114.882	20,41	2.522	0,45	8.996	1,60	2.871	0,51	562.769	100,0
MA	93.810	17,95	155.180	29,69	91.188	17,45	3.842	0,74	9.719	1,86	168.850	32,31	522.590	100,0
PB	109.715	38,16	102.954	35,81	72.910	25,36	631	0,22	1.287	0,45	0		287.496	100,0
PE	317.518	55,17	148.344	25,78	100.615	17,48	1.891	0,33	7.148	1,24	0	0,00	575.515	100,0
PI	64.023	26,33	92.903	38,21	55.948	23,01	314	0,13	1.640	0,67	28.316	11,65	243.144	100,0
RN	118.212	44,46	89.818	33,78	55.929	21,03	476	0,18	1.477	0,56			265.912	100,0
SE	73.101	37,25	89.333	45,52	32.578	16,60	212	0,11	1.021	0,52			196.244	100,0
NE	1.682.151	41,37	1.127.704	27,74	782.415	19,24	24.770	0,61	57.371	1,41	391.225	9,62	4.065.636	100,0
DF	210.994	89,93	14.838	6,32	5.482	2,34	7	0,00	3.303	1,41			234.624	100,0
GO	321.352	67,61	61.122	12,86	83.991	17,67	1.649	0,35	7.191	1,51			475.305	100,0
MS	155.734	68,63	28.636	12,62	34.356	15,14	1.024	0,45	7.156	3,15			226.906	100,0
MT	210.831	66,42	49.616	15,63	43.738	13,78	2.011	0,63	11.239	3,54			317.435	100,0
CO	898.910	71,67	154.213	12,30	167.568	13,36	4.691	0,37	28.888	2,30			1.254.270	100,0
ES	299.699	73,39	32.248	7,90	40.695	9,97	11.869	2,91	23.865	5,84			408.376	100,0
MG	1.134.865	69,16	95.765	5,84	294.178	17,93	41.626	2,54	74.391	4,53			1.640.825	100,0
RJ	1.212.112	88,99	32.843	2,41	68.415	5,02	14.758	1,08	33.882	2,49			1.362.010	100,0
SP	4.530.548	89,32	21.498	0,42	292.549	5,77	52.925	1,04	174.865	3,45			5.072.385	100,0
SD	7.177.225	84,60	182.354	2,15	695.836	8,20	121.178	1,43	307.004	3,62			8.483.597	100,0
PR	641.464	68,15	61.984	6,59	153.819	16,34	25.554	2,71	58.448	6,21			941.269	100,0
RS	846.995	73,40	50.625	4,39	152.964	13,26	45.043	3,90	58.363	5,06			1.153.989	100,0
SC	408.230	71,63	27.514	4,83	88.165	15,47	26.150	4,59	19.854	3,48			569.914	100,0
SU	1.896.689	71,17	140.123	5,26	394.948	14,82	96.747	3,63	136.665	5,13			2.665.172	100,0
BR	12.209.373	68,16	2.149.846	12,00	2.238.733	12,50	264.624	1,48	565.666	3,16	485.455	2,71	17.913.697	100,0

Fonte: STN

Elaboração do autor

Tabela 23 - Composição dos recursos do FUNDEF em 2001, por UFs e regiões

em R\$ 1.000

UF	ICMS		FPE		FPM		IPIExportação		LC 87/96		Complem.União		TOTAL	
	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%	valores	part.%
AC	20.342	16,68	86.550	70,99	14.531	11,92	8	0,01	489	0,40			121.921	100,0
AM	248.962	67,83	70.596	19,23	35.447	9,66	6.628	1,81	5.415	1,48			367.047	100,0
AP	17.795	15,29	86.323	74,18	9.996	8,59	68	0,06	2.184	1,88			116.366	100,0
PA	218.366	38,39	154.632	27,19	96.028	16,88	14.737	2,59	23.443	4,12	61.602	10,83	568.807	100,0
RO	82.518	46,01	71.234	39,72	23.886	13,32	363	0,20	1.340	0,75			179.341	100,0
RR	17.703	18,98	62.761	67,29	12.591	13,50	13	0,01	205	0,22			93.273	100,0
TO	50.784	25,22	109.801	54,54	40.279	20,01	48	0,02	423	0,21			201.335	100,0
NO	656.470	39,83	641.896	38,95	232.759	14,12	21.864	1,33	33.498	2,03	61.602	3,74	1.648.089	100,0
AL	88.923	34,02	105.249	40,26	62.601	23,95	112	0,04	4.514	1,73			261.399	100,0
BA	628.086	48,15	237.721	18,23	239.880	18,39	15.179	1,16	19.967	1,53	163.511	12,54	1.304.342	100,0
CE	313.385	48,54	185.621	28,75	134.771	20,87	3.144	0,49	8.750	1,36		0,00	645.672	100,0
MA	119.775	21,03	182.618	32,07	106.892	18,77	4.325	0,76	9.019	1,58	146.794	25,78	569.423	100,0
PB	138.344	39,86	121.158	34,90	85.434	24,61	630	0,18	1.545	0,44			347.110	100,0
PE	354.898	54,07	174.573	26,59	117.880	17,96	1.820	0,28	7.254	1,11		0,00	656.425	100,0
PI	70.196	26,32	109.330	40,99	65.580	24,59	314	0,12	1.621	0,61	19.652	7,37	266.693	100,0
RN	136.202	43,91	105.700	34,08	65.535	21,13	775	0,25	1.945	0,63			310.157	100,0
SE	86.635	37,42	105.128	45,41	38.184	16,49	204	0,09	1.346	0,58			231.496	100,0
NE	1.936.442	42,16	1.327.098	28,90	916.758	19,96	26.502	0,58	55.960	1,22	329.957	7,18	4.592.717	100,0
DF	239.744	89,56	17.462	6,52	6.104	2,28	16	0,01	4.350	1,63			267.676	100,0
GO	384.147	68,17	71.930	12,77	98.438	17,47	1.789	0,32	7.170	1,27			563.474	100,0
MS	184.396	69,30	33.699	12,67	40.258	15,13	1.095	0,41	6.633	2,49			266.081	100,0
MT	228.940	65,23	58.389	16,64	51.235	14,60	1.959	0,56	10.427	2,97			350.951	100,0
CO	1.037.227	71,62	181.480	12,53	196.036	13,54	4.859	0,34	28.580	1,97			1.448.182	100,0
ES	363.936	74,79	37.949	7,80	47.091	9,68	14.729	3,03	22.903	4,71			486.608	100,0
MG	1.386.320	70,85	112.698	5,76	344.821	17,62	43.486	2,22	69.324	3,54			1.956.648	100,0
RJ	1.385.996	89,36	38.650	2,49	80.290	5,18	14.570	0,94	31.508	2,03			1.551.014	100,0
SP	5.046.410	89,45	25.300	0,45	345.897	6,13	56.940	1,01	166.818	2,96			5.641.366	100,0
SD	8.182.663	84,92	214.596	2,23	818.099	8,49	129.725	1,35	290.553	3,02			9.635.637	100,0
PR	739.198	68,91	72.944	6,80	179.985	16,78	26.373	2,46	54.166	5,05			1.072.665	100,0
RS	1.003.550	74,67	59.576	4,43	179.192	13,33	47.703	3,55	53.954	4,01			1.343.975	100,0
SC	493.555	72,90	32.379	4,78	104.087	15,37	27.676	4,09	19.293	2,85			676.991	100,0
SU	2.236.304	72,29	164.898	5,33	463.264	14,97	101.751	3,29	127.413	4,12			3.093.631	100,0
BR	14.049.106	68,81	2.529.969	12,39	2.626.915	12,87	284.702	1,39	536.005	2,63	391.558	1,92	20.418.255	100,0

Fonte: STN

Elaboração do autor

a) Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

A análise das tabelas 20 a 23 mostra que a participação percentual média nacional do ICMS é crescente, passando de 66,1% em 1998 para 65,% em 1999, 68,1% em 2000 e 68,8% em 2001, constituindo a principal fonte de receitas do fundo, entre os anos de 1998 e 2001.

Porém, existem grandes diferenças na participação do ICMS no financiamento dos fundos no âmbito de cada Estado. O ICMS possui alta participação no financiamento do FUNDEF nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, em alguns Estados esta fonte constitui mais de 80% dos recursos do fundo, tais como em São Paulo (91,6% em 1998, 85,3% em 1999, 89,3% em 2000, 89,4% em 2001), Distrito Federal (89,7% em 1998, 90% em 1999, 89,9% em 2000, 89,6% em 2001) e Rio de Janeiro (88,7% em 1998, 89,7% em 1999, 89% em 2000, 89,3% em 2001). Nas regiões Norte e Nordeste, a participação do ICMS se destaca no Estado do Amazonas (67,1% em 1998, 65,6% em 1999, 68% em 2000, 67,8% em 2001) e no Estado de Pernambuco (53,6% em 1998, 53,1% em 1999, 55,2% em 2000 e 54,1% em 2001).

Em contraposição aos Estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste, Sul e os Estados do Amazonas e Pernambuco, onde o ICMS representa mais de 50% dos recursos do FUNDEF, os demais Estados possuem uma participação do ICMS bem inferior à média nacional. Neste grupo, destacam-se alguns Estados onde esta fonte de receita constitui menos de 20% dos recursos do fundo, entre eles estão os Estados do Acre (14,8% em 1998, 13,5% em 1999, 16,1% em 2000, 16,7% em 2001), Amapá (12,9% em 1998, 12,4% em 1999, 15% em 2000, 15,3% em 2001), Roraima (17% em 1998, 15,4% em 1999, 20,2% em 2000, 19% em 2001) e o Maranhão (15,2% em 1998, 14,4% em 1999, 17,9% em 2000 e 21% em 2001). Porém, existe uma grande diferença entre estes 4 Estados, enquanto os três primeiros são capazes de garantir um alto valor aluno/ano, o Estado do Maranhão necessita da complementação da União para garantir a aplicação do valor mínimo nacional.

b) Fundo de Participação dos Estados (FPE)

A participação média nacional do FPE, conforme as tabelas 20 a 23, representa cerca de 12% dos recursos totais do FUNDEF. Devido ao papel redistributivo desta fonte e a importância do ICMS nos Estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, o FPE

possui maior participação no financiamento do fundo nos Estados das regiões Norte e Nordeste (em média 37% e 27%, respectivamente).

As unidades federativas com maiores participações do FPE no financiamento do fundo são os Estados do Acre (71,8% em 1998, 73,6% em 1999, 71,3% em 2000, 71% em 2001), Amapá (74,7% em 1998, 75,7% em 1999, 74,3% em 2000, 74,2% em 2001) e Roraima (73,5% em 1998, 75,5% em 1999, 66,2% em 2000 e 67,3% em 2001). É importante destacar que, graças ao papel do FPE, estes Estados possuem um valor aluno/ano bastante elevado, superior à média nacional, sendo que Roraima possui o maior valor aluno/ano aplicado no Brasil entre 1998 e 2001, os Estados do Amapá e Acre também estão entre os cinco maiores valores per capita no mesmo período, conforme veremos a seguir.

c) Fundo de Participação dos Estados (FPM)

O FPM possui uma participação média nacional que representa cerca de 13% dos recursos totais do FUNDEF no período de 1998 a 2001, conforme mostra as tabelas 20 a 23. Devido às características desta fonte, a qual estabelece como principal critério de redistribuição o tamanho da população em cada município brasileiro, não há grandes distorções na participação do FPM no financiamento do fundo no âmbito de cada Estado, uma vez que o número de matrículas no ensino fundamental, critério que orienta a redistribuição dos recursos do FUNDEF e o cálculo do valor aluno/ano, está intimamente ligado ao tamanho da população. A única exceção é o Distrito Federal, onde não existem municípios.

Dessa maneira, as variações percentuais da participação do FPM estão relacionadas com a importância das demais fontes de receita no financiamento do FUNDEF, com destaque para os Estados da região Nordeste, os quais possuem as maiores participações do FPM em torno de 20%.

d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exportação)

O IPI-Exportação possui baixa participação no financiamento do FUNDEF, a qual representa cerca de 1,5%, na média nacional, no período entre 1998 e 2001. A grande maioria dos recursos desta fonte destina-se aos Estados da região Sudeste e Sul, com destaque para São Paulo e Rio Grande do Sul. Porém, devido ao peso das demais fontes,

a participação percentual em São Paulo é inferior a 1,5%, já nos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Espírito Santo a participação desta fonte supera os 3%.

e) Ressarcimento pela Desoneração das Exportações (lei 87/96)

A análise das tabelas 20 a 23 mostra que a participação percentual média nacional do Ressarcimento da lei 87/96 é reduzida e irregular nos quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF, esta fonte representa 2,3% em 1998 para 4,5% em 1999, 3,2% em 2000 e 2,6% em 2001.

A grande maioria dos recursos desta fonte destina-se para os Estados da região Sudeste e Sul, a participação dos recursos provenientes da lei 87/96 supera os 6% nos Estado do Pará (6,4% em 1998 e 2001), Mato Grosso do Sul (6,2% em 1998), Paraná (9,5% em 1998), Espírito Santo (10,7% em 1999) e São Paulo (7% em 1999). Nas demais unidades federativas, a participação desta fonte de receita do fundo é bastante reduzida, especialmente nos Estados da região Nordeste.

f) Complementação da União

A complementação de recursos da União se dá nos Estados onde os recursos vinculados ao fundo são insuficientes para garantir a aplicação de um valor mínimo aluno/ano, estabelecido nacionalmente. Esta complementação da União é o principal instrumento da política de correção das desigualdades interestaduais do FUNDEF, portanto será detalhadamente analisada no item 4.3.

Tabela 24 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - BRASIL

R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		Cresc. % em relação a 1998			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1998=100%			
									1998	1999	2000	2001
ICMS	8.797.486	66,1	9.975.867	65,0	12.209.373	68,2	14.049.106	68,8	100,0	113,4	138,8	159,7
FPE	1.638.053	12,3	1.814.203	11,8	2.149.846	12,0	2.529.969	12,4	100,0	110,8	131,2	154,4
FPM	1.838.317	13,8	2.045.907	13,3	2.238.733	12,5	2.626.915	12,9	100,0	111,3	121,8	142,9
IPI-EXP	237.989	1,8	239.879	1,6	264.624	1,5	284.702	1,4	100,0	100,8	111,2	119,6
LC 87/96	313.489	2,4	684.776	4,5	565.666	3,2	536.005	2,6	100,0	218,4	180,4	171,0
COMPL.	486.656	3,7	579.989	3,8	485.455	2,7	391.558	1,9	100,0	119,2	99,8	80,5
TOTAL	13.311.991	100,0	15.340.621	100,0	17.913.697	100,0	20.418.255	100,0	100,0	115,2	134,6	153,4

Fonte: STN - 1998 a 2001

Elaboração do Autor

Na tabela 24, referente aos primeiros quatro anos de implementação do FUNDEF, observa-se que a participação percentual de cada fonte de receita e o crescimento destas entre 1998 e 2001. Em 1998, o ICMS corresponde à 66,09% dos recursos totais do fundo,

totalizando um montante de R\$ 8,8 bilhões. Os Fundos de Participação de Estados e Municípios correspondem a 12,3% e 13,8% do fundo respectivamente, somando um valor de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da LC 87/96 têm participação reduzidas, 1,8% e 2,3%, respectivamente. A participação da União através da complementação de recursos aos fundos atinge R\$ 486,6 milhões (3,66% do fundo), beneficiando 6 Estados (1 na região Norte e 5 na região Nordeste).

No ano de 1999, a participação do ICMS fica em 65,0% na média nacional, enquanto os demais impostos FPE, FPM, IPI-Export. e o Ressarcimento correspondem a 11,8%, 13,3%, 1,5% e 4,5%, respectivamente. A complementação de recursos federais atinge R\$ 579,9 milhões, beneficiando 8 Estados (1 na região Norte e 7 na região Nordeste), com participação percentual referente a 3,78% na composição dos recursos do FUNDEF.

No ano de 2000, observa-se que a participação percentual média do ICMS responde por 68,2% dos recursos do fundo, totalizando um montante de R\$ 12,2 bilhões. O FPE e FPM correspondem, respectivamente, a 12,0% e 12,5% do fundo. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da LC 87/96 têm participação, 1,5% e 3,1%, respectivamente. Já participação da União através da complementação de recursos aos fundos se reduz para R\$ 486,6 milhões, cifra inferior ao montante dos anos de 1998 e 1999, correspondendo a apenas 2,7% do fundo, o número de Estados beneficiados também diminui para 5, sendo 1 na região Norte e 4 na região Nordeste.

Em 2001, a participação do ICMS atinge 68,8% no Brasil, enquanto os demais impostos FPE, FPM, IPI-Export. e o Ressarcimento correspondem a 12,4%, 12,9%, 1,4% e 2,6%, respectivamente. A participação da complementação de recursos da União teve uma redução no aporte de recursos destinados ao financiamento do FUNDEF, os valores são de R\$ 391,56 milhões, cifra inferior a todos os anos anteriores de funcionamento do fundo, beneficiando apenas 4 Estados (1 na região Norte e 3 na região Nordeste), com participação percentual referente a 1,92% da composição de recursos do FUNDEF.

No período analisado, os recursos totais do fundo cresceram 53,4%, passando de R\$ 13,3 bilhões em 1998 para R\$ 20,4 bilhões em 2001. A evolução do ICMS atinge um crescimento de 59,7%, enquanto os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) crescem, respectivamente, 54,4% e 42,9% na média nacional de participação

das receitas que formam o FUNDEF. A lei 87/96 teve um grande crescimento de 71,0% entre os anos analisados, o IPI-Exportação também apresentou uma trajetória positiva crescendo 19,6% em relação ao primeiro ano de implementação do FUNDEF.

A complementação da União não acompanha o crescimento das demais fontes de recursos do FUNDEF, ao contrário, é a única fonte de recursos do fundo que diminui a sua participação no financiamento do fundo de 3,7% para 1,9%, isto representa também uma queda nos valores nominais destinados pelo governo federal que passam de R\$ 486,7 milhões para R\$ 391,6 milhões, uma redução de cerca de 19,5%. Este fato mostra a reduzida participação da União no financiamento do ensino fundamental, limitando a política de correção de desigualdades regionais (interestaduais) do FUNDEF. Esta questão será analisada profundamente mais adiante neste trabalho (itens 4.3 e 4.4).

Neste momento, é importante destacar que as participações percentuais dos impostos e transferências que compõem o FUNDEF são bastante diferenciadas, uma vez que as capacidades de financiamento das unidades federativas são desiguais, em virtude dos desequilíbrios econômicos e sociais existentes no quadro federativo brasileiro.

Dessa maneira, esta variação na importância das origens dos recursos do fundo é mostrada nas tabelas 25, 26, 27, 28 e 29 a seguir, onde os dados estão desagregados por cada macro-região geográfica e pelo total nacional. Assim, pretende-se apresentar as desigualdades nas participações de cada fonte de receita do FUNDEF existentes entre as regiões brasileiras. Porém, é preciso considerar também as eventuais desigualdades existentes entre os Estados dentro de cada região, para isso será utilizada algumas informações presentes nas tabelas 20 a 23, onde a análise foi desagregada por unidade federativa.

Além dessas desigualdades na arrecadação dos recursos do FUNDEF, nas tabelas 25 a 29 é possível acompanhar a evolução dos impostos e transferências que compõem o fundo entre os anos de 1998 e 2001, mostrando o crescimento dessas receitas em relação ao primeiro ano de funcionamento do FUNDEF. Dessa maneira, é possível acompanhar a trajetória de cada fonte de financiamento do fundo, nos quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF, em cada região geográfica brasileira.

Tabela 25 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região NORTE

R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		Cresc. % em relação a 1998			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1998=100%			
									1998	1999	2000	2001
ICMS	380.504	34,1	416.609	34,2	554.398	38,4	656.470	39,8	100,0	109,5	145,7	172,5
FPE	415.602	37,3	460.294	37,7	545.452	37,7	641.896	38,9	100,0	110,8	131,2	154,4
FPM	156.688	14,1	173.816	14,3	197.966	13,7	232.759	14,1	100,0	110,9	126,3	148,5
IPI-EXP	14.078	1,3	14.026	1,2	17.238	1,2	21.864	1,3	100,0	99,6	122,4	155,3
LC 87/96	35.078	3,1	38.262	3,1	35.738	2,5	33.498	2,0	100,0	109,1	101,9	95,5
COMPL.	112.454	10,1	116.501	9,6	94.230	6,5	61.602	3,7	100,0	103,6	83,8	54,8
TOTAL	1.114.405	100,0	1.219.509	100,0	1.445.023	100,0	1.648.089	100,0	100,0	109,4	129,7	147,9

Fonte: STN - 1998 a 2001

Elaboração do Autor

Na região Norte (tabela 25), os valores percentuais da participação das receitas que compõem o FUNDEF são bastante diferentes da média nacional. A participação do ICMS evoluiu de 34% para quase 40%, em média, dos recursos do FUNDEF na região Norte entre 1998 e 2001, porém distante da média nacional, onde este imposto responde por mais de 65% da receita do FUNDEF. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) constituem as principais fontes de recursos do fundo na região Norte, juntos, somam mais de 50% da verba destinada ao FUNDEF em todos os anos de funcionamento do fundo (em média 38,0 e 14,1; respectivamente). O IPI-Exportação e a LC 87/96, não possuem grande peso, respondendo, em média, por 1,3% e 2,8% do montante de recursos do fundo nesta região, acompanhando a tendência nacional.

Os recursos totais do FUNDEF na Região Norte crescem em 47,9%, passando de R\$ 1,1 bilhão em 1998 para 1,6 bilhão em 2001, em valores nominais. O maior crescimento pertence ao ICMS, que aumenta em 72,5% os recursos destinados ao fundo através deste imposto. Os FPE e FPM tiveram um crescimento de 54,4% e 48,5% na composição das receitas do FUNDEF, enquanto o IPI-Exportação aumenta em 55,3% e o Ressarcimento diminui a sua participação em 4,5%.

No Estado do Pará destaca-se a participação da União, através da complementação de recursos do FUNDEF, a qual reduziu-se em 45,2%, sendo que os valores nominais passaram de R\$ 112,5 milhões em 1998 para R\$ 61,6 milhões em 2001. Esta queda representa uma redução na participação da composição da receita total do fundo nesta região, esta correspondia a 10,1% no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, passando a representar 3,7%, em 2001. O Estado do Pará é o único beneficiado pela complementação da União na região Norte no período analisado.

A participação do FPE é bastante elevada na região Norte, esta fato deve-se aos valores apresentados nos Estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins. Sendo que nestes Estados registram-se as maiores participações desta fonte de receita, atingindo 71,8% em 1998, 73,6% em 1999, 71,3% em 2000 e 71% em 2001 no Acre, 74,7% em 1998, 75,7% em 1999, 74,3% em 2000, 74,2% em 2001 no Amapá, 73,5% em 1998, 75,5% em 1999, 66,2% em 2000 e 67,3% em 2001 em Roraima e 56,3 % em 1998, 55,4% em 1999, 55,1% em 2000 e 54,5% em 2001 no Tocantins, conforme os dados das tabelas 20 a 23.

Tabela 26 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região NORDESTE R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		Cresc. % em relação a 1998			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1998=100%			
									1998	1999	2000	2001
ICMS	1.243.572	39,1	1.365.777	38,2	1.682.151	41,4	1.936.442	42,2	100,0	109,8	135,3	155,7
FPE	859.242	27,0	951.642	26,6	1.127.704	27,7	1.327.098	28,9	100,0	110,8	131,2	154,4
FPM	647.436	20,3	718.790	20,1	782.415	19,2	916.758	20,0	100,0	111,0	120,8	141,6
IPI-EXP	23.948	0,8	23.358	0,7	24.770	0,6	26.502	0,6	100,0	97,5	103,4	110,7
LC 87/96	35.998	1,1	49.021	1,4	57.371	1,4	55.960	1,2	100,0	136,2	159,4	155,5
COMPL.	374.202	11,8	463.488	13,0	391.225	9,6	329.957	7,2	100,0	123,9	104,5	88,2
TOTAL	3.184.399	100,0	3.572.077	100,0	4.065.636	100,0	4.592.717	100,0	100,0	112,2	127,7	144,2

Fonte: STN - 1998 a 2001

Elaboração do Autor

A tabela 26 mostra a composição dos recursos do FUNDEF na região Nordeste entre 1998 e 2001. A participação percentual média do ICMS nesta região gira em torno de 40%, valor inferior à média nacional, enquanto os Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM) representam, juntos, cerca de 48% do total dos recursos que compõem o fundo. O IPI- Exportação e o Ressarcimento da lei 87/96 correspondem, respectivamente, a 0,7% e 1,3%, em média, no período analisado, respondendo por uma participação bastante reduzida na composição dos recursos do FUNDEF nesta região.

No período de 1998 a 2001, os recursos totais do fundo na região Nordeste cresceram em 44,2%, passando de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 4,6 bilhões no período analisada na tabela 26. A evolução do ICMS atinge um crescimento de 55,7%, inferior ao crescimento médio nacional deste imposto, enquanto os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) crescem, respectivamente, 54,4% e 41,6%.

A trajetória da complementação de recursos federais ao FUNDEF foi bastante irregular na região Nordeste, apresentando um crescimento (23,9%) superior ao

crescimento dos recursos totais do fundo na região (12,2%) entre 1998 e 1999, porém ocorre uma inversão nos anos seguintes, fazendo com que o montante de recursos a complementação da União entre 1998 e 2001 se reduzisse em 11,8%. Os valores repassados eram de R\$ 374,2 milhões em 1998 e passam para R\$ 329,9 milhões em 2001, redução de R\$ 44,2 milhões, em valores nominais.

Na região Nordeste não há grandes desigualdades entre os Estados pertencentes à esta região, todos os Estados apresentam comportamentos semelhantes nas participações de cada fonte de receita do fundo, conforme observado nas tabelas 20 a 23.

Tabela 27 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos-Região CENTRO-OESTE R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		Cresc. % em relação a 1998			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1998=100%			
									1998	1999	2000	2001
ICMS	593.885	68,1	729.626	70,5	898.910	71,7	1.037.227	71,6	100,0	122,9	151,4	174,7
FPE	117.501	13,5	130.136	12,6	154.213	12,3	181.480	12,5	100,0	110,8	131,2	154,4
FPM	136.622	15,7	152.994	14,8	167.568	13,4	196.036	13,5	100,0	112,0	122,7	143,5
IPI-EXP	4.893	0,6	3.764	0,4	4.691	0,4	4.859	0,3	100,0	76,9	95,9	99,3
LC 87/96	18.649	2,1	18.619	1,8	28.888	2,3	28.580	2,0	100,0	99,8	154,9	153,3
COMPL.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	871.550	100,0	1.035.140	100,0	1.254.270	100,0	1.448.182	100,0	100,0	118,8	143,9	166,2

Fonte: STN - 1998 a 2001 Elaboração do Autor

A tabela 27 mostra a evolução dos recursos do FUNDEF na região Centro-Oeste entre os anos de 1998 e 2001. A participação do ICMS corresponde, em média, a mais de 70% dos recursos do FUNDEF nesta região durante o período analisado, percentual superior à média nacional (65%) e aos valores apresentados nas regiões Norte e Nordeste, constituindo a principal fonte de recursos do fundo nesta região. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM), representam, em média, 12,5% e 14,0%, respectivamente. O IPI-Exportação e a LC 87/96, não possuem grande peso, sendo que o primeiro apresenta uma pequena tendência de queda na participação da composição do fundo, juntos estas fontes respondem, em média, por cerca de 2,5% do montante de recursos do fundo nesta região, acompanhando a tendência nacional de pouca expressão desses recursos no financiamento do FUNDEF.

Os recursos totais do FUNDEF na região Centro-Oeste crescem em 66,2%, passando de R\$ 0,87 bilhão em 1998 para 1,4 bilhão em 2001, em valores nominais. O ICMS cresce em 74,7% o montante dos recursos destinados ao fundo através desta fonte.

Os FPE e FPM tiveram um crescimento de 54,4% e 43,5% na composição das receitas do FUNDEF. Não há repasses de recursos federais para a complementação de recursos do fundo nesta região.

Na região Centro-Oeste, destaca-se o Distrito Federal pelo fato de não existir a esfera municipal nesta unidade federada. Com isso, é baixa a participação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) no financiamento do FUNDEF, logo a participação do ICMS é bastante elevada, respondendo por cerca de 90% dos recursos do fundo no Distrito Federal.

Tabela 28 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região SUDESTE R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		Cresc. % em relação a 1998			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1998=100%			
									1998	1999	2000	2001
ICMS	5.352.062	85,5	5.950.397	81,6	7.177.225	84,6	8.182.663	84,9	100,0	111,2	134,1	152,9
FPE	138.943	2,2	153.884	2,1	182.354	2,1	214.596	2,2	100,0	110,8	131,2	154,4
FPM	573.763	9,2	639.011	8,8	695.836	8,2	818.099	8,5	100,0	111,4	121,3	142,6
IPI-EXP	103.237	1,6	113.722	1,6	121.178	1,4	129.725	1,3	100,0	110,2	117,4	125,7
LC 87/96	90.398	1,4	436.959	6,0	307.004	3,6	290.553	3,0	100,0	483,4	339,6	321,4
COMPL.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	6.258.403	100,0	7.293.974	100,0	8.483.597	100,0	9.635.637	100,0	100,0	116,5	135,6	154,0

Fonte: STN - 1998 a 2001

Elaboração do Autor

A tabela 28 mostra a composição dos recursos do FUNDEF na região Sudeste entre os anos de 1998 e 2001. A participação percentual média do ICMS nesta região é bem superior à média nacional, constituindo a principal fonte de receita para o FUNDEF, representando, em média, 84% dos recursos totais do fundo na região durante o período analisado. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) representam, juntos, pouco mais de 10% dos recursos que compõem o fundo. Os valores referentes ao IPI- Exportação e ao Ressarcimento da lei 87/96 giram em torno de, respectivamente, a 1,5% e 3,5%, em média, neste período, respondendo por uma participação bastante superior na composição dos recursos do FUNDEF nesta região, em comparação à média nacional e às demais regiões, sendo que a LC 87/96 teve um crescimento de 221,4% no financiamento dos recursos do FUNDEF.

No período de 1998 a 2001, os recursos totais do fundo na região Sudeste cresceram em 54%, passando de R\$ 6,2 bilhões para R\$ 9,6 bilhões no período analisado na tabela 28. A evolução do ICMS atinge 52,9%, enquanto os Fundos de Participação dos

Estados e Municípios (FPE/FPM) crescem, respectivamente, 54,4% e 42,6%, comportamento bastante semelhante ao crescimento médio nacional da participação desses fundos na composição dos recursos do FUNDEF. Não há complementação de recursos da União em nenhum Estado desta região.

Na região Sudeste, destaca-se a elevada participação percentual do ICMS no financiamento do FUNDEF nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, onde esta fonte de receita corresponde a quase 90% dos recursos vinculados ao fundo, conforme pode ser observado nas tabelas 20 a 23.

Tabela 29 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região SUL R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		Cresc. % em relação a 1998			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1998=100%			
									1998	1999	2000	2001
ICMS	1.227.462	65,2	1.513.458	68,2	1.896.689	71,2	2.236.304	72,3	100,0	123,3	154,5	182,2
FPE	106.765	5,7	118.246	5,3	140.123	5,3	164.898	5,3	100,0	110,8	131,2	154,4
FPM	323.808	17,2	361.295	16,3	394.948	14,8	463.264	15,0	100,0	111,6	122,0	143,1
IPI-EXP	91.833	4,9	85.008	3,8	96.747	3,6	101.751	3,3	100,0	92,6	105,4	110,8
LC 87/96	133.366	7,1	141.915	6,4	136.665	5,1	127.413	4,1	100,0	106,4	102,5	95,5
COMPL.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.883.234	100,0	2.219.922	100,0	2.665.172	100,0	3.093.631	100,0	100,0	117,9	141,5	164,3

Fonte: STN - 1998 a 2001

Elaboração do Autor

Segundo os dados da tabela 29, a participação do ICMS corresponde a cerca de 70%, em média, dos recursos do FUNDEF na região Sul entre 1998 e 2001, constituindo a principal fonte de recursos do fundo nesta região. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM), representam, em média, 5,4% e 15,5%, valores bastante diferentes das demais regiões, com maior destaque para a participação bem superior do FPM em relação ao FPE. O IPI-Exportação e a LC 87/96, possuem um peso maior, juntos estas fontes respondem, em média, por 7,5% a 10% do montante de recursos do fundo nesta região, bem superior à tendência nacional e das demais regiões.

Os recursos totais do FUNDEF na região Sul crescem em 64,3%, passando de R\$ 1,9 bilhão em 1998 para R\$ 3,1 bilhões em 2001, em valores nominais. O ICMS cresce em 82,2%, crescimento superior à média nacional. Os FPE e FPM tiveram um crescimento de 54,4% e 43,1% na composição das receitas do FUNDEF. Não há repasses de recursos federais para a complementação de recursos do fundo nesta região.

Por fim, na região Sul não há grandes desigualdades entre os Estados dentro desta região, os comportamentos dos impostos e transferências que compõem os recursos do FUNDEF são semelhantes, bem como as participações percentuais de cada fonte de receita do fundo não apresentam grandes distorções.

A partir das análises realizadas pelas tabelas 20 a 29, podemos perceber a importância de cada fonte de receitas para a composição dos recursos que formam o FUNDEF em cada região e nas diferentes unidades federadas, apresentando um comportamento distinto entre si e em relação à média nacional.

Nos Estados mais pobres da região Norte e Nordeste, as principais fontes de recursos do FUNDEF são os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE / FPM), superior a 50% do total de receitas do fundo. Em contrapartida, as receitas provenientes do ICMS representa um percentual inferior à média nacional, girando em torno de 35% e 42% do montante de recursos do fundo para as regiões Norte e Nordeste, apresentando uma evolução da participação dessa fonte no FUNDEF nestas regiões.

A complementação de recursos da União assume um papel importante na composição das verbas do FUNDEF nessas duas regiões. Em 1998, esta fonte de receita representou 10,1%, na região Norte, e 11,7%, na região Nordeste, do montante total dos recursos do fundo. Porém, as participações do governo federal na complementação dos recursos foram sendo reduzidas entre 1998 e 2001, passando para 3,7% e 7,2% em 2001, respectivamente. Dessa forma, a participação total da União na composição do FUNDEF é reduzida de 3,7% para 1,9%, isto implica também uma queda nos valores nominais desta complementação que passam de R\$ 486,7 milhões para R\$ 391,6 milhões, isto representa uma redução de cerca de 19,5%.

Esta queda deve-se ao baixo valor mínimo do gasto aluno/ano estabelecido pelo governo federal anualmente, diminuindo a necessidade de complementação da União, pois com o valor mínimo em um patamar reduzido, menos Estados necessitam dessa complementação para atingir este valor mínimo estabelecido, uma vez que a elevação deste valor implica na ampliação do aporte de recursos federais destinados à complementação de receitas do FUNDEF. Esta questão da complementação da União será analisada mais adiante neste capítulo(itens 4.3 e 4.4).

Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul a principal fonte de recursos do FUNDEF é constituída pelo ICMS, superando 70%, 85% e 70% da composição das receitas do FUNDEF nas respectivas regiões geográficas. Nestas regiões, e especialmente no Sudeste e Sul, a participação percentual do Ressarcimento da lei 87/96 é bem superior à média nacional. Proporcionalmente, os FPM e FPE representam, juntos, uma participação percentual menor em relação à média nacional e às regiões Norte e Nordeste.

Assim, verificou-se uma diversidade na composição dos recursos disponíveis ao FUNDEF, em razão dos comportamentos das fontes de receitas vinculadas ao fundo, o que implica em diferentes capacidades de financiamento nas unidades federativas, uma vez que o mecanismo do FUNDEF não altera a base fiscal relacionada ao financiamento do fundo, bem como não redistribui recursos entre as unidades federativas.

Estas desigualdades interestaduais são observadas nas receitas disponíveis aos fundos e na aplicação do valor aluno/ano nos Estados e regiões brasileiras, implicando em importantes desafios a serem enfrentados pela nova política de financiamento do ensino fundamental proposta pelo FUNDEF.

4.2. Impactos financeiros do FUNDEF

Esta parte do trabalho visa analisar os efeitos do FUNDEF à luz das alterações no financiamento do ensino fundamental em cada Estado e região, tendo em vista o objetivo central desta pesquisa de avaliar a capacidade do fundo em promover uma política nacional de correção das desigualdades regionais (interestaduais).

4.2.1. O padrão de financiamento anterior e os efeitos iniciais da implementação do FUNDEF (Período 1996-1998)

A fim de conhecer as transformações promovidas pela aplicação do FUNDEF, partiu-se de uma simulação referente a 1996 e 1997, dois anos imediatamente anteriores à implementação do fundo em nível nacional, e, em seguida, realizou-se uma comparação com o primeiro ano de funcionamento do FUNDEF (tabela 30). Com isso, pretende-se avaliar os primeiros impactos da introdução do fundo como instrumento de financiamento do ensino público fundamental.

Tabela 30 - Comparação entre 1996 e 1998, por UFs e Regiões (resultados da introdução do FUNDEF)

em R\$ 05/2002

UF	1996		1997		1998		Variação 96/98 (%)		Rel. c/ média nacional (BR=100)		
	R\$	VAA	R\$	VAA	R\$	VAA	R\$	VAA	1996	1997	1998
AC	80.866.821,91	699,76	87.306.499,91	678,64	100.230.629,12	779,10	23,95	11,34	133,6	130,1	139,2
AM	406.696.364,03	802,87	323.946.849,97	596,02	296.208.604,86	544,99	(27,17)	(32,12)	153,3	114,2	97,3
AP	80.716.128,23	795,33	85.673.881,24	790,58	96.128.033,99	887,05	19,09	11,53	151,9	151,5	158,4
PA	349.387.482,83	270,13	366.174.180,85	262,67	563.910.615,05	404,52	61,40	49,75	51,6	50,3	72,3
RO	114.823.328,98	434,88	143.670.611,03	522,43	141.569.283,67	514,79	23,29	18,38	83,0	100,1	92,0
RR	58.815.446,36	1002,63	63.963.700,68	1025,47	71.002.220,65	1138,31	20,72	13,53	191,4	196,5	203,3
TO	135.434.741,36	427,78	145.674.620,60	450,83	162.057.820,24	501,53	19,66	17,24	81,7	86,4	89,6
NO	1.226.740.313,70	461,82	1.216.410.344,28	429,06	1.431.107.202,45	504,79	16,66	9,30	88,2	82,2	90,2
AL	189.866.305,84	403,48	204.043.523,72	384,76	227.310.462,23	428,63	19,72	6,23	77,0	73,7	76,6
BA	876.325.776,35	333,54	919.202.251,09	325,64	1.141.845.931,50	404,52	30,30	21,28	63,7	62,4	72,3
CE	478.960.820,73	359,09	497.075.769,26	331,49	606.581.372,49	404,52	26,65	12,65	68,6	63,5	72,3
MA	304.603.991,03	250,25	310.110.194,40	231,69	541.430.209,95	404,52	77,75	61,65	47,8	44,4	72,3
PB	241.511.420,31	413,09	257.681.755,35	372,74	283.310.238,93	409,81	17,31	(0,79)	78,9	71,4	73,2
PE	526.473.517,42	358,02	557.317.121,58	368,73	611.416.200,77	404,52	16,13	12,99	68,4	70,7	72,3
PI	183.769.925,15	340,73	196.051.288,98	325,56	243.603.008,69	404,52	32,56	18,72	65,1	62,4	72,3
RN	201.206.373,10	404,54	222.332.189,95	408,60	245.214.266,81	450,65	21,87	11,40	77,2	78,3	80,5
SE	163.680.025,71	462,85	180.051.792,50	484,16	188.660.473,48	507,31	15,26	9,61	88,4	92,8	90,6
NE	3.166.398.155,64	348,17	3.343.865.886,84	337,36	4.089.372.164,86	412,57	29,15	18,50	66,5	64,7	73,7
DF	183.872.955,47	562,27	197.840.212,97	586,53	208.355.529,88	617,70	13,31	9,86	107,4	112,4	110,3
GO	411.140.264,13	430,26	431.175.423,51	429,78	442.162.116,48	440,73	7,55	2,43	82,2	82,4	78,7
MS	181.377.564,41	469,00	205.495.376,15	522,88	202.717.126,94	515,81	11,77	9,98	89,5	100,2	92,1
MT	245.321.191,21	535,63	288.638.310,63	584,77	266.000.953,60	538,91	8,43	0,61	102,3	112,1	96,3
CO	1.021.711.975,22	480,28	1.123.149.323,26	504,30	1.119.235.726,90	502,54	9,55	4,63	91,7	96,6	89,8
ES	369.313.078,25	691,32	408.005.193,79	764,10	395.180.598,38	740,09	7,00	7,05	132,0	146,4	132,2
MG	1.477.878.680,57	435,25	1.504.397.432,26	433,69	1.560.153.057,32	449,76	5,57	3,34	83,1	83,1	80,3
RJ	1.191.646.906,95	698,44	1.247.221.795,69	721,35	1.373.699.707,02	794,50	15,28	13,75	133,4	138,2	141,9
SP	4.752.376.002,81	818,64	4.885.026.761,55	855,46	4.707.942.837,34	824,45	(0,93)	0,71	156,3	163,9	147,3
SD	7.791.214.668,58	680,98	8.044.651.183,28	703,07	8.036.976.200,07	702,40	3,15	3,14	130,0	134,7	125,5
PR	649.337.585,24	396,02	681.678.297,74	412,78	731.854.589,29	443,16	12,71	11,91	75,6	79,1	79,2
RS	1.033.441.813,10	663,00	1.008.506.965,65	638,94	1.138.518.548,63	721,31	10,17	8,79	126,6	122,5	128,8
SC	516.154.905,24	591,79	536.498.957,17	603,63	548.056.383,63	616,63	6,18	4,20	113,0	115,7	110,1
SUL	2.198.934.303,58	540,20	2.226.684.220,56	540,64	2.418.429.521,54	587,19	9,98	8,70	103,1	103,6	104,9
BR	15.221.126.461,27	523,73	15.756.920.745,25	521,79	17.095.120.815,81	559,85	12,31	6,90	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo Escolar (MEC) / STN - Elaboração do autor

(*) índice INPC-IBGE

Como o FUNDEF é composto por uma vinculação (15%) de impostos e transferências já existentes, pertencentes aos Estados e municípios, os dados referentes aos anos de 1996 e 1997 foram resultados de uma simulação realizada a partir das receitas fiscais que compõem o FUNDEF, onde 15% desses impostos e transferências foram somados, formando os recursos disponíveis para o ensino fundamental em cada unidade federada (caso houvesse a subvinculação dessas fontes para o financiamento desse nível de ensino nestes dois anos).

O segundo passo foi calcular o valor aluno/ano aplicado em cada Estado e região nos anos de 1996 e 1997, para isso partiu-se da razão entre o montante de recursos, resultante da simulação das receitas vinculadas ao FUNDEF e as matrículas no ensino fundamental dos anos anteriores ao período analisado, com base nos dados dos censos escolares realizados anualmente pelo Ministério da Educação. Com isso, adotou-se a mesma metodologia utilizada pelo FUNDEF para o cálculo do valor médio per capita realizado no âmbito de cada unidade federada.

Os primeiros efeitos da aplicação do FUNDEF podem ser observados na tabela 30, onde observa-se a evolução dos recursos totais que compõem o fundo e os valores médios do gasto aluno/ano aplicados em cada Estado e região no período analisado, comparando os resultados obtidos com as simulações dos anos de 1996 e 1997 (anteriores à introdução do FUNDEF) e os valores realizados no primeiro ano de implementação do fundo.

Os resultados da comparação entre os anos de 1996 e 1998 mostram que ocorre um crescimento de 12,3% dos recursos fiscais totais que formam o fundo, ao mesmo tempo houve um aumento de 6,9% do valor médio aluno/ano nacional, passando de R\$ 523,7 para R\$ 559,9 reais per capita, em valores reais de maio de 2002.

Na região Norte, os recursos totais disponíveis ao fundo crescem em 16,7%, enquanto o valor médio do gasto aluno/ano obteve um acréscimo de 9,3% no período analisado, isto representa um crescimento superior ao apresentado na média nacional.

Os dados referentes à região Nordeste mostram uma evolução de quase 30% nos recursos que compõem o FUNDEF, ao mesmo tempo em que o valor médio do gasto aluno/ano deste região cresce em 18,5% entre 1996 e 1998, esta região apresenta

crescimento bem acima da média nacional, sendo a região que apresenta a maior evolução das variáveis analisadas.

Na região Centro-Oeste, o crescimento dos recursos totais e do valor médio aluno-ano foram de 9,5% e 4,6%, respectivamente. Na região Sudeste, a mais rica do país, ocorre um crescimento de 3,15% tanto no valor total dos recursos disponíveis para a composição do FUNDEF, como no valor médio do gasto aluno/ano. Por fim, a região Sul apresenta uma evolução de 10% nos recursos totais disponíveis e crescimento de 8,7% no valor médio aluno/ano.

Nos Estados do Pará, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí os fundos estaduais foram complementados com recursos federais através da complementação da União ao FUNDEF, com o objetivo de garantir a aplicação do valor mínimo nacional, uma vez que nestes Estados os recursos vinculados ao fundo não foram suficientes para aplicar este valor (R\$ 315, em valores nominais).

Nestes Estados beneficiados com a complementação da União, o crescimento dos recursos disponíveis ao fundo atinge 61,4% no Pará, 30,3% na Bahia, 26,6% no Ceará, 77,7% no Maranhão, 16,1% em Pernambuco e 32,6% no Piauí no período entre 1996 e 1998. Da mesma forma, o valor aluno/ano aplicado nestes Estados cresce em torno de 49,7% no Pará, 21,3% na Bahia, 12,6% no Ceará, 61,6% no Maranhão, 13% em Pernambuco, 18,7% no Piauí.

Esta evolução dos recursos disponíveis ao fundo e do valor aluno/ano aplicado deve-se, em grande parte, à parcela nova de recursos federais que complementa o FUNDEF nestes Estados, onde os recursos vinculados são insuficientes e o valor aluno/ano aplicado antes da introdução do fundo era bastante reduzido nos anos de 1996 e 1997, conforme mostra a tabela 30.

Esses dados destacam o elevado crescimento das regiões Norte e Nordeste, principalmente nos Estados que recebem complementação da União, superando o desempenho médio nacional e das regiões mais ricas. Com isso, a introdução do FUNDEF representou um avanço na redução das desigualdades regionais no financiamento do ensino fundamental, estabelecendo uma trajetória convergente à média nacional, a qual pode ser acompanhada na segunda parte da tabela 30 que mostra o

crescimento do valor aluno/ano aplicado em cada unidade da federação em relação à média nacional.

O gasto aluno/ano da região Norte representa 88,2% (R\$ 461,8) da média nacional em 1996, este valor diminui em 1997, passando a corresponder a 82,2% (R\$ 429,1), porém, em 1998, o valor aluno/ano aplicado nesta região passa a valer 90,2% (R\$ 504,8) da média nacional. Na região Nordeste, o valor per capita aplicado representa 66,5% (R\$ 348,2) da média nacional em 1996, diminui em 1997 para 64,7% (R\$ 337,4), aumentando para 73,7% (R\$ 412,6) do valor médio nacional.

Nos Estados onde há a complementação da União ao fundo, o movimento convergente em relação ao valor médio nacional é ainda mais acentuado. No Estado do Pará, o valor aluno/ano representa 51,6% (R\$ 270,1) do valor médio nacional em 1996, diminui este valor para 50,3% (R\$ 262,7) em 1997 e passa para 72,3% (R\$ 404,5) do valor médio nacional em 1998, após a introdução do FUNDEF. O Estado do Maranhão é o principal beneficiado com a complementação da União e aquele com menor valor aluno/ano aplicado antes do FUNDEF, o qual representa 47,8% (R\$250,2) em 1996, passando para 44,4% (R\$231,7) em 1997, ou seja, o valor aluno/ano aplicado no Estado do Maranhão representava menos da metade do valor médio nacional antes da introdução do FUNDEF, passando a representar 72,3% do valor médio nacional através da aplicação do valor mínimo estabelecido em 1998.

Nos demais Estados que recebem a complementação da União, o valor aluno/ano aplicado representa 63,7% (R\$ 333,5) na Bahia, 68,6% (R\$ 359,1) no Ceará, 68,4% (R\$ 358) em Pernambuco, 65,1% (R\$ 340,7) no Piauí do valor médio nacional em 1996, respectivamente. Em 1997, estes valores passam para 62,4% (R\$ 325,6) na Bahia, 63,5% (R\$ 331,5) no Ceará, 70,7% (R\$ 368,7) em Pernambuco, 62,4% (R\$ 325,6) no Piauí. Em 1998, com a introdução do valor mínimo nacional nestes Estados, o valor aluno/ano passa a representar 72,3% (R\$ 404,5) do valor médio nacional no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF.

Em contrapartida, as regiões Centro-Oeste e Sudeste apresentam trajetória inversa às regiões Norte e Nordeste, ou seja, o valor médio aluno/ano na região Centro-Oeste corresponde a 91,7% (R\$ 480,3) da média nacional em 1996, aumenta para 96,6%(R\$ 504,3) em 1997, e diminui para 89,8% (R\$ 502,5) em 1998. Na região Sudeste, o valor

aluno/ano representa, em 1996, 130% (R\$ 681,0), aumenta para 134,7% (R\$ 703,1) em 1997, e diminui, em 1998, 125,5% (R\$ 702,4) do valor médio nacional. Já na região Sul, os dados mostram a evolução do valor aluno/ano, correspondendo a 103,1% (R\$ 540,2) em 1996, 103,6% (R\$ 540,6) em 1997 e 104,9% (R\$ 587,2) do valor per capita aplicado no ensino fundamental em 1998.

Assim, verifica-se que os valores aplicados nas diversas unidades federadas aproximaram-se da média nacional em 1998, invertendo o movimento divergente apresentado em 1997. Com a introdução do FUNDEF, os Estados do Pará (região Norte), Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí (região Nordeste) foram contempladas com uma nova receita proveniente da complementação de recursos federais ao financiamento do FUNDEF, esta complementação da União assegura recursos adicionais para estes Estados, uma vez que os montantes de recursos vinculados ao fundo não foram suficientes para garantir a aplicação do valor mínimo aluno/ano, estabelecido nacionalmente, nestes Estados.

Em virtude desses recursos federais novos destinados ao financiamento do ensino fundamental, os Estados mais pobres conseguiram obter uma elevação no valor médio por aluno/ano superior à média nacional. Dessa maneira, o FUNDEF, em seu primeiro ano de funcionamento, representou um avanço importante no combate às desigualdades regionais através do papel da complementação da União, uma vez que não há qualquer transferência de recursos de um Estado para outro, sendo o governo federal responsável pela função supletiva e redistributiva no financiamento da educação pública.

4.2.2. Avaliação do processo de financiamento do ensino fundamental pós-FUNDEF (Período 1998-2001)

Tendo em vista os primeiros efeitos da introdução do FUNDEF como instrumento de financiamento do ensino fundamental, cabe neste momento analisar os impactos financeiros do fundo nos Estados e regiões nos anos seguintes, com o objetivo de avaliar a capacidade do FUNDEF de estabelecer uma política nacional de correção das desigualdades regionais após a sua implementação.

As tabelas 31, 32, 33 e 34 apresentam os resultados do FUNDEF nos Estados e regiões nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001, respectivamente. Essas tabelas mostram os

recursos totais disponíveis ao fundo, resultante da subvinculação de 15% dos impostos e transferências que compõem o FUNDEF (ICMS, FPE/FPM, IPI-Exportação e Ressarcimento da lei 87/96) e analisam os valores aluno/ano aplicados em cada unidade federativa, bem como o papel da complementação da União no financiamento do ensino fundamental através da complementação de recursos do FUNDEF, principal mecanismo na correção das desigualdades interestaduais.

Na tabela 31, observa-se que o FUNDEF movimenta um montante total de recursos da ordem de R\$ 12,8 bilhões somente com a subvinculação das receitas que compõem o fundo, este valor garante um valor médio nacional por aluno/ano igual a R\$ 420,0 reais.

Porém, em razão das profundas desigualdades econômicas existentes entre os Estados e das distorções na base fiscal que compõem o FUNDEF, os valores aluno/ano aplicados são bastante desiguais entre os Estados e regiões. Com isso, o valor médio per capita da região Nordeste corresponde a R\$ 283,5 reais, enquanto na região Sudeste, com maior capacidade de financiamento, este valor atinge R\$ 547,0 reais.

Assim, nota-se que em alguns Estados o total estadual per capita, resultante do montante de recursos vinculados ao fundo, é insuficiente para garantir a aplicação do valor mínimo aluno/ano estabelecido nacionalmente (R\$ 315), devido a baixa capacidade fiscal desses Estados da federação. Dessa forma, os Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí (região Nordeste) e o Estado do Pará (região Norte) tiveram seus fundos complementados com recursos da União, para que o valor mínimo fosse alcançado. Estes recursos adicionais somam R\$ 486,6 milhões, sendo R\$ 112,4 milhões para o Estado do Pará na região Norte e R\$ 374,2 milhões na região Nordeste, beneficiando os Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí.²³

Apesar do papel da complementação da União de garantir a aplicação de um valor mínimo, estabelecido nacionalmente, nos Estados onde este valor não é alcançado com os recursos vinculados ao fundo, nota-se uma grande diferença nos valores aluno/ano aplicados em cada Estado no plano nacional.

²³ Os Estados de Alagoas e Paraíba receberam recursos do governo federal para a complementação do FUNDEF, porém a arrecadação desses Estados ultrapassou as estimativas, fazendo com que o valor médio do gasto aluno/ano nesses Estados superasse o valor mínimo estabelecido nacionalmente (R\$ 315,00). Assim, estes Estados deixaram de receber a complementação da União, e tiveram que devolver os recursos já recebidos, devido ao excedente de arrecadação em relação aos valores previstos.

Esta desigualdade interestadual pode ser observada através da comparação entre os maiores e os menores valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em 1998 (tabela 31). No Estado de Roraima, o valor per capita é o mais alto, correspondendo a R\$ 886,4; em seguida, surge o Estado do Amapá com um valor aluno/ano igual a R\$ 690,7; o terceiro maior valor aplicado pertence ao Estado de São Paulo com R\$ 642,0 por aluno/ano. Por outro lado, nos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí o valor aluno/ano aplicado corresponde ao valor mínimo nacional, estabelecido em R\$ 315,0 reais.

Dessa maneira, a desigualdade interestadual permanece bastante acentuada no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, este fato pode ser medido através do desvio padrão dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas, cujo resultado é igual a 147,0 para o exercício de 1998.

No ano de 1999 (tabela 32), os recursos vinculados ao FUNDEF superam os R\$ 14,7 bilhões, este montante garante um valor médio nacional por aluno/ano igual a R\$ 455,8 reais, apenas com as receitas dos impostos e transferências vinculados ao fundo. Porém, os valores per capita nas unidades federativas são bastante desiguais, uma vez que a capacidade de financiamento do ensino fundamental está vinculada às receitas destinadas ao fundo, sendo que em alguns Estados estes recursos são insuficientes para garantir a aplicação do valor mínimo nacional.

Dessa maneira, no exercício de 1999 receberam recursos da União os Estados contemplados em 1998, mais os Estados de Alagoas e Pernambuco, cujos valores médios aluno/ano são inferiores ao valor mínimo estabelecido (este valor permanece em R\$ 315,00 reais). Devido ao aumento do número de matrículas e a baixa arrecadação, em virtude da crise econômica de 1998/1999, o valor aluno/ano aplicado nesses Estados não alcançou o valor mínimo estabelecido. Isso fez com que os recursos federais destinados ao FUNDEF subisse para R\$ 579,9 milhões, sendo R\$ 116,5 milhões para o Estado do Pará na região Norte e R\$ 463,4 milhões para os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí na região Nordeste.

Tabela 31 - Recursos do FUNDEF realizados em 1998 por UF e regiões

Em R\$ 1.000,0

UF	Nº de Alunos Censo 1997 (1)	Total das Receitas Realizadas (2)	Per Capita Estadual	Complem. da União (3)	Total FUNDEF	Per Capita
	(A)	(B)	(C)=(B)/(A)	(D)	(E)=(B)+(D)	(F)=(E)/(A)
AC	128.650	78.049,7	606,68		78.049,7	606,68
AM	543.515	230.658,0	424,38		230.658,0	424,38
AP	108.368	74.855,0	690,75		74.855,0	690,75
PA	1.394.025	326.663,8	234,33	112.454,1	439.117,9	315,00
RO	275.003	110.240,2	400,87		110.240,2	400,87
RR	62.375	55.289,5	886,41		55.289,5	886,41
TO	323.127	126.194,6	390,54		126.194,6	390,54
NO	2.835.063	1.001.950,8	353,41	112.454,1	1.114.404,9	393,08
AL	530.316	177.006,9	333,78		177.006,9	333,78
BA	2.822.720	745.214,3	264,01	143.942,5	889.156,8	315,00
CE	1.499.510	425.932,6	284,05	46.413,1	472.345,7	315,00
MA	1.338.452	268.076,4	200,29	153.536,0	421.612,4	315,00
PB	691.314	220.614,0	319,12		220.614,0	319,12
PE	1.511.462	469.854,2	310,86	6.256,3	476.110,5	315,00
PI	602.203	165.639,6	275,06	24.054,3	189.694,0	315,00
RN	544.131	190.948,6	350,92		190.948,6	350,92
SE	371.886	146.910,1	395,04		146.910,1	395,04
NE	9.911.994	2.810.196,8	283,51	374.202,2	3.184.399,1	321,27
DF	337.306	162.246,7	481,01		162.246,7	481,01
GO	1.003.255	344.312,2	343,20		344.312,2	343,20
MS	393.004	157.856,1	401,67		157.856,1	401,67
MT	493.594	207.135,3	419,65		207.135,3	419,65
CO	2.227.159	871.550,2	391,33		871.550,2	391,33
ES	533.965	307.727,6	576,31		307.727,6	576,31
MG	3.468.839	1.214.893,1	350,23		1.214.893,1	350,23
RJ	1.729.001	1.069.701,6	618,68		1.069.701,6	618,68
SP	5.710.410	3.666.080,8	642,00		3.666.080,8	642,00
SD	11.442.215	6.258.403,1	546,96		6.258.403,1	546,96
PR	1.651.437	569.896,1	345,09		569.896,1	345,09
RS	1.578.410	886.565,8	561,68		886.565,8	561,68
SC	888.794	426.772,2	480,17		426.772,2	480,17
SU	4.118.641	1.883.234,0	457,25		1.883.234,0	457,25
BR	30.535.072	12.825.335,0	420,02	486.656,3	13.311.991,3	435,96

(1) Fonte: MEC

(*) Elaboração do autor

(2) Fonte: STN/MF (valores ajustados de acordo com os balanços estaduais)

(3) Valores ajustados conforme a Portaria nº 317 de 9.09.1999 do Ministro da Fazenda

Tabela 32 - Recursos do FUNDEF realizados em 1999 por UF e regiões

Em R\$ 1.000

UF	Nº de Alunos Censo1998 (1)	Total das Receitas Realizadas (2)	Per Capita Estadual	Complem. da União (3)	Total FUNDEF	Per Capita
	(A)	(B)	(C)=(B)/(A)	(D)	(E)=(B)+(D)	(F)=(E)/(A)
AC	132.417	84.358,8	637,07		84.358,8	637,07
AM	600.440	250.550,3	417,28		250.550,3	417,28
AP	115.630	81.779,2	707,25		81.779,2	707,25
PA	1.518.165	361.720,9	238,26	116.501,1	478.222,0	315,00
RO	286.525	122.945,6	429,09		122.945,6	429,09
RR	64.703	59.642,5	921,79		59.642,5	921,79
TO	335.883	142.010,6	422,80		142.010,6	422,80
NO	3.053.763	1.103.007,9	361,20	116.501,1	1.219.509,0	399,35
AL	611.163	189.296,0	309,73	3.220,3	192.516,3	315,00
BA	3.337.358	836.120,5	250,53	215.147,3	1.051.267,8	315,00
CE	1.634.121	481.229,0	294,49	33.519,1	514.748,1	315,00
MA	1.496.477	296.909,2	198,41	174.481,1	471.390,3	315,00
PB	795.642	245.903,8	309,06	4.723,4	250.627,2	315,00
PE	1.593.714	493.900,0	309,91	8.119,9	502.019,9	315,00
PI	660.180	183.679,9	278,23	24.276,8	207.956,7	315,00
RN	582.444	218.629,9	375,37		218.629,9	375,37
SE	396.870	162.920,5	410,51		162.920,5	410,51
NE	11.107.969	3.108.588,8	279,85	463.487,9	3.572.076,7	321,58
DF	344.873	185.477,6	537,81		185.477,6	537,81
GO	1.049.304	392.604,3	374,16		392.604,3	374,16
MS	417.230	192.481,8	461,33		192.481,8	461,33
MT	515.880	264.576,5	512,86		264.576,5	512,86
CO	2.327.287	1.035.140,2	444,78		1.035.140,2	444,78
ES	546.380	344.620,4	630,73		344.620,4	630,73
MG	3.657.558	1.404.484,9	384,00		1.404.484,9	384,00
RJ	1.875.522	1.202.488,9	641,15		1.202.488,9	641,15
SP	5.631.226	4.342.379,3	771,13		4.342.379,3	771,13
SD	11.710.686	7.293.973,5	622,85		7.293.973,5	622,85
PR	1.671.358	783.992,4	469,08		783.992,4	469,08
RS	1.603.671	955.376,8	595,74		955.376,8	595,74
SC	905.290	480.552,8	530,83		480.552,8	530,83
SU	4.180.319	2.219.922,1	531,04		2.219.922,1	531,04
BR	32.380.024	14.760.632,5	455,86	579.989,0	15.340.621,4	473,77

(1) Fonte: MEC

(*) Elaboração do autor

(2) Fonte: STN/MF (valores ajustados de acordo com os balanços estaduais)

(3) Valores ajustados conforme a Portaria nº 353 de 29.09.2000 do Ministro da Fazenda

Tabela 33 - Recursos do FUNDEF realizados em 2000 por UF e regiões

Em R\$ 1.000,0

UF	Nº de Alunos Censo 1999 (1)			Total das Receitas Realizadas (2)	Per Capita Estadual		Complem. da União (3)	Total FUNDEF	Per capita		
	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª Séries e Esp.	Total		1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Esp.			1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Esp.	Total
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Esp.	Total
AC	95.823	41.747	137.570	103.098,4	738,22	775,14		103.098,4	738,22	775,14	749,43
AM	390.102	227.005	617.107	309.660,2	492,73	517,37		309.660,2	492,73	517,37	501,79
AP	80.613	39.684	120.297	98.730,2	807,40	847,77		98.730,2	807,40	847,77	820,72
PA	1.173.154	381.566	1.554.720	429.844,5	273,13	286,78	94.230,3	524.074,8	333,00	349,65	337,09
RO	174.750	121.629	296.379	159.712,5	528,04	554,45		159.712,5	528,04	554,45	538,88
RR	45.026	33.185	78.211	80.516,7	1.008,09	1.058,50		80.516,7	1.008,09	1.058,50	1.029,48
TO	215.128	131.637	346.765	169.229,9	478,93	502,88		169.229,9	478,93	502,88	488,02
NO	2.174.596	976.453	3.151.049	1.350.792,4	422,14	443,25	94.230,3	1.445.022,7	451,59	474,17	458,58
AL	465.158	178.409	643.567	225.444,9	345,52	362,79		225.444,9	345,52	362,79	350,31
BA	2.316.186	1.187.563	3.503.749	995.334,0	279,34	293,31	191.187,3	1.186.521,3	333,00	349,65	338,64
CE	1.067.760	592.608	1.660.368	559.898,0	331,30	347,87	2.871,5	562.769,5	333,00	349,65	338,94
MA	1.107.702	439.654	1.547.356	353.739,6	225,41	236,68	168.850,2	522.589,8	333,00	349,65	337,73
PB	573.115	243.288	816.403	287.495,5	346,98	364,33		287.495,5	346,98	364,33	352,15
PE	973.296	625.227	1.598.523	575.515,4	353,12	370,78		575.515,4	353,12	370,78	360,03
PI	528.117	192.424	720.541	214.828,3	294,22	308,93	28.315,7	243.144,0	333,00	349,65	337,45
RN	369.178	222.634	591.812	265.911,6	441,02	463,07		265.911,6	441,02	463,07	449,32
SE	265.105	133.125	398.230	196.243,6	484,69	508,92		196.243,6	484,69	508,92	492,79
NE	7.665.617	3.814.932	11.480.549	3.674.411,0	314,82	330,57	391.224,7	4.065.635,7	348,34	365,76	354,13
DF	161416	182.029	343.445	234.623,9	665,51	698,79		234.623,9	665,51	698,79	683,15
GO	558.177	498.779	1.056.956	475.304,9	439,33	461,29		475.304,9	439,33	461,29	449,69
MS	231.770	188.893	420.663	226.906,2	527,56	553,93		226.906,2	527,56	553,93	539,40
MT	306.807	260.604	567.411	317.434,7	546,89	574,23		317.434,7	546,89	574,23	559,44
CO	1.258.170	1.130.305	2.388.475	1.254.269,6	513,00	538,65		1.254.269,6	513,00	538,65	525,13
ES	293.190	252.545	545.735	408.376,0	731,38	767,95		408.376,0	731,38	767,95	748,30
MG	1.835.501	1.742.049	3.577.550	1.640.825,2	447,74	470,13		1.640.825,2	447,74	470,13	458,64
RJ	1.128.031	859.656	1.987.687	1.362.010,1	670,72	704,26		1.362.010,1	670,72	704,26	685,22
SP	2.679.284	2.909.979	5.589.263	5.072.385,4	884,50	928,72		5.072.385,4	884,50	928,72	907,52
SD	5.936.006	5.764.229	11.700.235	8.483.596,6	707,65	743,03		8.483.596,6	707,65	743,03	725,08
PR	866.871	744.208	1.611.079	941.269,1	571,06	599,61		941.269,1	571,06	599,61	584,25
RS	825.075	782.443	1.607.518	1.153.989,4	700,81	735,86		1.153.989,4	700,81	735,86	717,87
SC	486.423	419.348	905.771	569.913,5	614,97	645,72		569.913,5	614,97	645,72	629,20
SU	2.178.369	1.945.999	4.124.368	2.665.172,0	631,31	662,87		2.665.172,0	631,31	662,87	646,20
BR	19.212.758	13.631.918	32.844.676	17.428.241,6	519,84	545,83	485.455,0	17.913.696,6	534,32	561,03	545,41

(1) Fonte: MEC

(2) Fonte: STN/MF - (valores ajustados de acordo com os balanços estaduais)

(3) Valores ajustados conforme a Portaria nº 312 de 09.11.2001 do Ministro da Fazenda

(*) Elaboração do autor

Tabela 34 - Recursos do FUNDEF realizados em 2001 por UF e regiões

Em R\$1.000,0

UF	Nº de Alunos Censo 2000 (1)			Total das Receitas Realizadas (2)	Per Capita Estadual		Complem. da União (3)	Total FUNDEF	Per Capita		
	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Especial	Total		1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Esp.			1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Especial	Total
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)	(F)	(Q)=(I)-(D)	(H)	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª e Especial	Total
AC	94.397	43.333	137.730	121.921,2	871,51	915,08		121.921,2	871,51	915,08	885,2
AM	393.091	237.551	630.642	367.047,1	571,26	599,83		367.047,1	571,26	599,83	582,0
AP	74.217	42.014	116.231	116.366,0	983,39	1.032,56		116.366,0	983,39	1.032,56	1.001,2
PA	1.139.959	406.668	1.546.627	507.204,8	323,69	339,87	61.601,8	568.806,6	363,00	381,15	367,8
RO	172.860	128.979	301.839	179.340,7	581,73	610,82		179.340,7	581,73	610,82	594,2
RR	43.577	34.885	78.462	93.273,0	1.162,91	1.221,06		93.273,0	1.162,91	1.221,06	1.188,8
TO	192.212	131.171	323.383	201.334,8	610,21	640,72		201.334,8	610,21	640,72	622,6
NO	2.110.313	1.024.601	3.134.914	1.586.487,6	497,93	522,83	61.601,8	1.648.089,4	517,27	543,13	525,7
AL	460.315	206.692	667.007	261.399,3	385,92	405,22		261.399,3	385,92	405,22	391,9
BA	2.218.932	1.308.855	3.527.787	1.140.831,8	317,49	333,37	163.510,6	1.304.342,4	363,00	381,15	369,7
CE	976.769	722.202	1.698.971	645.672,2	372,13	390,73		645.672,2	372,13	390,73	380,0
MA	1.060.244	484.203	1.544.447	422.629,0	269,42	282,89	146.793,5	569.422,5	363,00	381,15	368,7
PB	544.760	269.863	814.623	347.110,3	419,16	440,11		347.110,3	419,16	440,11	426,1
PE	931.634	647.822	1.579.456	656.424,6	407,25	427,61		656.424,6	407,25	427,61	415,6
PI	506.983	216.865	723.848	247.040,4	336,25	353,06	19.652,5	266.692,9	363,00	381,15	368,4
RN	354.809	239.372	594.181	310.156,5	511,68	537,27		310.156,5	511,68	537,27	522,0
SE	255.169	140.140	395.309	231.496,4	575,41	604,18		231.496,4	575,41	604,18	585,6
NE	7.309.615	4.236.014	11.545.629	4.262.760,5	362,56	380,69	329.956,6	4.592.717,1	390,62	410,15	397,8
DF	148.384	173.179	321.563	267.676,1	810,59	851,12		267.676,1	810,59	851,12	832,4
GO	524.984	519.248	1.044.232	563.474,0	526,52	552,84		563.474,0	526,52	552,84	539,6
MS	220.991	199.566	420.557	266.080,9	618,02	648,92		266.080,9	618,02	648,92	632,7
MT	305.755	270.579	576.334	350.950,7	594,97	624,72		350.950,7	594,97	624,72	608,9
CO	1.200.114	1.162.572	2.362.686	1.448.181,7	598,22	628,13		1.448.181,7	598,22	628,13	612,9
ES	277.312	265.077	542.389	486.607,9	875,76	919,54		486.607,9	875,76	919,54	897,2
MG	1.775.768	1.657.729	3.433.497	1.956.648,4	556,44	584,26		1.956.648,4	556,44	584,26	569,9
RJ	1.127.844	880.445	2.008.289	1.551.014,3	755,74	793,53		1.551.014,3	755,74	793,53	772,3
SP	2.615.228	2.871.637	5.486.865	5.641.365,9	1.001,94	1.052,04		5.641.365,9	1.001,94	1.052,04	1.028,2
SD	5.796.152	5.674.888	11.471.040	9.635.636,5	819,72	860,71		9.635.636,5	819,72	860,71	840,0
PR	839.231	733.852	1.573.083	1.072.665,2	666,34	699,66		1.072.665,2	666,34	699,66	681,9
RS	812.703	783.621	1.596.324	1.343.974,8	821,75	862,84		1.343.974,8	821,75	862,84	841,9
SC	477.068	431.191	908.259	676.990,5	728,09	764,49		676.990,5	728,09	764,49	745,4
SU	2.129.002	1.948.664	4.077.666	3.093.630,5	740,97	778,02		3.093.630,5	740,97	778,02	758,7
BR	18.545.196	14.046.739	32.591.935	20.026.696,8	601,51	631,58	391.558,5	20.418.255,3	613,27	643,93	626,48

(1)Fonte:MEC (2)Fonte:STN/MF(valores ajustados de acordo com os balanços estaduais). (3)Valores ajustados conforme Port. nº 239 de 31.07.2002 do MF. (*)Elab. autor.

No que se refere às desigualdades interestaduais, o desvio padrão dos valores aluno/ano aplicados nas diferentes unidades federativas corresponde a 162,7 no exercício de 1999. Os Estados com maiores valores per capita são, em primeiro lugar, o Estado de Roraima com um valor aluno/ano igual a R\$ 921,8 reais, em seguida o Estado de São Paulo aplica um valor per capita igual a R\$ 771,1 reais e, em terceiro lugar, o Estado do Amapá possui um valor igual a R\$ 707,2 reais por aluno/ano. Por outro lado, nos oito Estados que tiveram seus fundos complementados, o valor aluno/ano aplicado corresponde ao valor mínimo nacional, estabelecido em R\$ 315,0 reais.

Para os anos de 2000 e 2001, o valor mínimo aluno/ano foi reajustado, porém o aumento deste valor foi inferior ao crescimento médio das receitas vinculadas ao fundo, inclusive nos Estados contemplados com a complementação da União. Isto faz com que o número de Estados beneficiados e o aporte de recursos federais destinado ao FUNDEF se reduzam entre 1998 e 2001, conforme mostra as tabelas 33 e 34.

Na tabela 33, referente ao resultado do ano de 2000, observa-se que o FUNDEF movimenta R\$ 17,4 bilhões de recursos vinculados, em decorrência do aumento dos recursos provenientes das fontes de receitas vinculadas ao FUNDEF. Porém, os recursos destinados pela complementação da União ao FUNDEF diminuí para R\$ 485,4 milhões (R\$ 94,2 milhões para a região Norte e R\$ 391,2 milhões para a região Nordeste), apesar do valor mínimo aluno/ano ter tido um reajuste passando a vigorar em R\$ 333,0 para 1ª a 4ª séries e R\$ 349,65 para os alunos de 5ª a 8ª série e educação especial.

O número de Estados²⁴ onde o total de recursos vinculados ao fundo não é capaz de garantir a aplicação de um valor médio aluno/ano maior ou igual ao valor mínimo estabelecido, se reduz aos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí (região Nordeste) e o Estado do Pará (região Norte), os quais tiveram seus fundos beneficiados com recursos da complementação da União. Já nos Estados de Roraima, São Paulo e Amapá os valores aluno/ano aplicado correspondem a R\$ 1.029,5 reais, R\$ 907,5 reais e R\$ 820,7 reais, respectivamente. Já o desvio padrão dos valores aluno/ano aplicados aumenta para 192,1 no exercício de 2000.

²⁴ Nas previsões iniciais para o ano de 2000, os Estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba deveriam receber os recursos da complementação da União, porém a arrecadação desses Estados ultrapassou as estimativas, fazendo com que o valor médio do gasto aluno/ano nesses Estados superasse o valor mínimo estabelecido nacionalmente, ocorrendo o mesmo que no ano de 1998.

Em 2001 (tabela 34), as receitas vinculadas que compõem o FUNDEF superam R\$ 20,0 bilhões, este valor garante um valor médio nacional por aluno/ano igual a R\$ 614,5 reais. O valor mínimo aumenta para R\$ 363,0 para as matrículas de 1ª a 4ª série e R\$ 381,15 para os alunos da 5ª a 8ª série e educação especial, porém não foi suficiente para aumentar os recursos federais no financiamento do FUNDEF, este valor se reduz para R\$ 391,6 milhões, sendo R\$ 61,6 milhões para a região Norte (Pará) e R\$ 329,9 milhões para a região Nordeste (Estados da Bahia, Maranhão e Piauí).

Por outro lado, os três maiores valores aluno/ano aplicados correspondem a R\$ 1.188,8 reais, R\$ 1.028,2 reais e R\$ 1.001,2 reais, pertencentes aos Estados de Roraima, São Paulo e Amapá, respectivamente. Dessa maneira, o desvio padrão dos valores aluno/ano aplicados aumenta para 230,0 no exercício de 2001.

Através da análise dos impactos financeiros do FUNDEF, observa-se a importância da complementação da União como principal mecanismo da política de correção das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. Em um primeiro momento, esta parcela nova de recursos federais contribuiu com a redução destas desigualdades, uma vez que estes recursos se destinam aos Estados mais pobres da federação, sendo capaz de diminuir as desigualdades no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF.

Em um segundo momento, a complementação da União diminuiu a sua participação no financiamento do FUNDEF após quatro anos de funcionamento do fundo, diminuindo o montante de recursos federais destinados ao fundo, bem como se reduz o número de Estados beneficiados com esta complementação.

4.3. A reduzida participação da complementação de recursos da União: valor mínimo legal vs valor mínimo aplicado

Conforme visto anteriormente quando analisado a composição dos recursos do FUNDEF (tabela 24), a complementação da União não acompanha o crescimento das demais fontes de recursos do FUNDEF, ao contrário, é a única fonte de recursos que diminuiu a sua participação no financiamento do fundo de 3,7% para 1,9% entre 1998 e 2001. Isto representa também uma queda nos valores nominais destinados pelo governo

federal que passam de R\$ 486,7 milhões para R\$ 329,9 milhões no período analisado, uma redução de cerca de 19,5%.

Essa redução da participação da União deve-se ao baixo valor mínimo aluno/ano estabelecido, mesmo havendo um aumento deste valor, este reajuste foi inferior ao aumento da arrecadação das receitas que compõem o fundo, o que, conseqüentemente, diminui o aporte de recursos federais destinados à complementação do FUNDEF.

O valor mínimo aluno/ano estabelecido é fundamental para determinar a participação da complementação da União no financiamento do FUNDEF, sendo este o fator principal na política de correção das desigualdades interestaduais, uma vez que o mecanismo do FUNDEF não altera a base fiscal vinculada ao fundo, como também não promove a redistribuição de recursos entre as unidades federativas.

Assim, a complementação da União torna-se o único instrumento utilizado para a política de correção das desigualdades interestaduais, a qual constitui um dos objetivos estratégicos do fundo. A complementação de recursos federais ocorre, segundo a Emenda Constitucional n.º 14/96 (art. 60 ADCT, § 3º), quando os recursos dos fundos estaduais não são suficientes para aplicar o valor mínimo definido nacionalmente.

Anualmente, o valor mínimo aluno/ano é estabelecido por ato do Presidente da República, porém a lei n.º 9.424/96, que dispõe sobre o FUNDEF, estabelece um critério para o cálculo do valor mínimo, a partir do qual a União complementarará os fundos que não alcançam este valor através das receitas provenientes dos impostos e transferências vinculadas ao FUNDEF.

Segundo o art. 6º da lei n.º 9.424, o valor mínimo anual por aluno **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**. Dessa forma, o estabelecimento do valor mínimo através de ato do Presidente da República encontra-se vinculado ao cálculo definido na fórmula legal, podendo fixar um valor acima desta média, mas nunca aquém.

Essa fórmula expressa uma idéia de equalização, com um valor mínimo determinado pela média nacional. Por meio da Lei n.º 9.424/96 e da EC n.º 14/96, pode-se compreender o papel da União, responsável pela função supletiva e redistributiva, na

redução das diferenças entre os Estados no financiamento do ensino público fundamental.

Porém, o governo federal não cumpre a lei. Os valores mínimos estabelecidos entre os anos de 1998 e 2002 são bem inferiores aos valores que deveriam ser estipulados segundo a lei, ou seja, o gasto mínimo estabelecido têm sido definido, desde o início do funcionamento do fundo até o exercício atual, em um valor bem abaixo do valor médio nacional, desrespeitando a metodologia do cálculo do valor mínimo definido no artigo 6º da lei n.º 9.424²⁵.

A justificativa do Ministério da Educação (MEC) para a não observância do critério de fixação do valor mínimo nacional, foi elaborada através de uma nota técnica n.º 5/99 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 Distrito Federal, isto está colocado no art. 1º da própria Lei n.º 9.424/96. E que por isso pode o Presidente da República 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 vinte e sete quocientes entre receita vinculada ao fundo e matrícula total, preceito que jamais foi descumprido”.

Entretanto, essa interpretação, levada ao limite, permitiria ao Poder Executivo Federal fixar o valor mínimo nacional igual ao menor entre os vinte e sete 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 FUNDEF²⁶.

Deve-se ter em conta que a elevação do valor mínimo aluno/ano implica em uma ampliação do aporte de recursos federais destinados à complementação do FUNDEF. Segundo o Ministro da Educação Paulo Renato Souza(1997), em sua resposta ao Requerimento de Informações 1.022/97 do Senado Federal, afirma que adotar um valor

²⁵ A questão sobre o art. 6º da lei 9.424 envolve uma ação judicial movida pelo Ministério Público de São Paulo, a qual trata sobre o descumprimento deste artigo pela União. O Governo Federal apresenta justificativas, colocadas no texto, para a definição do valor mínimo abaixo da média nacional. Estas explicações apontam para falhas na interpretação do texto legal. Até outubro de 2002, não houve decisão judicial final. Neste sentido, adotou-se neste trabalho o valor legal como sendo o valor médio nacional, seguindo a interpretação do Ministério Público e de diversos autores, tais como Monlevade(1997), Davies(1999), Brasil. Câmara dos deputados(2002), entre outros.

²⁶ Vide BRASIL. Câmara dos Deputados, 2002.

superior a R\$ 315,00 em 1998 representaria 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.

Apesar da justificativa apresentada pelo MEC, este trabalho parte do princípio de que a principal razão para o descumprimento da lei e, conseqüentemente, a reduzida participação da complementação da União deve-se à restrição orçamentária e financeira do governo federal. Conforme analisado no capítulo 1, o modelo de desenvolvimento econômico e a necessidade de ajuste fiscal frente à crise de financiamento do Estado impedem um avanço nos gastos sociais. Esta situação torna-se evidente no caso da política de correção das desigualdades interestaduais do FUNDEF, tendo em vista o aumento de recursos federais necessários ao financiamento do fundo, caso o valor mínimo fosse estabelecido em um patamar superior ou correspondesse ao valor médio nacional.

Tabela 35 - Valor mínimo aplicado vs Valor mínimo legal - Exercícios 1998-2002

Ano	Previsão Inicial da Receita vinculada ao FUNDEF	N.º de Alunos			Valor Mínimo fixado pelo Executivo		Estimativa do V. Mínimo seg. o artigo 6º da Lei n.º 9.424/96		Diferença Per Capita	
		1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Educ. Especial	Total	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª Esp.	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª Esp.
1998	12.787.541,4	-	-	30.535.072	315,0	315,0	418,8	418,8	103,8	103,8
1999	13.553.352,2	-	-	32.380.024	315,0	315,0	418,6	418,6	103,6	103,6
2000	15.262.197,2	19.212.758	13.631.918	32.844.676	333,0	349,65	455,2	478,0	122,2	128,4
2001	17.383.816,3	18.545.196	14.046.739	32.591.935	363,0	381,15	522,1	548,2	159,1	167,1
2002	20.163.446,5	18.048.609	14.103.461	32.152.070	418,0	438,09	613,7	644,4	195,7	206,3

Fonte: Previsão da Receita – 1998 (Rec. Realizada SIAFI)/1999 a 2002 – Proposta Orçamentária da União
Número de Alunos – MEC/Censo Escolar. Elaboração: COFF/CD.

A tabela 35 mostra os valores mínimos fixados pelo poder executivo entre 1998 e 2002, em comparação com as estimativas do valor mínimo legal, segundo o cálculo previsto no art. 6º da lei 9.424, mostrando também a diferença dos valores per capita do valor mínimo legal e do valor mínimo aplicado.

Os dados da tabela 35 para as estimativas do valor mínimo legal foram calculados com base na fórmula do §1º do art. 6º da Lei n.º 9.424. Para tanto, como previsão da receita total para o fundo, tomou-se aquela prevista inicialmente, quando da entrega da proposta orçamentária ao Congresso Nacional, por parte do Poder Executivo. Assim

como, para o número de alunos foram utilizados os dados dos censos escolares do ano anterior, seguindo a determinação do texto legal.

Em 1998, o valor mínimo aluno/ano foi estipulado em R\$ 315,0 pelo poder executivo, quando, segundo a legislação do FUNDEF, este valor deveria corresponder a R\$ 418,8 (diferença de R\$ 103,8 per capita). Para o ano de 1999, em virtude da previsão de arrecadação mais cautelosa e do aumento do número das matrículas no ensino fundamental, o valor legal per capita deveria ter sido fixado em R\$ 418,6, porém o governo federal manteve o valor mínimo em R\$ 315,0 (diferença de R\$ 103,6 por aluno).

No exercício de 2000, iniciou-se a diferenciação do valor mínimo estabelecido que deveria haver desde o início do funcionamento do fundo, os valores foram de R\$ 333,0 para 1ª a 4ª série e R\$ 349,65 para 5ª a 8ª série e educação especial. Porém, os valores mínimos, segundo a lei n.º 9.424, deveriam ser de R\$ 455,2 e R\$ 478,0, respectivamente (diferença de R\$ 122,2 e R\$ 128,4 per capita).

Para o ano de 2001, os valores mínimos foram determinados em R\$ 363,0 e R\$ 381,15, respeitando a diferenciação dos valores, porém, estes deveriam de ser iguais a R\$ 522,1 e R\$ 548,2, representando uma diferença de R\$ 159,1 e R\$ 167,1, respectivamente. Para 2002, os valores mínimos por aluno/ano foram estipulados em R\$ 418,0 para 1ª a 4ª série e em R\$ 438,09 para 5ª a 8ª série e educação especial, enquanto os valores mínimos, segundo a lei do FUNDEF, deveriam ser estipulados em, respectivamente, R\$ 613,7 e R\$ 644,4 per capita, aumentando a diferença entre os dois valores para R\$ 195,7 e R\$ 206,3 por aluno/ano.

Caso o valor anual mínimo fosse estabelecido de acordo com a fórmula estabelecida no art. 6º da lei 9.424, o volume de recursos federais destinados à complementação do FUNDEF seria bem superior às verbas efetivamente destinadas pelo governo federal. As tabelas 36 e 37 apresentam, respectivamente, os valores da complementação da União conforme os valores mínimos estabelecidos pelo Poder Executivo e os valores mínimos de acordo com o texto legal, para o período de 1998 a 2001. Em seguida, a tabela 38 mostra a diferença do volume de recursos federais destinados ao financiamento do fundo resultante da comparação entre a aplicação do valor mínimo nas duas hipóteses consideradas.

Tabela 36 - Complementação da União conforme Valor Mínimo estabelecido pelo Poder Executivo

Estados	1998	1999	2000	2001	Total
ALAGOAS		3.220,35			3.220,35
BAHIA	143.942,51	215.147,30	191.187,32	163.510,61	713.787,74
CEARÁ	46.413,08	33.519,08	2.871,49		82.803,65
MARANHÃO	153.536,00	174.481,07	168.850,17	146.793,53	643.660,77
PARÁ	112.454,10	116.501,09	94.230,33	61.601,81	384.787,33
PARAÍBA		4.723,42			4.723,42
PERNAMBUCO	6.256,32	8.119,88			14.376,21
PIAUI	24.054,34	24.276,77	28.315,67	19.652,49	96.299,27
BRASIL	486.656,35	579.988,96	485.454,98	391.558,45	1.943.658,73

Fonte: STN, MEC e COFF/CD.

(**) Valores em R\$ 1.000,00

(*) os valores estão de acordo com os balanços estaduais e com as portarias de ajuste da complementação da União.

Tabela 37 - Estimativas da complementação da União conforme Valor Mínimo Lei n.º 9.424/96

Estados	1998	1999	2000	2001	Total
ALAGOAS	45.310,9	66.211,1	71.486,0	94.136,7	277.144,7
BAHIA	440.211,5	552.588,4	620.769,6	753.342,8	2.366.912,2
CEARÁ	208.101,7	202.570,7	210.576,3	267.485,5	888.734,2
GOIAS	72.961,9	39.825,5	10.599,6		123.386,9
MARANHÃO	303.441,6	319.022,7	367.082,8	421.992,6	1.411.539,7
MATO GROSSO DO SUL	20.826,1				20.826,1
MINAS GERAIS	223.912,0		12.838,4		236.750,5
PARÁ	259.131,9	279.151,7	284.181,0	319.539,5	1.142.004,2
PARAÍBA	69.150,0	88.411,6	95.396,4	87.089,6	340.047,6
PARANÁ	865,8				865,8
PERNAMBUCO	169.370,3	188.660,2	191.421,2	206.645,3	756.097,0
PIAUI	89.540,7	90.335,1	116.361,9	138.040,5	434.278,1
RIO GRANDE DO NORTE	39.500,0	23.716,9	7.785,6	22.044,1	93.046,7
RONDÔNIA	8.444,0				8.444,0
SERGIPE	9.008,3	2.333,2			11.341,5
TOCANTINS	11.546,1				11.546,1
BRASIL	1.971.322,8	1.852.827,0	1.988.498,9	2.310.316,6	8.122.965,3

Fonte: STN, MEC e COFF/CD

(*) Valores em R\$ 1.000,00

Tabela 38 - Diferença na complementação da União entre a aplicação dos valores mínimos aplicados e legais

Estados	1998	1999	2000	2001	Total
ALAGOAS	45.310,90	62.990,75	71.486,00	94.136,70	273.924,35
BAHIA	296.268,99	337.441,10	429.582,28	589.832,19	1.653.124,56
CEARÁ	161.688,62	169.051,62	207.704,81	267.485,50	805.930,55
GOIAS	72.961,90	39.825,50	10.599,60		123.386,90
MARANHÃO	149.905,60	144.541,63	198.232,63	275.199,07	767.878,93
MATO GROSSO DO SUL	20.826,10				20.826,10
MINAS GERAIS	223.912,00		12.838,40		236.750,50
PARÁ	146.677,80	162.650,61	189.950,67	257.937,69	757.216,77
PARAÍBA	69.150,00	83.688,19	95.396,40	87.089,60	335.324,19
PARANÁ	865,80				865,80
PERNAMBUCO	163.113,98	180.540,32	191.421,20	206.645,30	741.720,79
PIAUI	65.486,37	66.058,33	88.046,23	118.388,01	337.978,93
RIO GRANDE DO NORTE	39.500,00	23.716,90	7.785,60	22.044,10	93.046,70
RONDÔNIA	8.444,00				8.444,00
SERGIPE	9.008,30	2.333,20			11.341,50
TOCANTINS	11.546,10				11.546,10
BRASIL	1.484.666,45	1.272.838,14	1.503.043,82	1.918.758,15	6.179.306,67

Fonte: STN, MEC e COFF/CD

(*) Valores em R\$ 1.000,00

Em 1998, com a aplicação do valor mínimo segundo a lei n.º 9.424, os Estados que necessitariam de complementação de recursos federais passariam de 6 para 16, sendo 3 na Região Norte (Pará, Rondônia e Tocantins), todos os 9 da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), 2 na região Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso do Sul), 1 na Região Sudeste (Minas Gerais) e 1 na Região Sul (Paraná), aumentando o valor total da complementação da União de R\$ 486,6 milhões para R\$ 1.971,3 milhões, uma diferença superior a R\$ 1.484,6 milhões (305%).

No exercício de 1999, o número de Estados que receberiam a complementação da União aumentaria de 8 para 11, sendo 1 na Região Norte (Pará), os 9 da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e 1 na região Centro-Oeste (Goiás), o valor total da complementação da União passaria de R\$ 579,9 milhões para R\$ 1.852,8 milhões, um aumento de 219% (R\$ 1.272,8 milhões).

Em 2000, os Estados beneficiados passariam de 5 para 11, sendo na 1 região Norte (Pará), na Região Nordeste todos os Estados teriam seus fundos complementados com recursos federais, exceto o Sergipe, totalizando 8 Estados, ainda o Estado de Goiás

(Região Centro-Oeste) e o Estado de Minas Gerais (Região Sudeste) receberiam recursos complementares do governo federal. Dessa forma, se a legislação do FUNDEF fosse cumprida, o volume total de recursos federais na complementação dos fundos passaria de R\$ 485,4 milhões para R\$ 1.988,5 milhões, a diferença atinge R\$ 1.503,0 milhões, igual a 310% do valor mínimo aplicado.

Os valores referentes ao exercício de 2001 apontam para um aumento do montante de recursos federais destinados à complementação do FUNDEF, que passaria de R\$ 391,6 milhões para R\$ 2.310,3 milhões, isto representa uma elevação da ordem de 490%, igual a R\$ 1.918,8 milhões. O número de Estados beneficiados aumentaria de 4 para 9, sendo o Pará na região Norte, 8 Estados na região Nordeste (todos, exceto o Sergipe, como no exercício de 2000).

Dessa maneira, se considerarmos o valor mínimo legal, indicado na fórmula prevista no artigo 6º da lei 9.424/96, como sendo o valor médio, a dívida da União em relação a complementação de recursos federais ao FUNDEF corresponde a R\$ 6,2 bilhões referentes aos exercícios de 1998 a 2001, este valor é 3,18 superior ao valor aplicado pelo governo federal no mesmo período.

Os valores da complementação da União acima estimados podem ser alterados para baixo ou para cima, dependendo da arrecadação das receitas vinculadas ao fundo, se elas superarem as estimativas iniciais do orçamento, o aporte de recursos federais destinados ao fundo será menor, sendo a recíproca também verdadeira.

A reduzida participação da complementação da União, tendo em vista o baixo valor mínimo aluno/ano, estabelecido em desacordo com a legislação do FUNDEF, limita a função redistributiva da União no financiamento do ensino fundamental, segundo determina a Constituição Federal (art. 221), impedindo um avanço na política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF, conforme se verificará adiante.

4.4. A política de correção das desigualdades interestaduais do FUNDEF

As desigualdades interestaduais no financiamento do FUNDEF têm origem no comportamento dos impostos e transferências que compõem os fundos estaduais, a partir das receitas vinculadas ao FUNDEF disponíveis em cada unidade federativa. Tendo em vista, as diferentes capacidades de financiamento dos fundos estaduais no plano nacional, o mecanismo do FUNDEF estabelece uma política de correção destas desigualdades através da participação da União no financiamento do programa.

A política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF é realizada através da complementação de recursos federais aos fundos estaduais, onde o volume de recursos vinculados ao FUNDEF não seja suficiente para garantir um valor médio por aluno/ano superior ao valor mínimo estabelecido nacionalmente.

Nesta parte pretende-se verificar a capacidade do FUNDEF em promover uma redução das desigualdades existentes entre os Estados e regiões no financiamento do ensino público fundamental, avaliando se o fundo consegue estabelecer uma tendência convergente em relação à média nacional dos valores aluno/ano aplicados nas unidades da federação. Com isso, pretende-se demonstrar se o FUNDEF representa um importante avanço para o equilíbrio federativo através do financiamento da educação fundamental.

Período 1998-2001: as desigualdades interestaduais após a introdução do FUNDEF

Em primeiro lugar, deve-se acompanhar as evoluções dos recursos fiscais disponíveis para o FUNDEF e dos valores aluno/ano aplicados, incluindo as verbas provenientes da complementação da União, por unidades federativas e regiões. Este é o primeiro passo para avaliar a efetividade da política de redução das desigualdades regionais interestaduais proposta pelo FUNDEF.

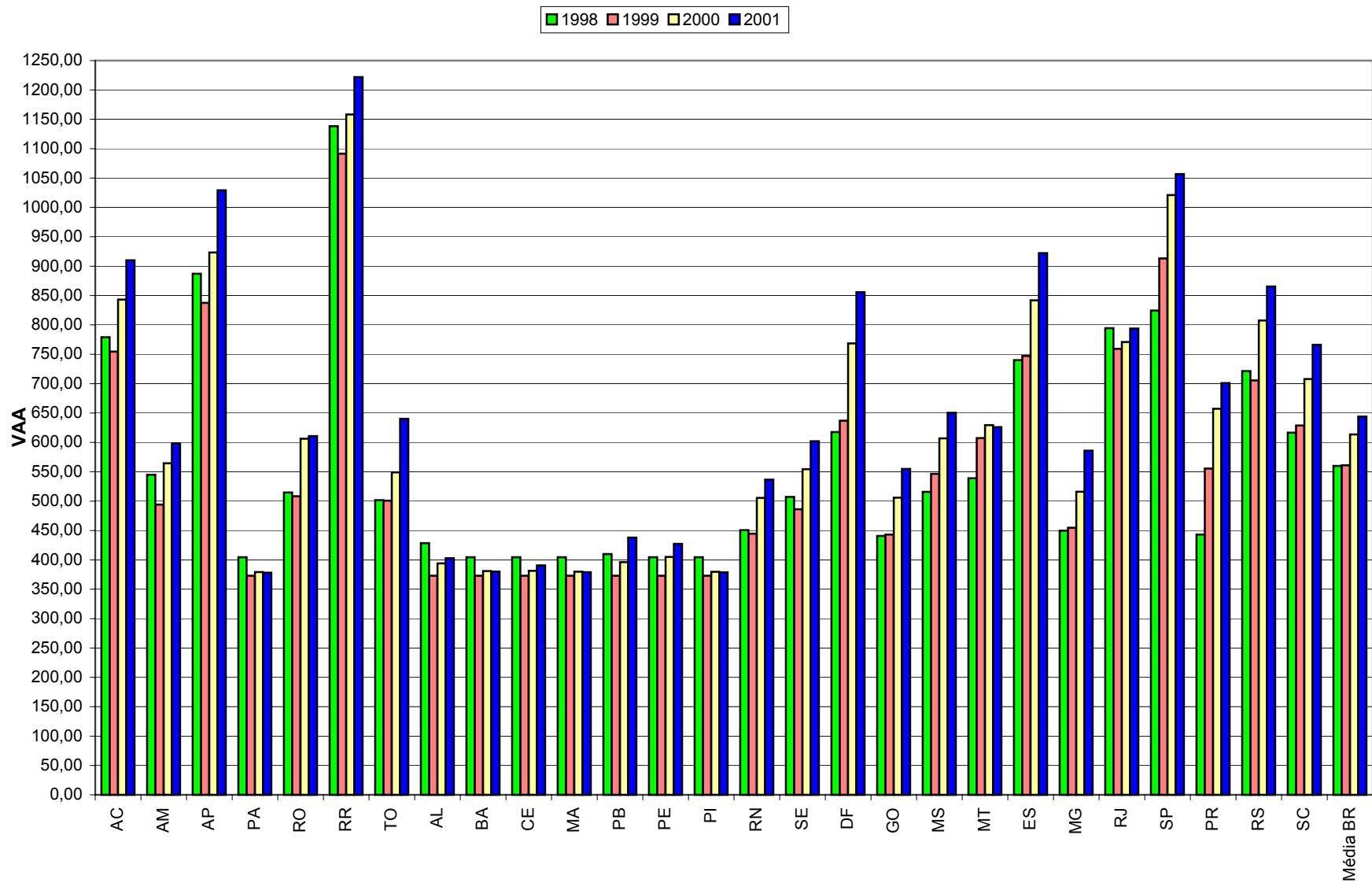
A tabela 39 e o gráfico 2 acompanham a trajetória dos recursos do FUNDEF e dos valores aluno/ano, disponíveis anualmente, em valores reais de maio de 2002, por Estados e regiões no período de 1998 a 2001. A evolução dos recursos totais do FUNDEF, calculado pela soma de todos os fundos estaduais, aponta para um crescimento de 22,78%, porém este crescimento não é uniforme para todos os Estados e regiões, a evolução das verbas do fundo depende das receitas disponíveis nas unidade federadas.

TABELA 39 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF E DO VALOR ALUNO/ANO, EM VALORES REAIS, POR UFs E REGIÕES

UF/Regiões	1998		1999		2000		2001		Variação 1998/2001 (EM %)	
	R\$	VAA	R\$	R\$	R\$	VAA	R\$	VAA	R\$	VAA
AC	100.230,63	779,10	99.906,98	754,49	115.989,28	843,13	125.331,99	909,98	25,04	16,80
AM	296.208,60	544,99	296.729,09	494,19	348.378,37	564,53	377.315,45	598,30	27,38	9,78
AP	96.128,03	887,05	96.851,85	837,60	111.074,83	923,34	119.621,44	1.029,17	24,44	16,02
PA	563.910,62	404,52	566.362,86	373,06	589.602,20	379,23	584.719,30	378,06	3,69	-6,54
RO	141.569,28	514,79	145.605,63	508,18	179.682,08	606,26	184.357,82	610,78	30,22	18,65
RR	71.002,22	1138,31	70.635,20	1.091,68	90.584,02	1.158,20	95.882,38	1.222,02	35,04	7,35
TO	162.057,82	501,53	168.184,52	500,72	190.389,43	549,04	206.967,21	640,01	27,71	27,61
NO	1.431.107,20	504,79	1.444.276,14	472,95	1.625.700,20	515,92	1.694.195,58	540,43	18,38	7,06
AL	227.310,46	428,63	227.998,94	373,06	253.633,21	394,11	268.712,06	402,86	18,21	-6,01
BA	1.141.845,93	404,52	1.245.026,47	373,06	1.334.877,30	380,99	1.340.832,09	380,08	17,43	-6,04
CE	606.581,37	404,52	609.621,11	373,06	633.135,00	381,32	663.735,26	390,67	9,42	-3,42
MA	541.430,21	404,52	558.271,98	373,06	587.931,49	379,96	585.352,45	379,00	8,11	-6,31
PB	283.310,24	409,81	296.820,22	373,06	323.442,36	396,18	356.820,85	438,02	25,95	6,88
PE	611.416,20	404,52	594.546,97	373,06	647.474,60	405,05	674.788,46	427,23	10,36	5,61
PI	243.603,01	404,52	246.285,09	373,06	273.545,37	379,64	274.153,80	378,74	12,54	-6,37
RN	245.214,27	450,65	258.925,48	444,55	299.159,74	505,50	318.833,32	536,59	30,02	19,07
SE	188.660,47	507,31	192.948,31	486,18	220.780,83	554,41	237.972,60	601,99	26,14	18,66
NE	4.089.372,16	412,57	4.230.444,57	380,85	4.573.979,90	398,41	4.721.200,89	408,92	15,45	-0,89
DF	208.355,53	617,70	219.662,89	636,94	263.959,97	768,57	275.164,52	855,71	32,06	38,53
GO	442.162,12	440,73	464.965,06	443,12	534.734,31	505,92	579.237,45	554,70	31,00	25,86
MS	202.717,13	515,81	227.957,98	546,36	255.277,23	606,84	273.524,64	650,39	34,93	26,09
MT	266.000,95	538,91	313.340,48	607,39	357.124,95	629,39	360.768,75	625,97	35,63	16,16
CO	1.119.235,73	502,54	1.225.926,42	526,76	1.411.096,46	590,79	1.488.695,37	630,09	33,01	25,38
ES	395.180,60	740,09	408.137,21	746,98	459.436,99	841,87	500.221,03	922,26	26,58	24,61
MG	1.560.153,06	449,76	1.663.344,95	454,77	1.845.984,72	515,99	2.011.386,73	585,81	28,92	30,25
RJ	1.373.699,71	794,50	1.424.119,09	759,32	1.532.308,16	770,90	1.594.404,77	793,91	16,07	-0,07
SP	4.707.942,84	824,45	5.142.721,36	913,25	5.706.607,89	1.020,99	5.799.186,17	1.056,92	23,18	28,20
SD	8.036.976,20	702,40	8.638.322,61	737,64	9.544.337,76	815,74	9.905.198,70	863,50	23,25	22,94
PR	731.854,59	443,16	928.489,75	555,53	1.058.960,07	657,30	1.102.673,61	700,96	50,67	58,17
RS	1.138.518,55	721,31	1.131.461,84	705,54	1.298.277,79	807,63	1.381.573,20	865,47	21,35	19,99
SC	548.056,38	616,63	569.123,33	628,66	641.172,31	707,87	695.929,70	766,22	26,98	24,26
SUL	2.418.429,52	587,19	2.629.074,92	628,92	2.998.410,17	727,00	3.180.176,51	779,90	31,50	32,82
BRASIL	17.095.120,82	559,85	18.168.044,66	561,09	20.153.524,49	613,60	20.989.467,04	644,01	22,78	15,03

Fonte: Departamento de Acompanhamento do FUNDEF - MEC / Elaboração do autor (*) Valores em R\$ 1.000,0 de maio/2002, segundo o índice INPC-IBGE

Gráfico 2 - Evolução do valor aluno/ano, em valores reais de maio de 2002, por UF



Os recursos disponíveis para o FUNDEF nas regiões Norte e Nordeste crescem em um ritmo inferior à média nacional, respectivamente, 18,38% e 15,45%. Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, a evolução dos recursos vinculados ao fundo é superior à média nacional, atingindo 33,01%, 23,25% e 31,50% entre os anos de 1998 e 2001, respectivamente. Há, portanto, um crescimento desigual dos recursos disponíveis ao FUNDEF no período analisado, ampliando os desequilíbrios regionais entre os Estados e macro-regiões geográficas brasileiras.

Nas regiões Norte e Nordeste, a capacidade de financiamento é menor, além disso, a complementação da União, que se destinou apenas para essas duas regiões, teve uma diminuição bastante acentuada na composição das receitas do FUNDEF (os Estados que receberam os recursos federais estão destacados em vermelho na tabela 39). Já nas demais regiões, o crescimento dos recursos do fundo acompanha a capacidade fiscal de cada unidade federada em relação às fontes de receitas vinculadas ao fundo.

Nos Estados onde o valor aluno/ano aplicado foi igual ao valor mínimo nacional, os recursos disponíveis ao fundo cresceram 3,7% no Pará; 17,4% na Bahia; 8,1% no Maranhão; 12,5% no Piauí (estes quatro Estados tiveram seus fundos complementados com recursos da União em todos os quatro primeiros anos do FUNDEF); 9,4% no Ceará (o qual recebeu a complementação da União nos anos de 1998, 1999 e 2000); 10,4% em Pernambuco (o qual recebe os recursos federais nos exercícios de 1998 e 1999); 18,2% em Alagoas e 25,9% na Paraíba (estes dois últimos receberam a complementação da União apenas no ano de 1999).

Os dados da tabela 39 mostram a evolução dos valores anuais médios per capita aplicados nos Estados e regiões, é possível constatar que valor médio nacional teve um crescimento real de 15,03%, no período entre 1998 e 2001. Porém, a trajetória do valor aluno/ano aplicado no âmbito de cada Estado é bastante diferenciada, conforme mostram os dados das tabelas 31 a 34, em valores nominais para os anos de 1998 a 2001; a tabela 39 e o gráfico 2, na comparação realizada em valores reais; a tabela 40 e o gráfico 3, a seguir, na comparação em valores nominais para o mesmo período.

Na região Norte, o crescimento real do valor aluno/ano aplicado corresponde a 7,06%, enquanto na região Nordeste, a trajetória do valor anual per capita aponta para uma queda real de 0,89%. Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, os valores médios

por aluno/ano, aplicados entre os anos de 1998 e 2001, tiveram um crescimento real de 25,38%, 22,94% e 32,82%, respectivamente.

Nos Estados onde houve a complementação da União, os valores aluno/ano aplicados no período entre 1998 e 2001 tiveram redução de 6,5% no Pará; 6% em Alagoas e na Bahia; 3,4% no Ceará, 6,3% no Maranhão e 6,4% no Piauí. Nos Estados de Pernambuco e da Paraíba, ocorre um crescimento nos valores aluno/ano aplicados de 5,6% e 6,9%, respectivamente.

Através da análise da evolução dos recursos fiscais disponíveis ao fundo e, principalmente, do comportamento dos valores aluno/ano aplicados no período de 1998 a 2001, é notável a desigualdade existente entre as unidades federativas no financiamento do ensino fundamental, após quatro anos de funcionamento do FUNDEF (desigualdades interestaduais). Nos Estados com maior capacidade de financiamento, o valor aluno/ano aplicado aumenta de acordo com o crescimento da arrecadação dos impostos e transferências que compõem o fundo.

Por outro lado, nos Estados onde a capacidade de financiamento é reduzida, os recursos vinculados ao fundo são insuficientes para garantir a aplicação do valor mínimo nacional, o crescimento do valor aluno/ano aplicado está relacionado com a correção do valor mínimo nacional estabelecido e, conseqüentemente, com a parcela de recursos federais destinadas à complementação do FUNDEF. Porém, conforme visto anteriormente, o valor mínimo nacional vem sendo estabelecido em um valor bastante reduzido ao valor estipulado segundo o artigo 6º da lei 9.424, bem como a correção realizada é inferior à evolução das receitas disponíveis ao fundo, fazendo com que a participação da complementação da União fosse sendo reduzida no período analisado.

A tabela 40 e o gráfico 3 realizam uma comparação dos valores aluno/ano aplicados, em valores nominais, por UF e regiões. A ampliação das desigualdades regionais podem ser observadas pelo crescimento do valor per capita em relação ao primeiro ano de funcionamento do FUNDEF. Os dados da tabela 40 mostram que o aumento do valor médio nacional por aluno/ano corresponde a 43,7% entre 1998 e 2001.

Nas regiões Norte e Nordeste, o crescimento dos valores per capita aplicados foram inferiores ao crescimento médio nacional, aumentando em 33,7% e 23,8% em relação a 1998. Já as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul tiveram crescimento do valor

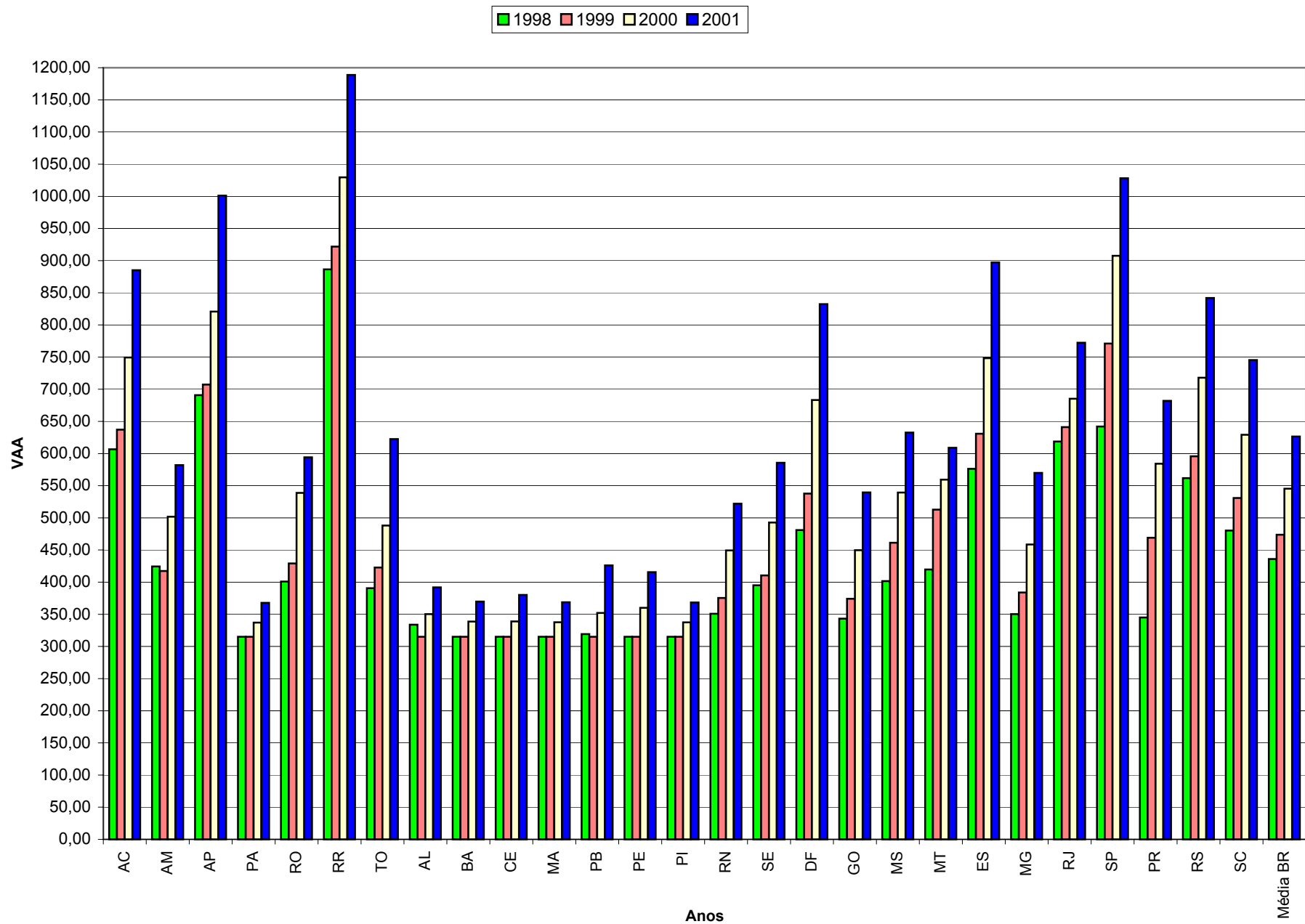
nominal aluno/ano aplicado de 56,6%, 53,6% e 65,9%, respectivamente, superior ao crescimento do valor médio nacional per capita, nos primeiros quatro anos de funcionamento do FUNDEF.

Tabela 40 - Evolução do Valor aluno/ano aplicado, em valores nominais, por UF e regiões

UF	1998	1999	2000	2001	Crescimento em relação a 1998 (98=100)			
	VAA	VAA	VAA	VAA	1998	1999	2000	2001
AC	606,68	637,07	749,43	885,22	100,0	105,0	123,5	145,9
AM	424,38	417,28	501,79	582,02	100,0	98,3	118,2	137,1
AP	690,75	707,25	820,72	1001,16	100,0	102,4	118,8	144,9
PA	315,00	315,00	337,09	367,77	100,0	100,0	107,0	116,8
RO	400,87	429,09	538,88	594,16	100,0	107,0	134,4	148,2
RR	886,41	921,79	1029,48	1188,77	100,0	104,0	116,1	134,1
TO	390,54	422,80	488,02	622,59	100,0	108,3	125,0	159,4
NO	393,08	399,35	458,58	525,72	100,0	101,6	116,7	133,7
AL	333,78	315,00	350,31	391,90	100,0	94,4	105,0	117,4
BA	315,00	315,00	338,64	369,73	100,0	100,0	107,5	117,4
CE	315,00	315,00	338,94	380,04	100,0	100,0	107,6	120,6
MA	315,00	315,00	337,73	368,69	100,0	100,0	107,2	117,0
PB	319,12	315,00	352,15	426,10	100,0	98,7	110,3	133,5
PE	315,00	315,00	360,03	415,60	100,0	100,0	114,3	131,9
PI	315,00	315,00	337,45	368,44	100,0	100,0	107,1	117,0
RN	350,92	375,37	449,32	521,99	100,0	107,0	128,0	148,7
SE	395,04	410,51	492,79	585,61	100,0	103,9	124,7	148,2
NE	321,27	321,58	354,13	397,79	100,0	100,1	110,2	123,8
DF	481,01	537,81	683,15	832,42	100,0	111,8	142,0	173,1
GO	343,20	374,16	449,69	539,61	100,0	109,0	131,0	157,2
MS	401,67	461,33	539,40	632,69	100,0	114,9	134,3	157,5
MT	419,65	512,86	559,44	608,94	100,0	122,2	133,3	145,1
CO	391,33	444,78	525,13	612,94	100,0	113,7	134,2	156,6
ES	576,31	630,73	748,30	897,16	100,0	109,4	129,8	155,7
MG	350,23	384,00	458,64	569,87	100,0	109,6	131,0	162,7
RJ	618,68	641,15	685,22	772,31	100,0	103,6	110,8	124,8
SP	642,00	771,13	907,52	1028,16	100,0	120,1	141,4	160,1
SD	546,96	622,85	725,08	840,00	100,0	113,9	132,6	153,6
PR	345,09	469,08	584,25	681,89	100,0	135,9	169,3	197,6
RS	561,68	595,74	717,87	841,92	100,0	106,1	127,8	149,9
SC	480,17	530,83	629,20	745,37	100,0	110,5	131,0	155,2
SUL	457,25	531,04	646,20	758,68	100,0	116,1	141,3	165,9
BR	435,96	473,77	545,41	626,48	100,0	108,7	125,1	143,7

Fonte: MEC, STN, tabelas 31, 32, 33 e 34. Elaboração do autor

Gráfico 3 - Evolução do valor aluno/ano, em valores nominais, por UF



Por outro lado, nos Estados da Bahia, Maranhão, Pará e Piauí, onde foi aplicado o valor mínimo nacional em todos os quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF, a evolução dos valores aluno/ano aplicados corresponde a cerca de 17%, bem inferior ao crescimento do valor médio aluno/ano nacional. Nos demais Estados beneficiados pela complementação da União, este crescimento foi de 17,4% em Alagoas, 20,6% no Ceará, 33,5% na Paraíba e 31,9% em Pernambuco, todos estes Estados tiveram o crescimento dos valores aluno/ano inferior ao crescimento da média nacional.

Assim, fica comprovado que não houve uma tendência convergente em direção à média nacional dos valores aluno/ano aplicados nas unidades da federação. Os gráficos 4 a 16 e a tabela 41 demonstram a trajetória divergente dos valores aluno/ano aplicados nas 27 unidades federadas e regiões geográficas, após a introdução do FUNDEF no financiamento do ensino fundamental.

A análise das trajetórias dos valores aluno/ano aplicados está desagregada, em primeiro lugar, por regiões geográficas (gráficos 4 e 5). Em seguida, realiza-se uma comparação entre os comportamentos do valor médio nacional e dos valores aluno/ano aplicados em cada unidade federativa, dentro de cada região. A tabela 41 mostra a tendência divergente dos valores aluno/ano aplicados em cada unidade federada e regiões em relação ao valor médio nacional.

O Gráfico 4 ilustra a trajetória dos valores nominais per capita aplicados nas regiões geográficas brasileiras, no período de 1998 a 2001. Da mesma maneira, o gráfico 5 analisa a evolução dos gasto médio aluno/ano, em valores reais de maio de 2002. Os gráficos 6 a 16 correspondem às análises dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federativas, por cada região geográfica, em comparação com a média nacional. Através desses gráficos, é possível observar as trajetórias dos valores per capita por regiões e unidades federativas, verificando se estes valores estão se afastando ou se aproximando do valor médio nacional durante o período analisado.

Gráfico 4 - Evolução do VAA, em valores nominais, por regiões. 1998-2001

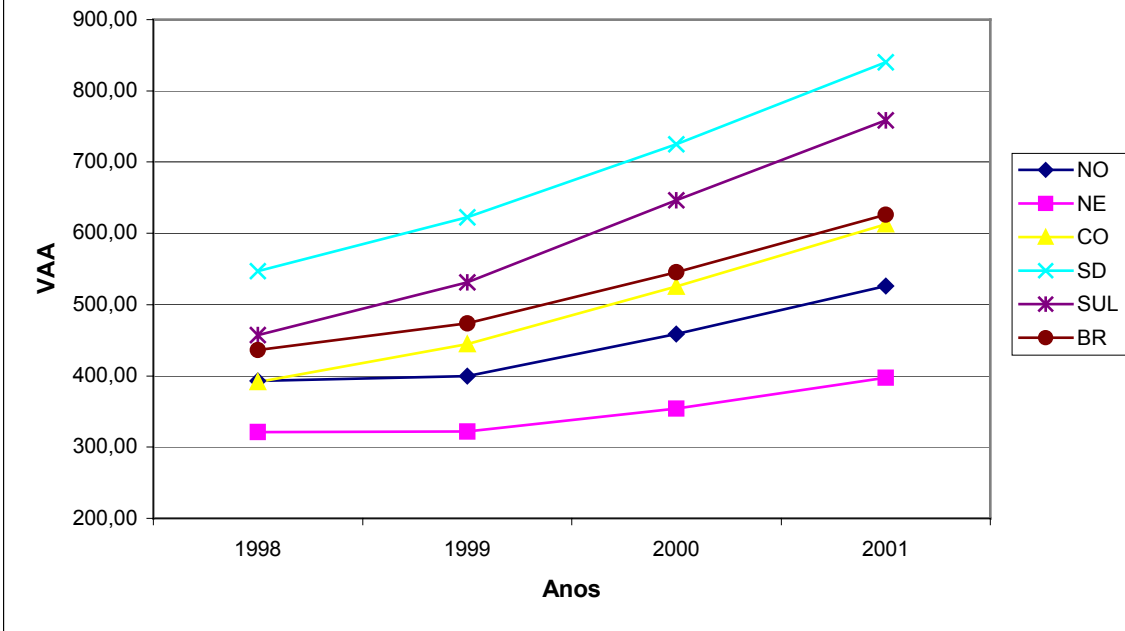


Gráfico 5 - Evolução do VAA, por região, em valores reais de maio de 2002. 1998-2001

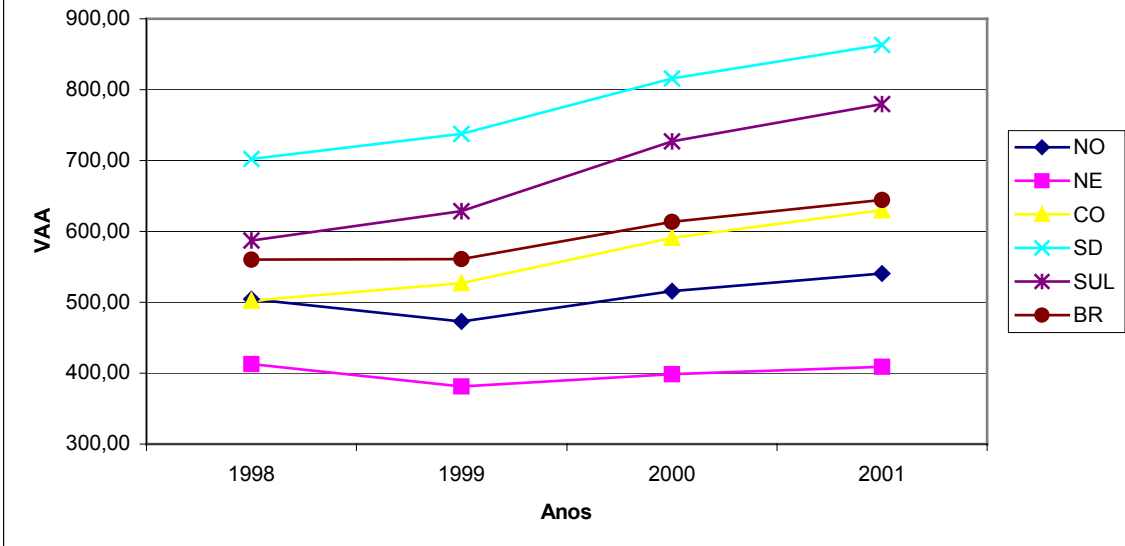


Gráfico 6 - Evolução do VAA, em valores nominais, na região Norte. 1998-2001

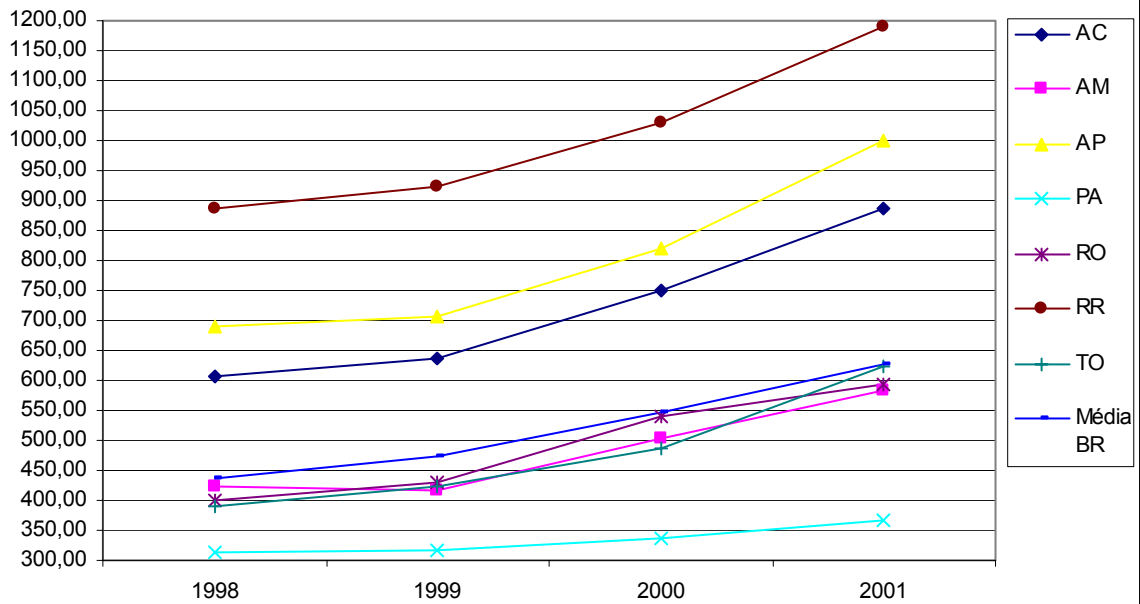
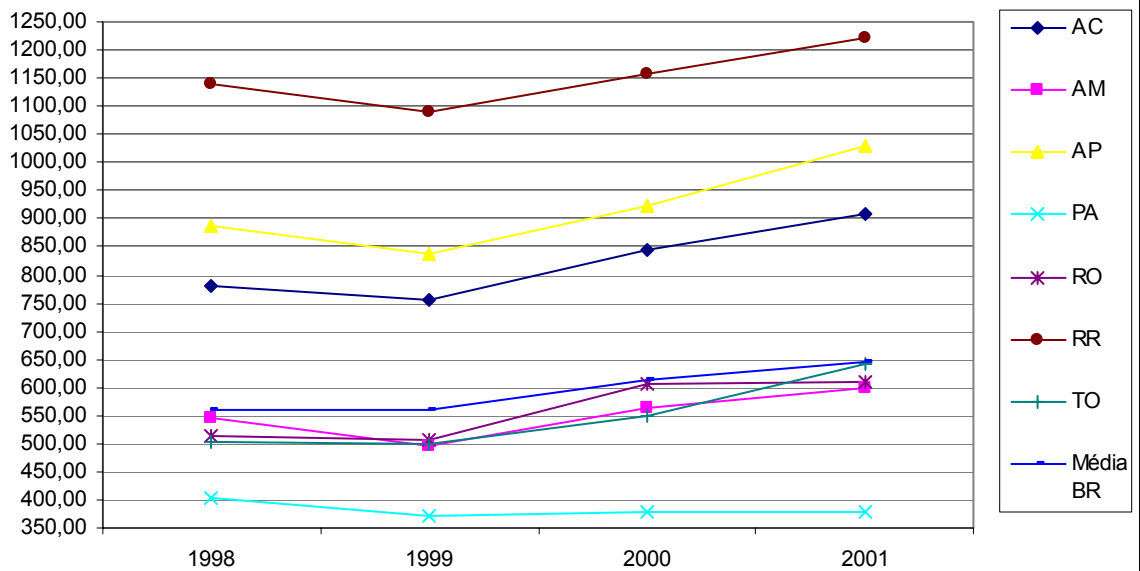
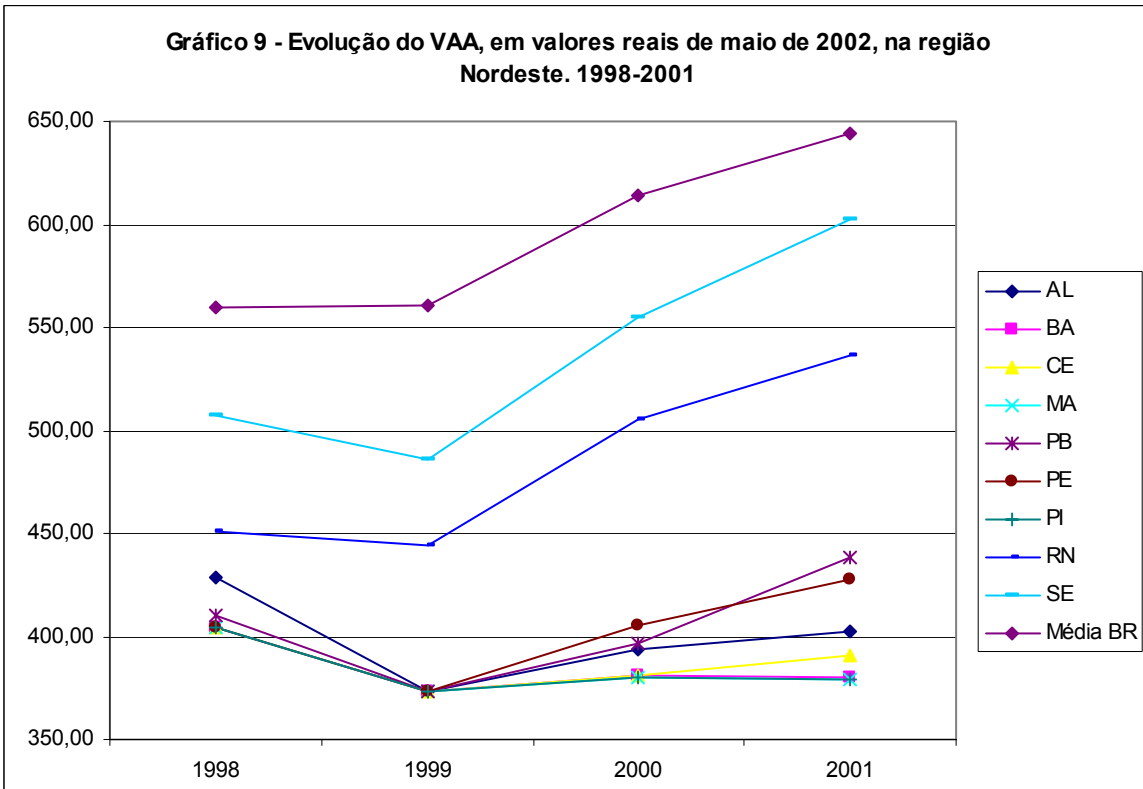
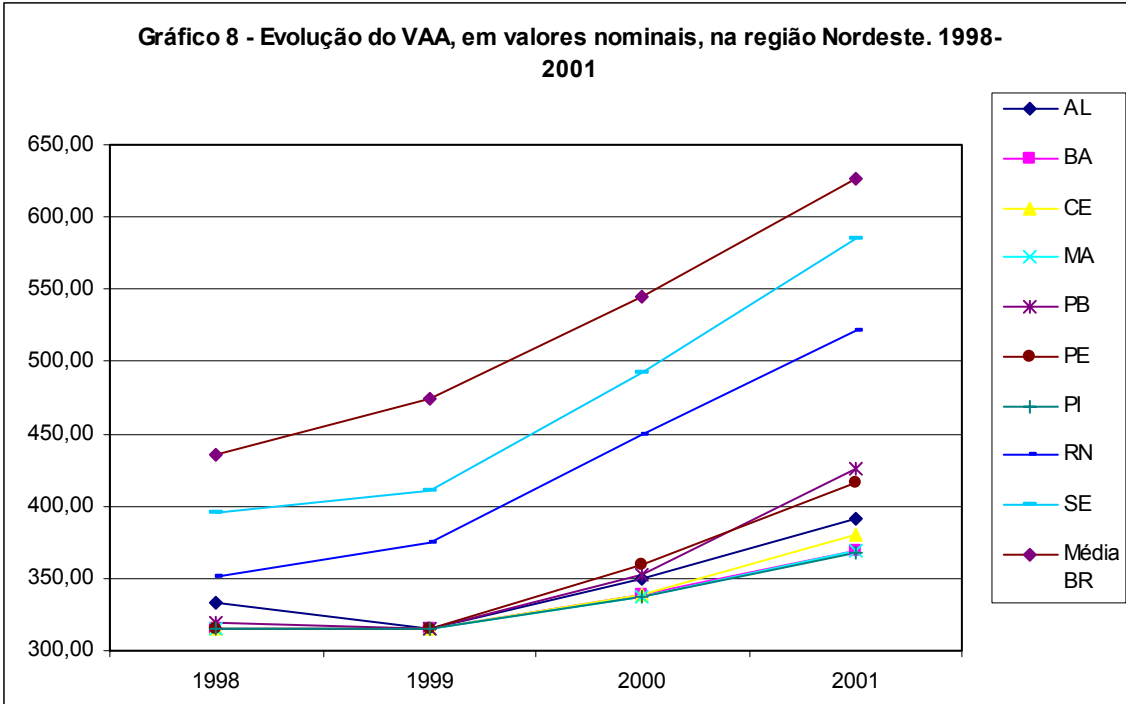


Gráfico 7 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, na região Norte. 1998-2001





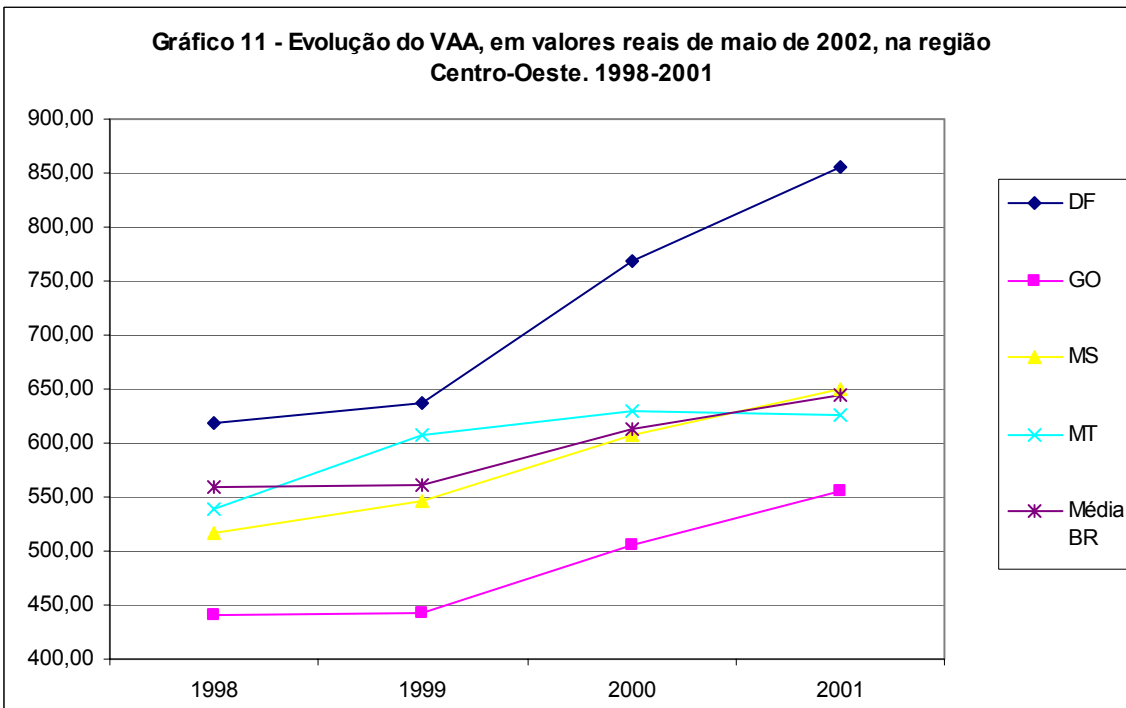
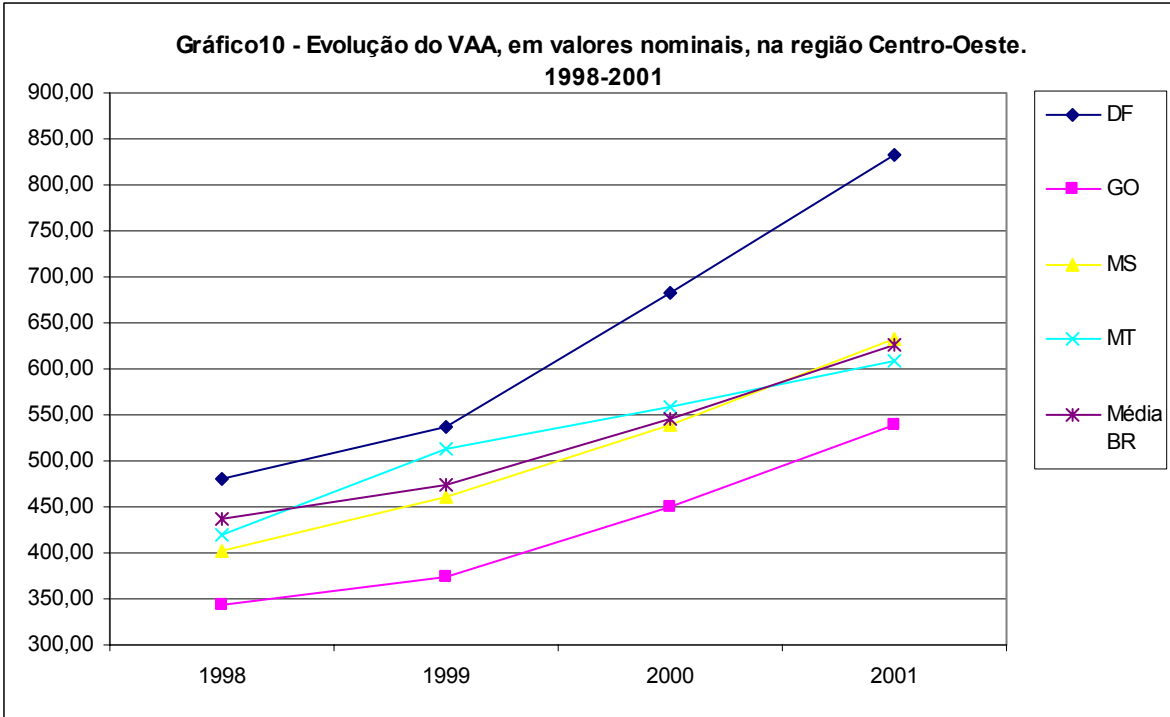


Gráfico 12 - Evolução do VAA, em valores nominais, na região Sudeste. 1998-2001

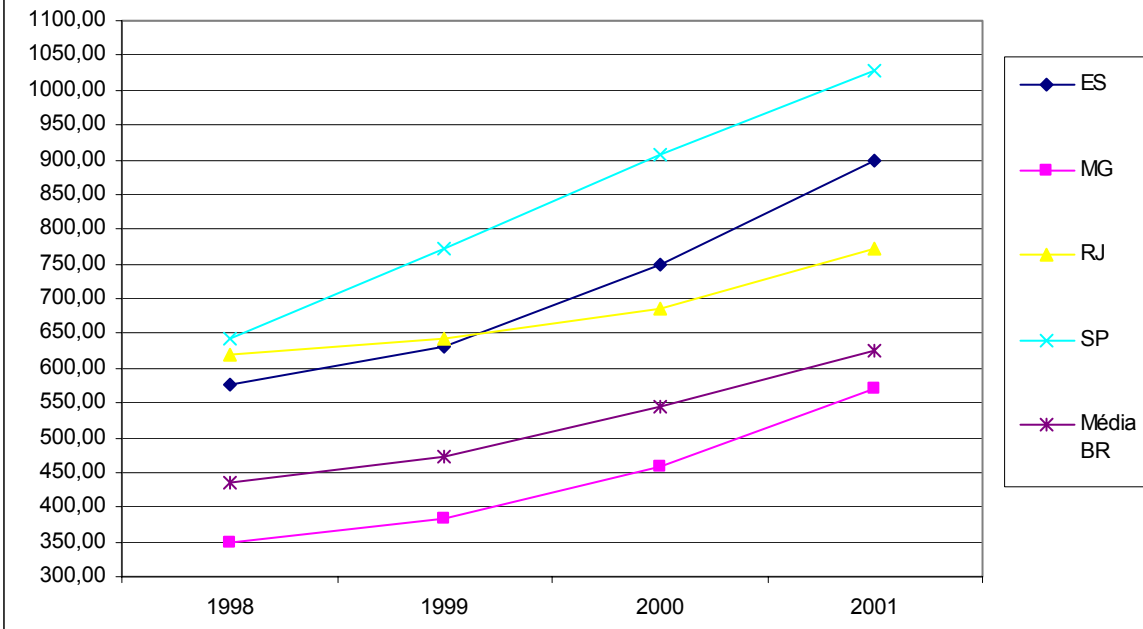
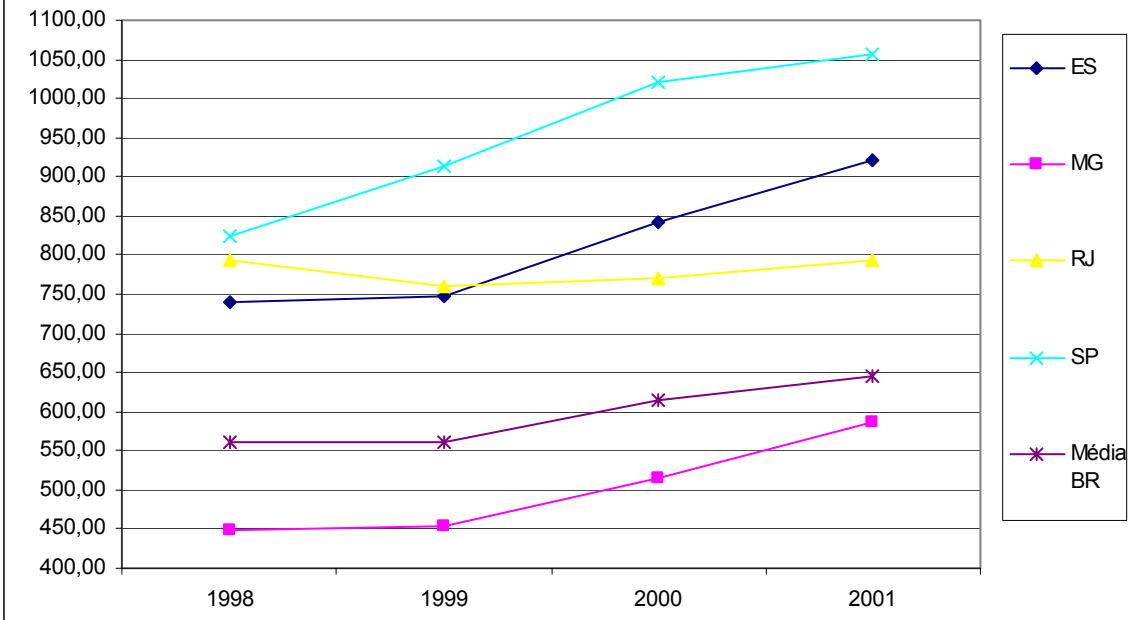
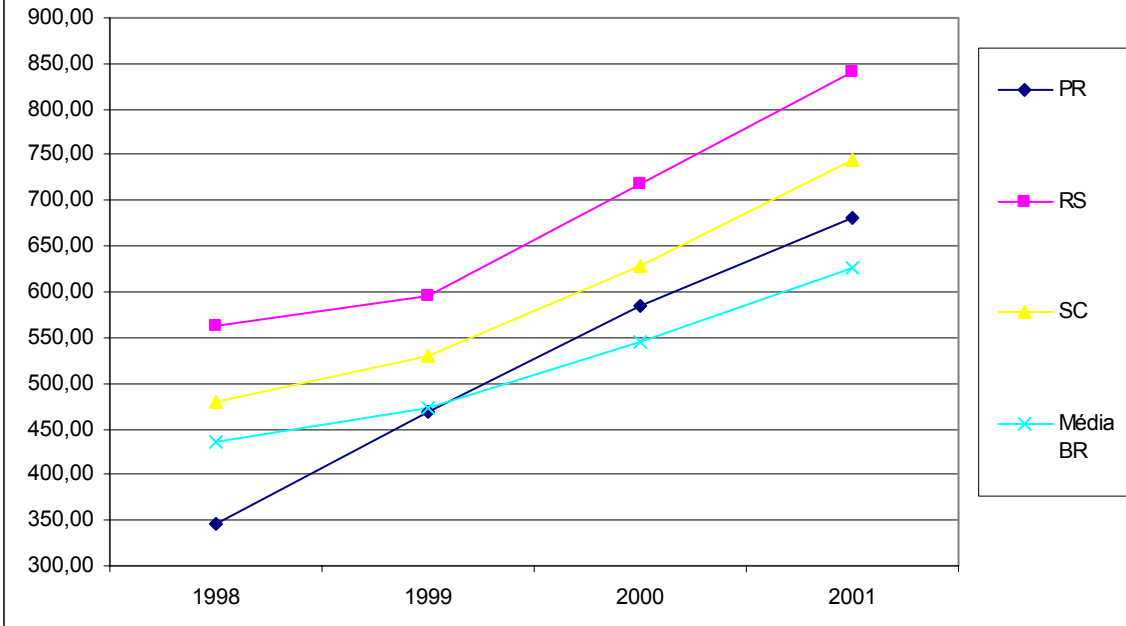


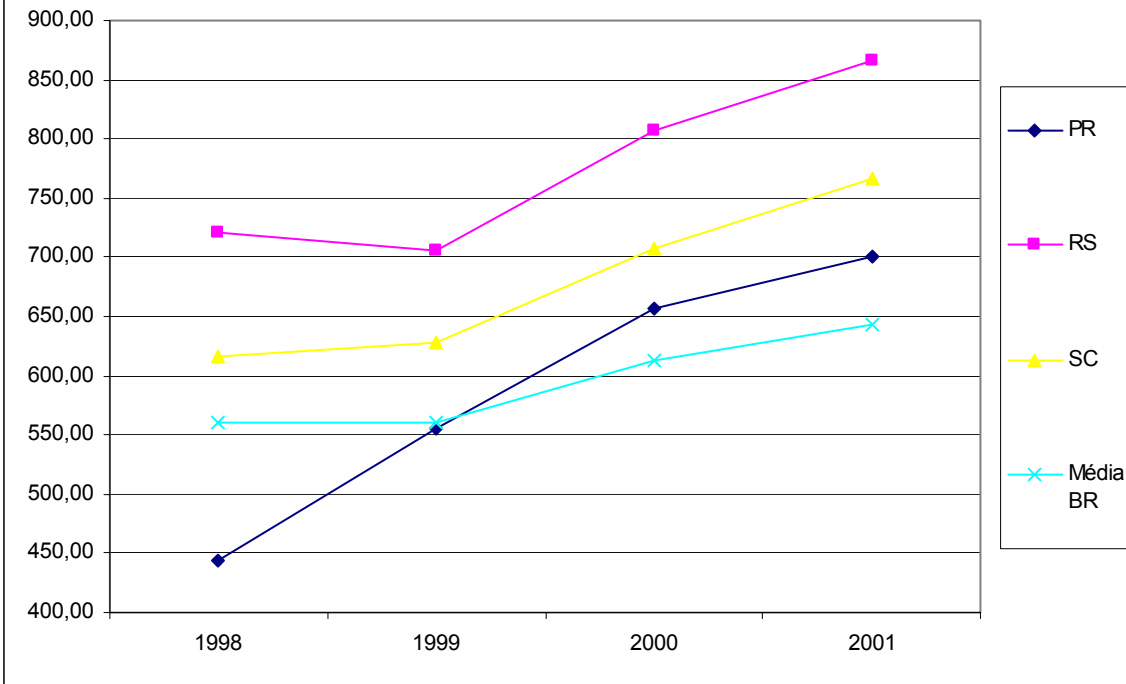
Gráfico 13 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, na região Sudeste. 1998-2001



**Gráfico 14 - Evolução do VAA, em valores nominais, na região Sul.
1998-2001**



**Gráfico 15 - Evolução do VAA, em valores reais de maio de 2002, na região Sul.
1998-2001**



Já na tabela 41, adotou-se o valor médio aluno/ano nacional igual a 100, a fim de verificar se os valores aplicados nas unidades da federação aproximaram-se da média nacional, ou se houve um aumento da distância entre os valores aplicados por aluno matriculado no ensino fundamental nas diferentes unidades federativas, ou seja, pretende-se verificar se o FUNDEF estabelece uma tendência convergente do valor aluno/ano aplicado nas unidades federadas em relação ao valor médio nacional per capita após o funcionamento do fundo (período 1998-2001).

TABELA 41 - Fator convergente em relação à média nacional - 1998 e 2001

UF	1998	1999	2000	2001
	VAA	VAA	VAA	VAA
BR	100,00	100,00	100,00	100,00
AC	139,16	134,47	137,41	141,30
AM	97,34	88,08	92,00	92,90
AP	158,44	149,28	150,48	159,81
PA	72,25	66,49	61,80	58,70
RO	91,95	90,57	98,80	94,84
RR	203,32	194,57	188,75	189,75
TO	89,58	89,24	89,48	99,38
NO	90,16	84,29	84,08	83,92
AL	76,56	66,49	64,23	62,56
BA	72,25	66,49	62,09	59,02
CE	72,25	66,49	62,14	60,66
MA	72,25	66,49	61,92	58,85
PB	73,20	66,49	64,57	68,01
PE	72,25	66,49	66,01	66,34
PI	72,25	66,49	61,87	58,81
RN	80,50	79,23	82,38	83,32
SE	90,61	86,65	90,35	93,48
NE	73,69	67,88	64,93	63,50
DF	110,33	113,52	125,25	132,87
GO	78,72	78,97	82,45	86,13
MS	92,13	97,38	98,90	100,99
MT	96,26	108,25	102,57	97,20
CO	89,76	93,88	96,28	97,84
ES	132,19	133,13	137,20	143,21
MG	80,34	81,05	84,09	90,96
RJ	141,91	135,33	125,64	123,28
SP	147,26	162,76	166,39	164,12
SD	125,46	131,47	132,94	134,08
PR	79,16	99,01	107,12	108,84
RS	128,84	125,75	131,62	134,39
SC	110,14	112,04	115,36	118,98
SUL	104,88	112,09	118,48	121,10

Fonte: Tabelas 31, 32, 33, 34 Elaboração do autor

Depois de apresentados os gráficos 4 a 15 e os dados da tabela 41, os resultados observados serão analisados e, em seguida, os Estados e Distrito Federal serão classificados em quatro grupos, de acordo com o valor aluno/ano aplicado (VAA) em relação à média nacional:

- 1º) Aqueles com VAA superior à média nacional;
- 2º) Aqueles com VAA inferior à média nacional, porém não são contemplados com a complementação da União;
- 3º) Aqueles com VAA próximo à média nacional, isto é, entre 90% e 110% do valor médio nacional;
- 4º) Aqueles com VAA igual ao valor mínimo nacional, ou seja, Estados que receberam recursos da complementação da União.

Na **região Norte**, o valor médio aluno/ano em 1998 correspondia a 90,16% da média nacional. Em 1999, este valor caiu para 84,29% do valor médio brasileiro; no ano 2000, o valor médio per capita aplicado ficou em 84,08%, e em 2001, este valor corresponde a 83,92% do valor médio aluno/ano nacional.

Os Estados do Acre, Amapá e Roraima são classificados no 1º grupo, pois possuem valores aluno/ano bem superiores à média nacional, sendo que Roraima é o Estado com maior valor aplicado nos primeiros quatro anos do fundo. No que se refere à trajetória dos valores aluno/ano aplicados, os Estados do Acre e Amapá pertencentes ao 1º grupo apresentam tendência de maior distanciamento da média nacional, ou seja, de maior aumento dos valores aluno/ano aplicados no período analisado. Já no Estado de Roraima, ocorre uma queda nos valores aplicados, o qual representava 203,3% da média nacional em 1998, passando para 189,7% em 200, porém os valores aluno/ano aplicados em Roraima são os mais elevados de todos os fundos estaduais.

Os Estados do Amazonas e Rondônia pertencem ao 3º grupo, pois os valores aluno/ano aplicados estão bem próximos do valor médio nacional, não havendo grandes modificações nas trajetórias destes valores. O Estado do Tocantins está no 2º grupo nos três primeiros anos do FUNDEF, passando para o 3º grupo em 2001, isto representa uma aproximação em relação à média nacional.

Por fim, o Estado do Pará é classificado no 4º grupo, com o valor aluno/ano aplicado igual ao valor mínimo estabelecido em todos os anos analisados, cuja trajetória

revela um distanciamento do valor aplicado (mínimo) em relação à média nacional. Dessa maneira, o valor aluno/ano aplicado no Estado do Pará se reduz, passando de 72,2% do valor médio nacional em 1998 para 66,5% em 1999, 61,8% em 2000 e 58,7% em 2001.

Na **região Nordeste**, o valor per capita aplicado correspondia a 73,69% da média nacional em 1998, reduzindo para 67,88% em 1999, para 64,93% em 2000, e para 63,50% do valor aluno/ano médio nacional em 2001. Nesta região, além do valor aluno/ano aplicado ser inferior ao valor médio nacional, há uma tendência de redução dos valores aluno/ano aplicados em relação ao valor médio per capita nacional.

Os Estados da região Nordeste aplicam valores aluno/ano inferiores ao valor médio nacional em todo o período analisado, portanto nenhum Estado está classificado no 1º grupo. O Estado do Sergipe possui o maior valor per capita da região Nordeste, integrando o 3º grupo nos anos de 1998, 2000, 2001 e o 2º grupo em 1999, com valor aplicado próximo a 90% da média nacional. O Estado do Rio Grande do Norte está classificado no 2º nos quatro primeiros anos do fundo.

As demais unidades federadas desta região se alteram, em cada ano, entre o 2º e o 4º grupos, os Estados de Alagoas e Paraíba pertencem ao grupo 2 nos anos de 1998, 2000, 2001 e ao grupo 4 em 1999. O Estado de Pernambuco é classificado no 4º grupo em 1998 e 1999, passando para o 2º grupo nos anos seguintes, a mesma situação ocorre com o Estado do Ceará, o qual foi classificado no 4º grupo nos três primeiros anos do FUNDEF, passando para o 2º grupo em 2001. Isto ocorre porque estes Estados deixam de receber a complementação da União durante o período analisado. Por fim, os Estados da Bahia, Maranhão e Piauí recebem a complementação de recursos da União em todos os quatro primeiros anos do fundo, portanto estão classificados no 4º grupo.

A trajetória dos valores aluno/ano aplicados nos Estados da região Nordeste (com exceção dos Estados do Rio Grande do Norte e Sergipe que permanecem, respectivamente, no mesmo patamar de 80% e 90% da média nacional) apresenta uma redução dos valores aluno/ano aplicados e um distanciamento em relação ao valor média nacional.

Nos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, os valores aplicados foram iguais ou muito próximos dos valores mínimos estabelecidos no período analisado. Nos Estados da região Nordeste pertencentes ao 4º grupo em todos

os anos (Bahia, Maranhão e Piauí), os valores aluno/ano são iguais aos valores mínimos estabelecidos, estes representavam 72,25% da média nacional em 1998, passando para 66,5% em 1999, 62% em 2000 e 59% em 2001.

Na **região Centro-Oeste** houve uma aproximação da média nacional que passou de 89,73% da média nacional para 93,88% em 1999, 96,28% em 2000 e 97,84% em 2001. Por outro lado, os valores per capita aplicados nos Estados analisados dessa região, entre 1998 e 2001, foram inferiores ao valor médio nacional por aluno/ano.

Os Estados desta região estão classificados nos grupos 1, 2 e 3. O Distrito Federal possui um valor aluno/ano elevado, o qual supera a média nacional em todo o período de funcionamento do fundo, pertencendo ao 1º grupo. Além disso, os valores aplicados aumentam e se distanciam do valor médio nacional. Por outro lado, o Estado de Goiás está no 2º grupo, com valores aluno/ano inferiores ao valor médio nacional, porém os valores aplicados aumentam, estabelecendo uma trajetória de aproximação da média nacional.

Já nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os valores aplicados estão bem próximos da média nacional, fazendo com que estes sejam classificados no 3º grupo nos quatro primeiros anos do FUNDEF. Nestes Estados também há uma elevação dos valores aluno/ano aplicados nos quatro primeiros anos de funcionamento do fundo.

Já as **regiões Sul e Sudeste** são capazes de aplicar, em média, valores aluno/ano superiores à média nacional. Além disso, após quatro anos de funcionamento do FUNDEF, os Estados destas regiões aumentaram os seus valores per capita em comparação à média nacional e aos valores aplicados nas demais regiões. No Sul, os valores aluno/ano passaram de 104,88% em 1998, para 112,09% em 1999, 118,48% em 2000 e 121,10% do valor médio nacional em 2001. Na região Sudeste, os valores aluno/ano foram de 125,46%, 131,47%, 132,94% e 134,08% do valor per capita médio nacional em 1998, 1999, 2000 e 2001, respectivamente.

Os Estados da região Sudeste estão classificados nos grupos 1, 2 e 3. O Estado de Minas Gerais é o que possui o menor valor aluno/ano desta região, sendo inferior à média nacional nos quatro primeiros anos do fundo, pertencendo ao 2º grupo nos anos de 1998, 1999 e 2000, passando para o 3º grupo em 2001. Isto demonstra que apesar dos valores

aluno/ano aplicados serem inferiores à média nacional, existe uma tendência de elevação do valor aplicado e de aproximação em relação ao valor médio nacional.

Já os Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo possuem valores aluno/ano bem superiores ao valor médio nacional, estando todos classificados no 1º grupo no período analisado. No que se refere às trajetórias dos valores aplicados, os Estados do Espírito Santo e São Paulo aumentam o distanciamento em relação à média nacional, já o Estado do Rio de Janeiro ocorre uma tendência de aproximação dos valores aplicados do valor médio nacional, o que representa uma queda dos valores aluno/ano aplicados em relação à média nacional no período analisado.

Na região Sul, o Estado do Paraná pertence ao 2º grupo apenas em 1998, passando para o 3º grupo nos anos seguintes, com o valor aluno/ano superando a média nacional. Os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem valores aluno/ano superiores à média nacional em todo o período analisado, portanto ambos pertencem ao 1º grupo.

No que se refere à trajetória dos valores aluno/ano aplicados nesta região, ocorre uma elevação destes valores em relação à média nacional em todos os Estados, principalmente no Estado do Paraná, o qual possui valores per capita inferiores à média nacional nos anos de 1998 e 1999, passando para valores superiores ao valor médio nacional nos anos seguintes.

Na análise dos grupos, observa-se que nos Estados pertencentes ao 1º grupo, onde os valores aluno/ano são superiores à média nacional, as trajetórias dos valores aplicados são de maior distanciamento do valor médio nacional, com elevação dos valores aluno/ano em relação à média nacional entre 1998 e 2001. Este comportamento se manifesta em sete dos nove Estados pertencentes ao 1º grupo, as duas exceções são os Estados de Roraima e Rio de Janeiro, onde ocorre uma aproximação em relação ao valor médio nacional, com redução dos valores aluno/ano em relação à média nacional.

Porém, mesmo com esta diminuição, os valores aplicados permanecem elevados, com destaque para o Estado de Roraima, o qual registra o maior valor per capita nos quatro primeiros anos do fundo. Por fim, destaca-se o fato de não ter ocorrido alteração

neste grupo, ou seja, nenhum Estado deixou de pertencer a este grupo, bem como nenhum Estado entrou no grupo no período analisado²⁷.

Com relação ao 2º grupo, oito Estados pertenciam a este grupo no primeiro ano do FUNDEF, entre estes, seis Estados (Tocantins, Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiás, Minas Gerais e Paraná) apresentam tendências de aproximação da média nacional no período analisado, sendo que os Estados do Tocantins, Sergipe, Minas Gerais e Paraná passam para o 3º grupo entre 1999 e 2001. Por outro lado, os Estados de Alagoas e Paraíba apresentam tendências opostas aos demais componentes do grupo, tendo sido reduzidos os valores aluno/ano aplicados em relação à média nacional, inclusive estes Estados tiveram seus fundos complementados por recursos da União em 1999, nos demais anos aplicam valores aluno/ano bem próximos aos valores mínimos estabelecidos.

O 3º grupo é formado pelos Estados do Amazonas, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, sendo que os três últimos apresentam tendência de crescimento em relação à média nacional, já o Estado do Amazonas ocorre um redução dos valores aplicados em comparação ao valor médio nacional entre 1998 e 2001, passando ao 2º grupo em 1999 e voltando a pertencer ao 3º grupo em 2000 e 2001. Durante o período analisado, outros Estados provenientes do 2º grupo ingressam no grupo 3, são eles o Estado do Paraná em 1999, o Estado do Sergipe em 2000 e os Estados do Tocantins e Minas Gerais em 2001.

No 4º grupo estão os Estados que aplicam um valor aluno/ano igual ao valor mínimo estabelecido nacionalmente. Em 1998, este grupo é formado pelos Estados do Pará, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí; em 1999, são incorporados ao grupo os Estados de Alagoas e Paraíba; em 2000, o grupo se reduz para cinco Estados (Pará, Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí); em 2001, o Estado do Ceará deixa de pertencer ao grupo, restando apenas quatro Estados.

Esta redução do número de Estados beneficiados se deve ao baixo valor mínimo aluno/ano nacional, o qual foi estabelecido pelo governo federal em um patamar bem inferior ao estipulado na lei 9.424/96, bem como a correção do valor mínimo não acompanha a evolução das receitas fiscais que compõem o FUNDEF. Esta fato faz com

²⁷ O Estado do Paraná aproxima-se bastante do grupo, apresentando uma forte tendência de aumento do valor aluno/ano aplicado, porém o valor per capita aplicado não chegou a atingir 110% da média nacional entre 1998 e 2001.

que um número cada vez menor de Estados necessite de complementação da União para garantir a aplicação do valor mínimo nacional.

Ainda sobre o 4º grupo, é necessário destacar que em todos os Estados que pertenceram a este grupo nos quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF, as trajetórias dos valores aluno/ano aplicados foram divergentes em relação à média nacional, tendo ocorrido uma diminuição destes valores em relação ao valor médio nacional no período analisado.

Dessa maneira, observa-se um grande contraste entre os Estados pertencentes aos grupos 1 e 4. De um lado, o 1º grupo é capaz de aplicar valores aluno/ano bem superiores à média nacional e aos valores aplicados no 4º grupo; por outro lado, os Estados pertencentes ao 4º grupo aplicam o valor mínimo nacional, o qual é estabelecido em um patamar bem inferior à média nacional. Da mesma forma, foi demonstrado que estas desigualdades interestaduais se ampliam após a introdução do FUNDEF.

Assim, o FUNDEF não consegue estabelecer, após a sua introdução em 1998, uma política de correção das desigualdades interestaduais, uma vez que não há uma tendência convergente em relação à média nacional dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federativas e regiões brasileiras.

Período 1996-2001: as desigualdades interestaduais em três momentos (antes, durante e depois da introdução do FUNDEF).

Conforme analisado anteriormente (tabela 30), a introdução do FUNDEF representou um avanço na redução das desigualdades regionais no financiamento do ensino fundamental, estabelecendo uma trajetória convergente à média nacional em 1998 quando comparado com a situação anterior ao FUNDEF, nos anos de 1996 e 1997. Os valores aplicados nas diversas unidades federadas aproximaram-se da média nacional em 1998, invertendo o movimento divergente apresentado em 1997.

Este fato ocorre em virtude da introdução de uma parcela nova de recursos proveniente da complementação da União, beneficiando os Estados com menores capacidades de financiamento através das receitas fiscais vinculadas ao fundo (Estados do Pará, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí), os quais conseguiram obter uma elevação no valor aluno/ano aplicado superior ao crescimento do valor médio nacional.

Por outro lado, mostrou-se que a complementação da União não acompanha o crescimento das demais fontes de recursos do FUNDEF após a introdução do FUNDEF. Ao contrário, é a única fonte de recursos do fundo que diminuiu a sua participação no financiamento do fundo, bem como é reduzido o número de Estados beneficiados com os recursos federais, conforme analisado anteriormente (itens 4.1, 4.2 e 4.3).

A redução da complementação da União deve-se ao baixo valor mínimo aluno/ano, o qual foi estabelecido em um patamar inferior ao previsto na fórmula de cálculo do valor mínimo, prevista no art.6º da lei n.º 9.424. Assim como, o aumento do valor mínimo foi inferior ao crescimento médio das receitas que compõem o fundo

Em seguida, este trabalho realizou uma análise dos quatro primeiros anos de funcionamento do FUNDEF, onde se observou a ampliação das desigualdades interestaduais após a introdução do FUNDEF, revelando que não houve uma tendência convergente dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em relação à média nacional no período de 1998 a 2001.

Esta tendência divergente é constatada, uma vez que a maioria dos Estados com maiores valores aluno/ano aplicados (1º grupo) aumenta sua distância em relação à média nacional, ao mesmo tempo em que os Estados onde se aplica o valor mínimo nacional (4º grupo) também se distanciam do valor médio nacional, porém em direções opostas.

Nesta parte do trabalho será analisada a evolução dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas e nas regiões brasileiras no período entre 1996 e 2001, a fim de verificar se a introdução do FUNDEF como mecanismo de financiamento do ensino fundamental representa um importante avanço para o equilíbrio federativo, através da correção das desigualdades interestaduais após quatro anos de funcionamento do fundo.

Isto posto, a tabela 42 acompanha a trajetória dos valores aluno/ano aplicados nos Estados e regiões, em valores reais de maio de 2002, no período de 1996 a 2001. O gráfico 16 e 17 realizam uma comparação entre os valores aluno/ano aplicados no mesmo período nas unidades federadas, em valores reais e nominais, respectivamente.

Através dos dados apresentados na tabela 42, é possível verificar que o valor médio nacional apresenta um crescimento real de 23% no período analisado, porém as evoluções dos valores aluno/ano aplicados são bastante desiguais em cada unidade federativa.

TABELA 42 - EVOLUÇÃO DO VALOR ALUNO/ANO, EM VALORES REAIS, POR UFs E REGIÕES. 1996-2001

UF	1996	1997	1998	1999	2000	2001	VARIÇÃO DO VALOR ALUNO/ANO EM %						
	VAA	VAA	VAA	VAA	VAA	VAA	1997/1996	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2001/1996	2001/1998
AC	699,76	678,64	779,10	754,49	843,13	909,98	(3,02)	14,80	(3,16)	11,75	7,93	30,04	16,80
AM	802,87	596,02	544,99	494,19	564,53	598,30	(25,76)	(8,56)	(9,32)	14,24	5,98	(25,48)	9,78
AP	795,33	790,58	887,05	837,60	923,34	1.029,17	(0,60)	12,20	-5,57	10,24	11,46	29,40	16,02
PA	270,13	262,67	404,52	373,06	379,23	378,06	(2,76)	54,00	(7,78)	1,66	(0,31)	39,96	(6,54)
RO	434,88	522,43	514,79	508,18	606,26	610,78	20,13	(1,46)	(1,28)	19,30	0,75	40,45	18,65
RR	1.002,63	1.025,47	1.138,31	1.091,68	1.158,20	1.222,02	2,28	11,00	(4,10)	6,09	5,51	21,88	7,35
TO	427,78	450,83	501,53	500,72	549,04	640,01	5,39	11,25	(0,16)	9,65	16,57	49,61	27,61
NO	461,82	429,06	504,79	472,95	515,92	540,43	(7,09)	17,65	(6,31)	9,09	4,75	17,02	7,06
AL	403,48	384,76	428,63	373,06	394,11	402,86	(4,64)	11,40	(12,97)	5,64	2,22	(0,15)	(6,01)
BA	333,54	325,64	404,52	373,06	380,99	380,08	(2,37)	24,22	(7,78)	2,13	(0,24)	13,95	(6,04)
CE	359,09	331,49	404,52	373,06	381,32	390,67	(7,68)	22,03	(7,78)	2,22	2,45	8,80	(3,42)
MA	250,25	231,69	404,52	373,06	379,96	379,00	(7,42)	74,59	(7,78)	1,85	(0,25)	51,45	(6,31)
PB	413,09	372,74	409,81	373,06	396,18	438,02	(9,77)	9,95	(8,97)	6,20	10,56	6,03	6,88
PE	358,02	368,73	404,52	373,06	405,05	427,23	2,99	9,71	(7,78)	8,57	5,48	19,33	5,61
PI	340,73	325,56	404,52	373,06	379,64	378,74	(4,45)	24,25	(7,78)	1,76	(0,24)	11,16	(6,37)
RN	404,54	408,60	450,65	444,55	505,50	536,59	1,00	10,29	(1,35)	13,71	6,15	32,64	19,07
SE	462,85	484,16	507,31	486,18	554,41	601,99	4,60	4,78	(4,17)	14,03	8,58	30,06	18,66
NE	348,17	337,36	412,57	380,85	398,41	408,92	(3,11)	22,29	(7,69)	4,61	2,64	17,45	(0,89)
DF	562,27	586,53	617,70	636,94	768,57	855,71	4,31	5,32	3,11	20,67	11,34	52,19	38,53
GO	430,26	429,78	440,73	443,12	505,92	554,70	(0,11)	2,55	0,54	14,17	9,64	28,92	25,86
MS	469,00	522,88	515,81	546,36	606,84	650,39	11,49	(1,35)	5,92	11,07	7,18	38,68	26,09
MT	535,63	584,77	538,91	607,39	629,39	625,97	9,17	(7,84)	12,71	3,62	(0,54)	16,87	16,16
CO	480,28	504,30	502,54	526,76	590,79	630,09	5,00	(0,35)	4,82	12,16	6,65	31,19	25,38
ES	691,32	764,10	740,09	746,98	841,87	922,26	10,53	(3,14)	0,93	12,70	9,55	33,41	24,61
MG	435,25	433,69	449,76	454,77	515,99	585,81	(0,36)	3,71	1,11	13,46	13,53	34,59	30,25
RJ	698,44	721,35	794,50	759,32	770,90	793,91	3,28	10,14	(4,43)	1,53	2,99	13,67	(0,07)
SP	818,64	855,46	824,45	913,25	1.020,99	1.056,92	4,50	(3,63)	10,77	11,80	3,52	29,11	28,20
SD	680,98	703,07	702,40	737,64	815,74	863,50	3,24	(0,10)	5,02	10,59	5,85	26,80	22,94
PR	396,02	412,78	443,16	555,53	657,30	700,96	4,23	7,36	25,36	18,32	6,64	77,00	58,17
RS	663,00	638,94	721,31	705,54	807,63	865,47	(3,63)	12,89	(2,19)	14,47	7,16	30,54	19,99
SC	591,79	603,63	616,63	628,66	707,87	766,22	2,00	2,15	1,95	12,60	8,24	29,48	24,26
SUL	540,20	540,64	587,19	628,92	727,00	779,90	0,08	8,61	7,11	15,60	7,28	44,37	32,82
BR	523,73	521,79	559,85	561,09	613,60	644,01	(0,37)	7,29	0,22	9,36	4,96	22,97	15,03

Fonte: Departamento de Acompanhamento do FUNDEF - MEC / Elaboração do autor (*) Valores em R\$ 1.000,0 de maio/2002, segundo o índice INPC-IBGE

Gráfico 16 - Evolução do valor aluno/ano, em valores reais de maio de 2002, por UF. Período 1996-2001

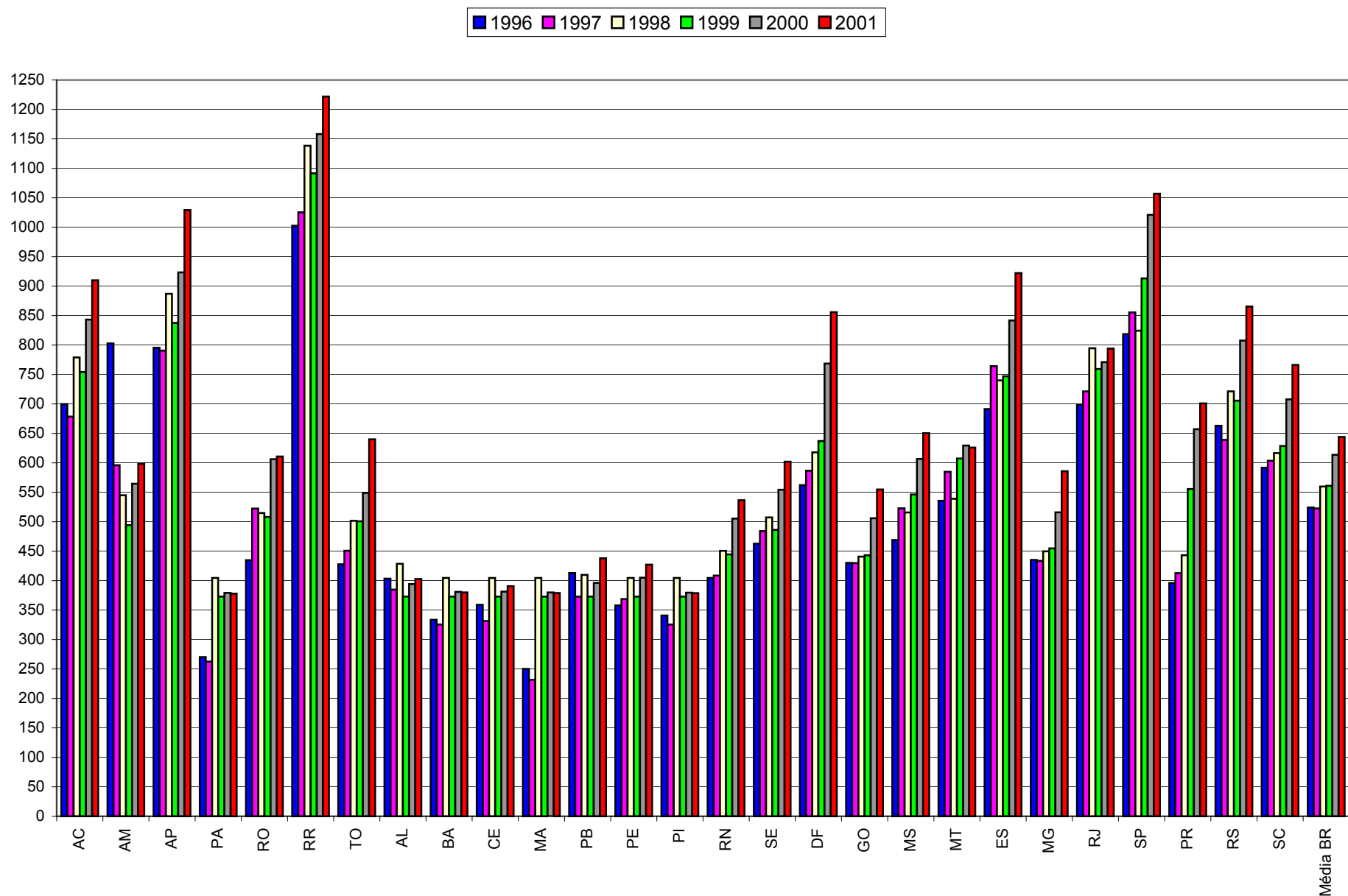
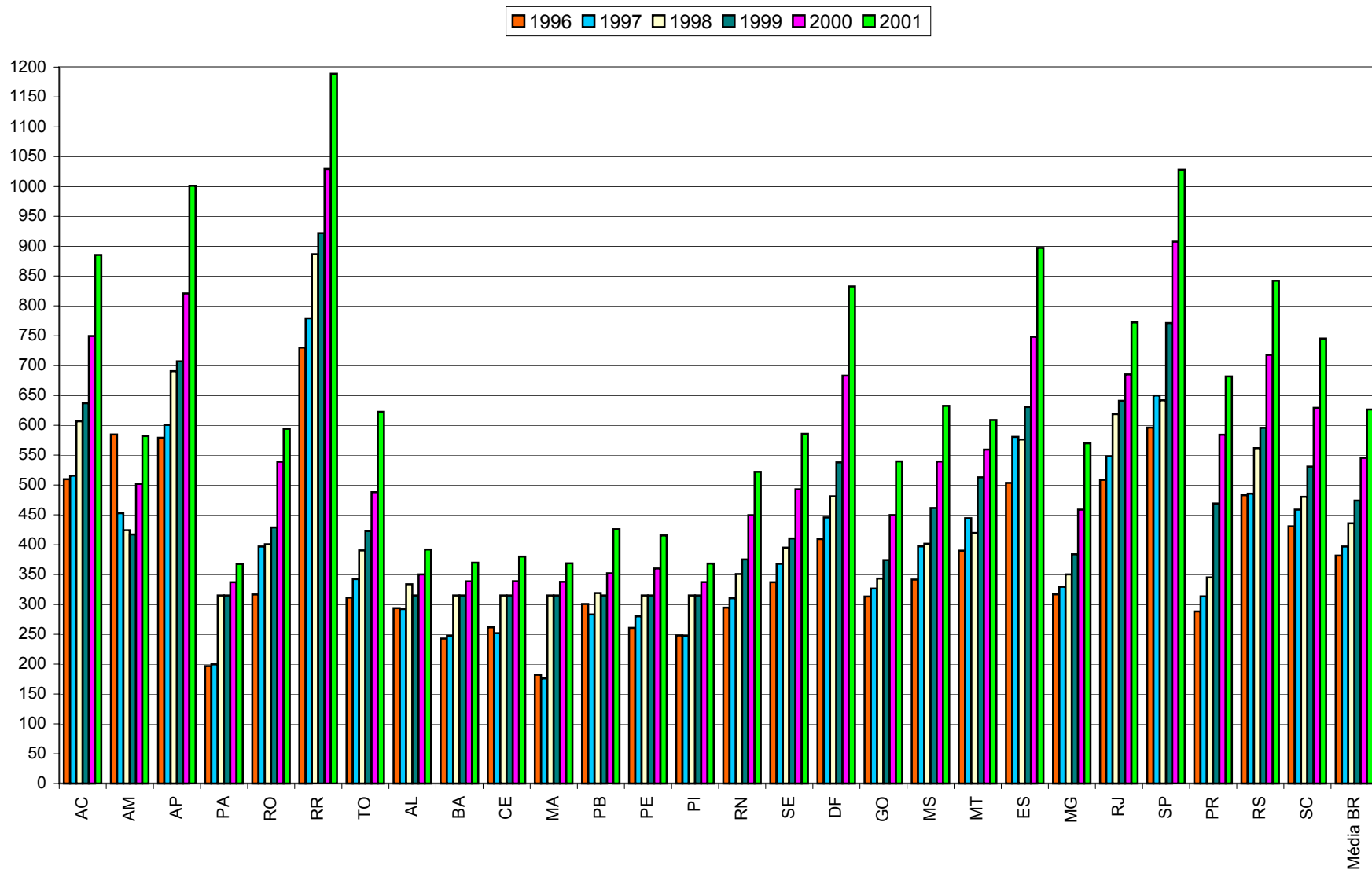


Gráfico 17 - Evolução do valor aluno/ano, em valores nominais, por UF. Período 1996-2001



Na região Norte, o crescimento do valor aluno/ano aplicado corresponde a 17% entre os anos de 1996 e 2001. Porém, é possível notar que o maior crescimento ocorreu entre os anos de 1997 e 1998, com destaque para o elevado crescimento registrado pelo Estado do Pará em torno de 54% no primeiro ano do FUNDEF, onde grande parte desta evolução deve-se à parcela de recursos recebida pela complementação da União. Entre os anos de 1996 e 1997, antes da introdução do fundo, registrou-se uma queda do valor aluno/ano aplicado nesta região de 7,1%. Já no período de funcionamento do FUNDEF (1998 a 2001), o crescimento do valor aluno/ano atinge 7,06%.

Na região Nordeste, a trajetória do valor aluno/ano aplicado registra uma evolução de 17,5% no período entre 1996 e 2001, invertendo a tendência anterior ao fundo, onde ocorreu uma queda de 3,1% no valor médio aluno/ano aplicado na região entre 1996 e 1997. Porém, este crescimento registrado entre 1996 e 2001, foi puxado pelo elevado crescimento ocorrido em 1998, o qual atingiu 22,3% na média regional, com destaque para os Estados do Maranhão, Piauí e Bahia que registraram, devido à complementação da União destinada a estes Estados, uma evolução de 74,6%, 24,2% e 24,2% entre 1997 e 1998, respectivamente. Em contrapartida, no período de funcionamento do fundo entre 1998 e 2001 ocorreu uma queda de 0,89% na média dos valores aluno/ano aplicados nesta região.

Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, os valores médios aplicados por aluno/ano crescem, respectivamente, em 31,2%, 26,8% e 44,4% entre os anos de 1996 e 2001. Ao contrário das regiões Norte e Nordeste, não houve uma grande evolução registrada com a introdução do FUNDEF em 1998, ocorrendo uma queda de 0,3% e 0,1%, respectivamente, nas regiões Centro-Oeste e Sudeste e um crescimento de 8,6% na região Sul. Este fato pode ser explicado uma vez que nenhum dos Estados destas regiões foram beneficiados pela complementação da União, sendo o valor aluno/ano aplicado é resultado exclusivo da evolução das receitas vinculadas ao fundo.

O maior crescimento registrado nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul ocorreu entre 1999 e 2000, onde se atingiu uma evolução de 12,2%, 10,6% e 15,6%, respectivamente. No período de funcionamento do FUNDEF, o crescimento médio dos valores aluno/ano aplicados nestas regiões foi de 25,4% na região Centro-Oeste, 22,9% na região Sudeste e 32,8% na região Sul.

Nos Estados beneficiados pela complementação da União em todos os quatro primeiros anos do FUNDEF, os valores aluno/ano aplicados no período entre 1996 e 2001 tiveram crescimento de 40% no Pará; 14% na Bahia; 51,4% no Maranhão e 11,2% no Piauí. É importante destacar que o período de maior crescimento está entre os anos de 1997 e 1998. Com a introdução do FUNDEF, estes Estados receberam a maior parte dos recursos novos provenientes da complementação da União.

Dessa maneira, o elevado crescimento registrado entre 1996 e 2001, deve-se ao baixo valor aluno/ano aplicado antes da introdução do fundo nos Estados beneficiados pela complementação da União. Isto fez com que ocorresse um grande salto inicial, a partir do momento em que se estipula um valor mínimo nacional e se estabelece a complementação da União nos Estados onde não se é possível atingir este valor mínimo estabelecido.

Porém, conforme foi analisado anteriormente (item 4.3), nos anos posteriores de funcionamento do fundo, o valor mínimo é estipulado em um patamar bastante baixo, e conseqüentemente, o volume de recursos da complementação da União diminui, fazendo com que ocorresse uma queda nos valores aluno/ano aplicados nestes Estados em torno de 6% entre 1998 e 2001.

Diante disso, cabe neste momento analisar se a introdução FUNDEF representa um importante avanço para o equilíbrio federativo, a partir da análise das evoluções dos valores aluno/ano aplicados por Estados e regiões entre 1996 e 2001. Os gráficos 18 a 29 e a tabela 43 demonstram a trajetória dos valores aluno/ano aplicados nas 27 unidades federadas e regiões geográficas no período entre 1996 e 2001.

A análise das trajetórias dos valores aluno/ano aplicados seguirá a metodologia adotada para o período entre 1998 e 2001, realizada anteriormente. Tendo como objetivo, verificar as trajetórias dos valores per capita por regiões e unidades federativas, avaliando se estes valores estão se afastando ou se aproximando do valor médio nacional durante o período analisado.

TABELA 43 - Fator convergente em relação à média nacional - 1996 a 2001

UF	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	VAA	VAA	VAA	VAA	VAA	VAA
BR	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
AC	133,61	130,06	139,16	134,47	137,41	141,30
AM	153,30	114,23	97,34	88,08	92,00	92,90
AP	151,86	151,51	158,44	149,28	150,48	159,81
PA	51,58	50,34	72,25	66,49	61,80	58,70
RO	83,03	100,12	91,95	90,57	98,80	94,84
RR	191,44	196,53	203,32	194,57	188,75	189,75
TO	81,68	86,40	89,58	89,24	89,48	99,38
NO	88,18	82,23	90,16	84,29	84,08	83,92
AL	77,04	73,74	76,56	66,49	64,23	62,56
BA	63,69	62,41	72,25	66,49	62,09	59,02
CE	68,56	63,53	72,25	66,49	62,14	60,66
MA	47,78	44,40	72,25	66,49	61,92	58,85
PB	78,87	71,44	73,20	66,49	64,57	68,01
PE	68,36	70,67	72,25	66,49	66,01	66,34
PI	65,06	62,39	72,25	66,49	61,87	58,81
RN	77,24	78,31	80,50	79,23	82,38	83,32
SE	88,38	92,79	90,61	86,65	90,35	93,48
NE	66,48	64,65	73,69	67,88	64,93	63,50
DF	107,36	112,41	110,33	113,52	125,25	132,87
GO	82,15	82,37	78,72	78,97	82,45	86,13
MS	89,55	100,21	92,13	97,38	98,90	100,99
MT	102,27	112,07	96,26	108,25	102,57	97,20
CO	91,70	96,65	89,76	93,88	96,28	97,84
ES	132,00	146,44	132,19	133,13	137,20	143,21
MG	83,10	83,12	80,34	81,05	84,09	90,96
RJ	133,36	138,25	141,91	135,33	125,64	123,28
SP	156,31	163,95	147,26	162,76	166,39	164,12
SD	130,02	134,74	125,46	131,47	132,94	134,08
PR	75,61	79,11	79,16	99,01	107,12	108,84
RS	126,59	122,45	128,84	125,75	131,62	134,39
SC	112,99	115,68	110,14	112,04	115,36	118,98
SUL	103,14	103,61	104,88	112,09	118,48	121,10

Fonte: Tabelas 31, 32, 33 e 34. Elaboração do autor

Gráfico 18 - Evolução do valor aluno/ano, por regiões, em valores nominais. 1996 - 2001

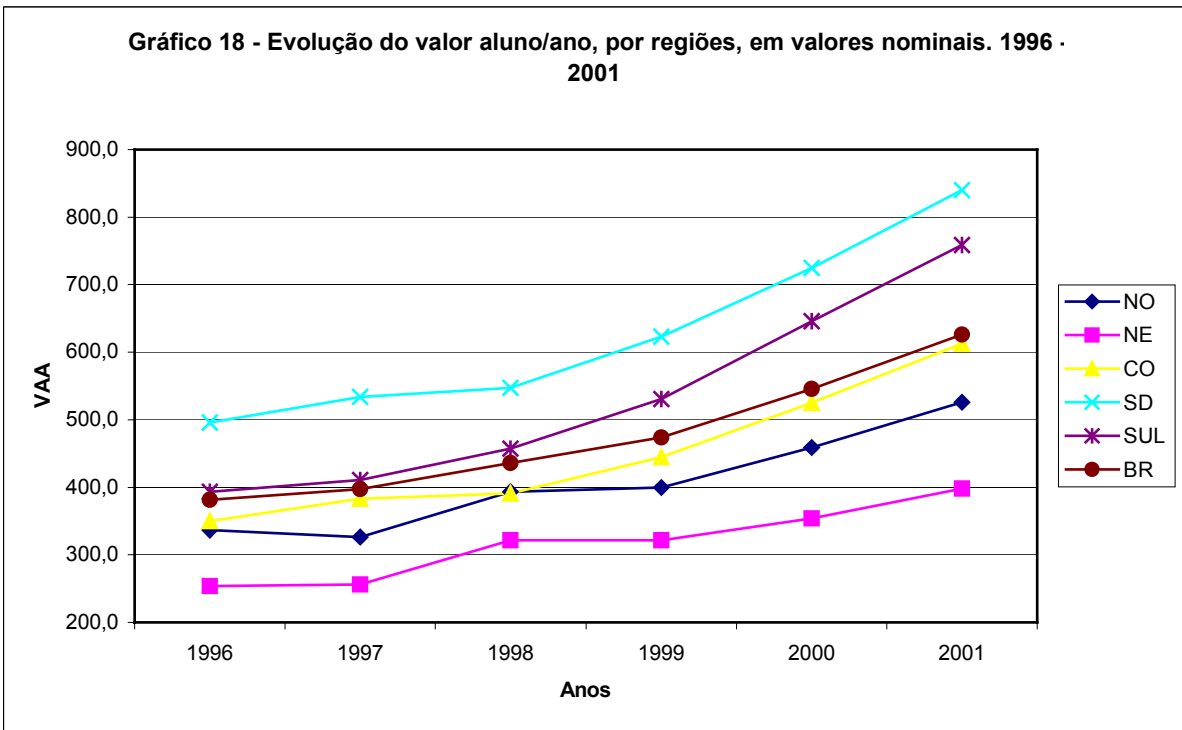


Gráfico 19 - Evolução do valor aluno/ano, por região, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001

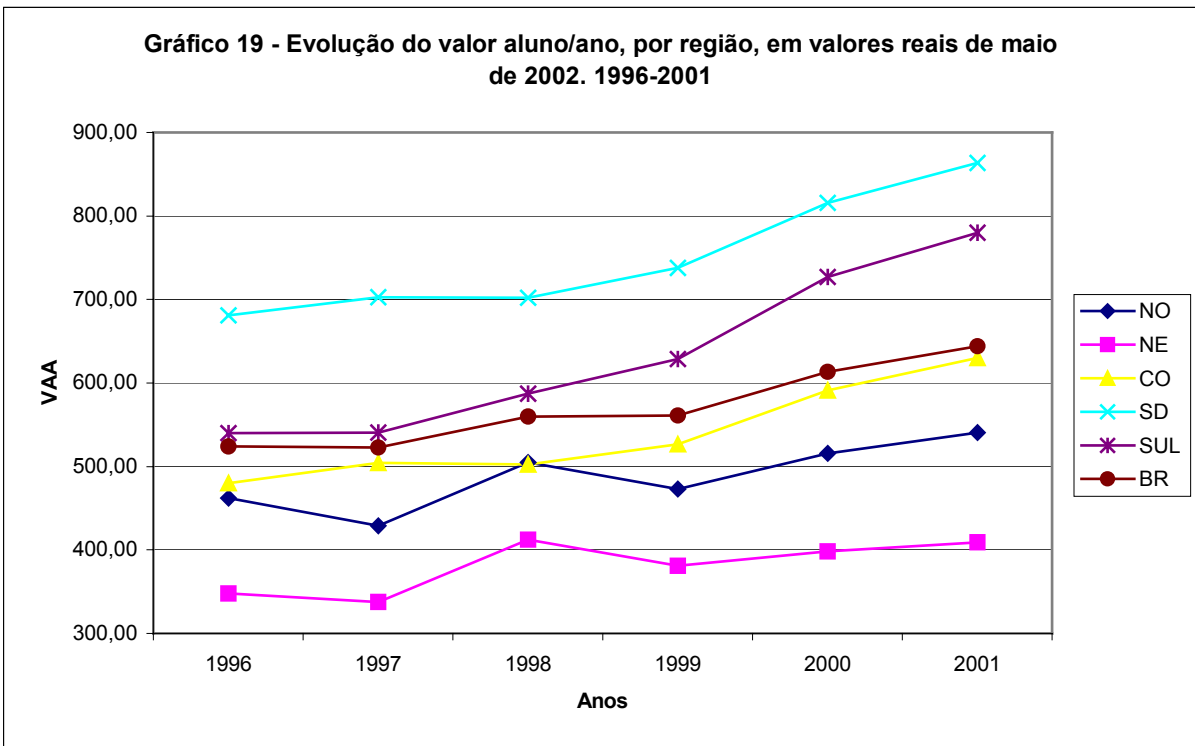


Gráfico 20 - Evolução do valor aluno/ano, na região Norte, em valores nominais. 1996-2001

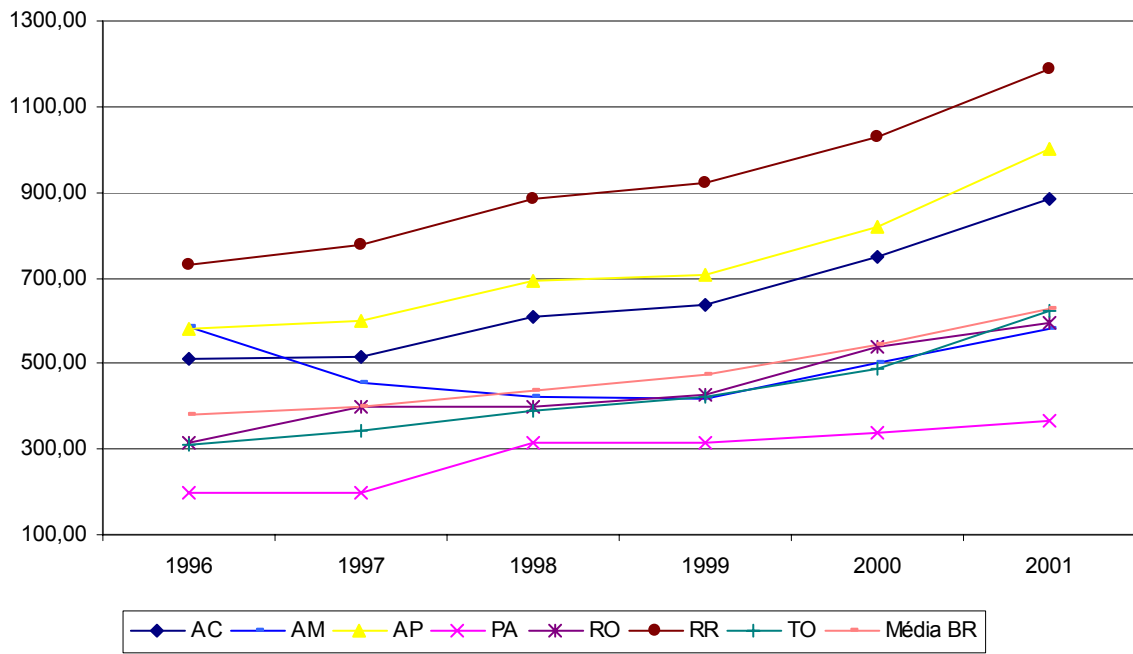


Gráfico 21 - Evolução do valor aluno/ano, na região Norte, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001

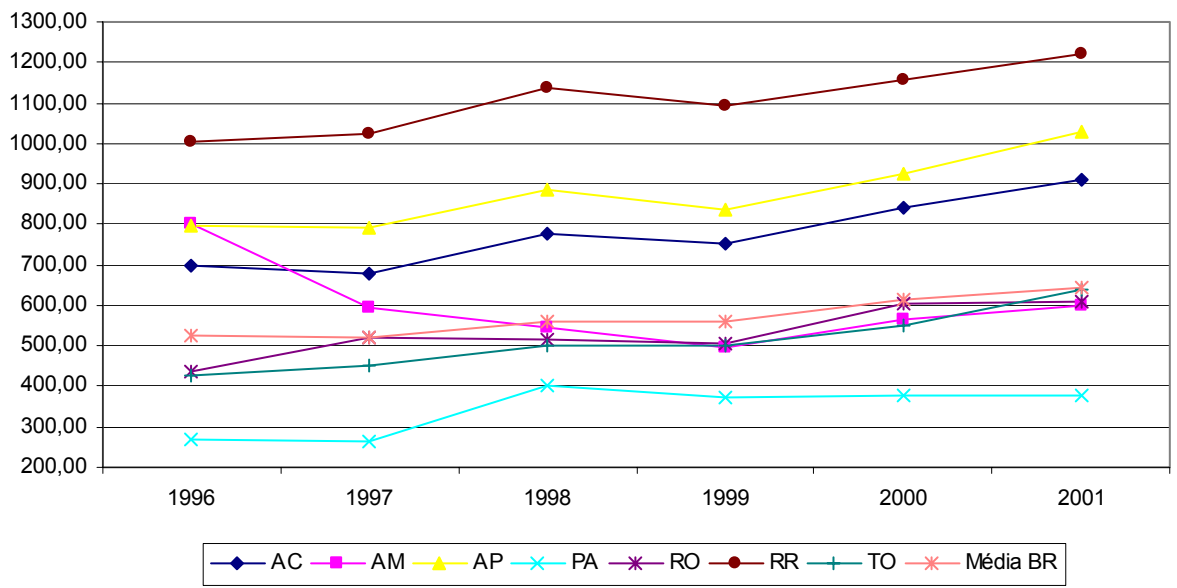


Gráfico 22 - Evolução do valor aluno/ano, na região Nordeste, em nominais. 1996-2001

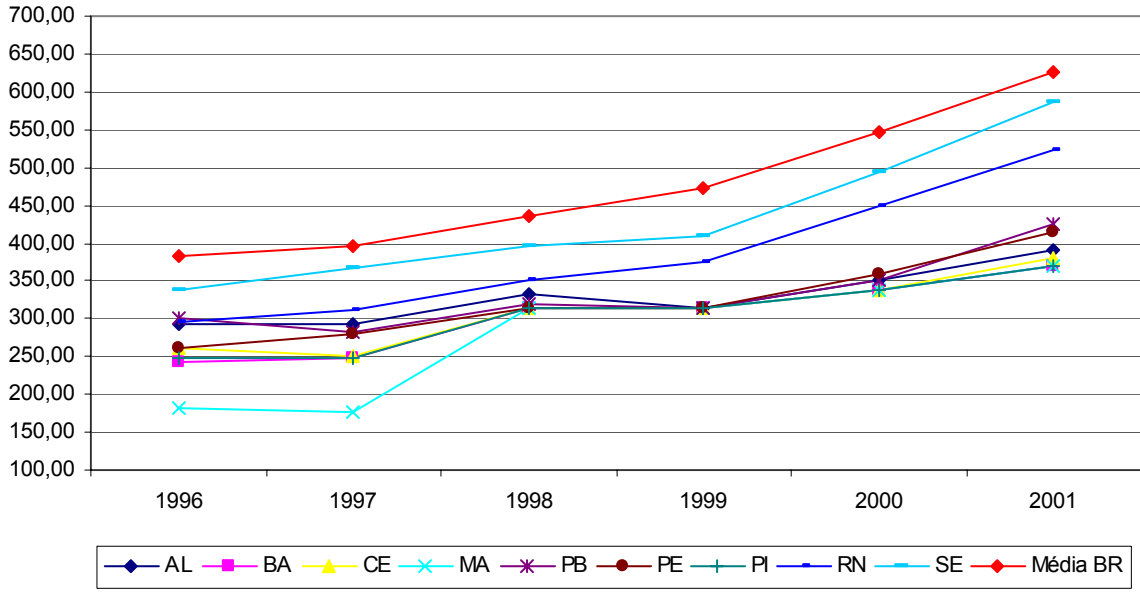


Gráfico 23 - Evolução do valor aluno/ano, na região Nordeste, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001

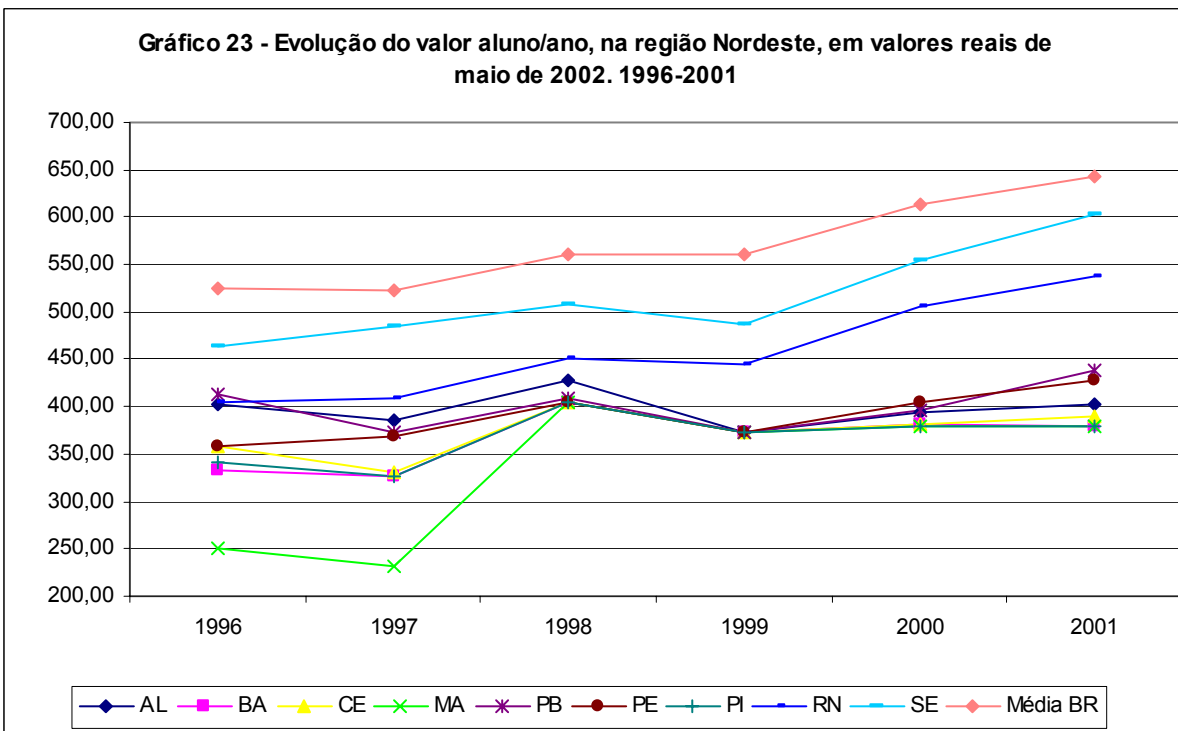


Gráfico 24 - Evolução do valor aluno/ano, na região Centro-Oeste, em valores nominais. 1996-2001

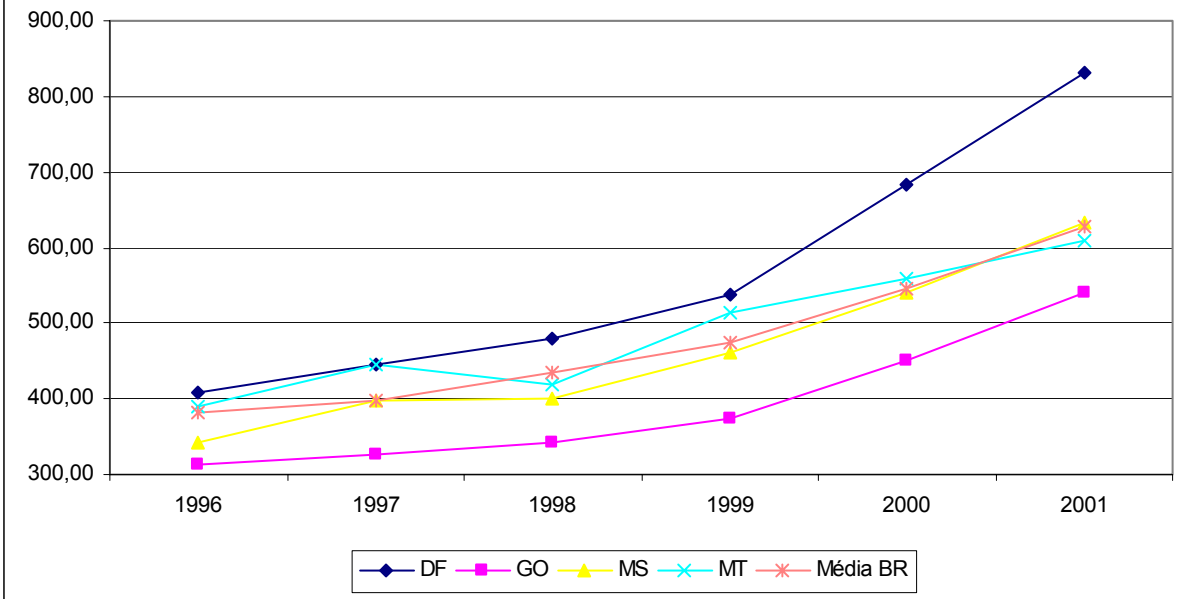


Gráfico 25 - Evolução do valor aluno/ano, na região Centro-Oeste, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001

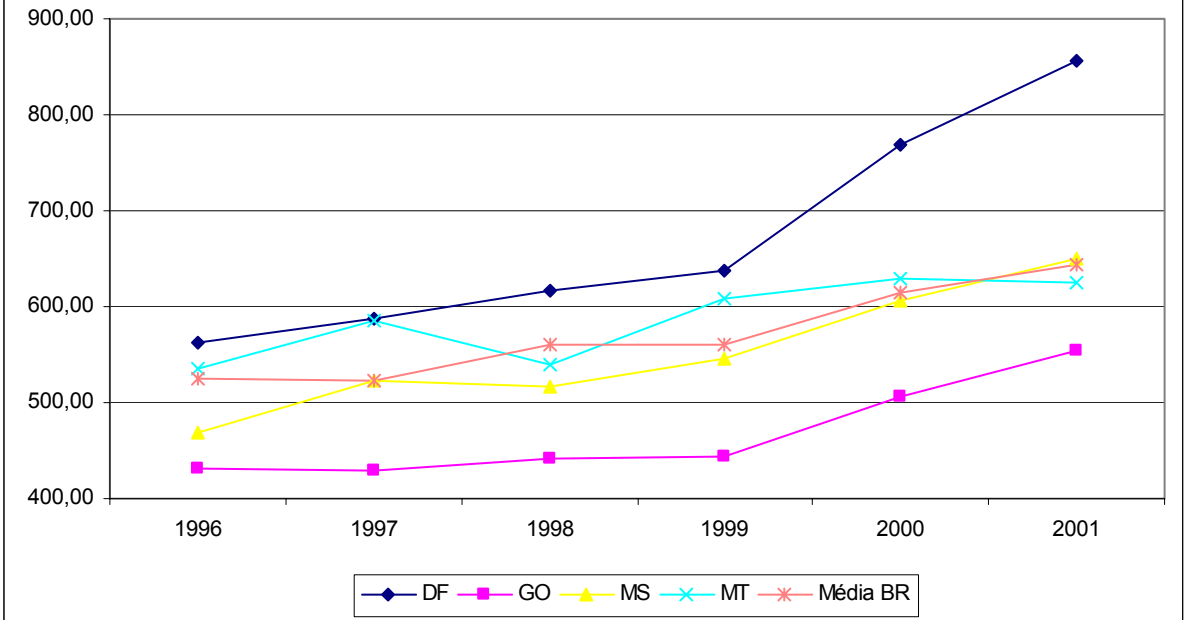


Gráfico 26 - Evolução do valor aluno/ano, na região Sudeste, em valores nominais. 1996-2001

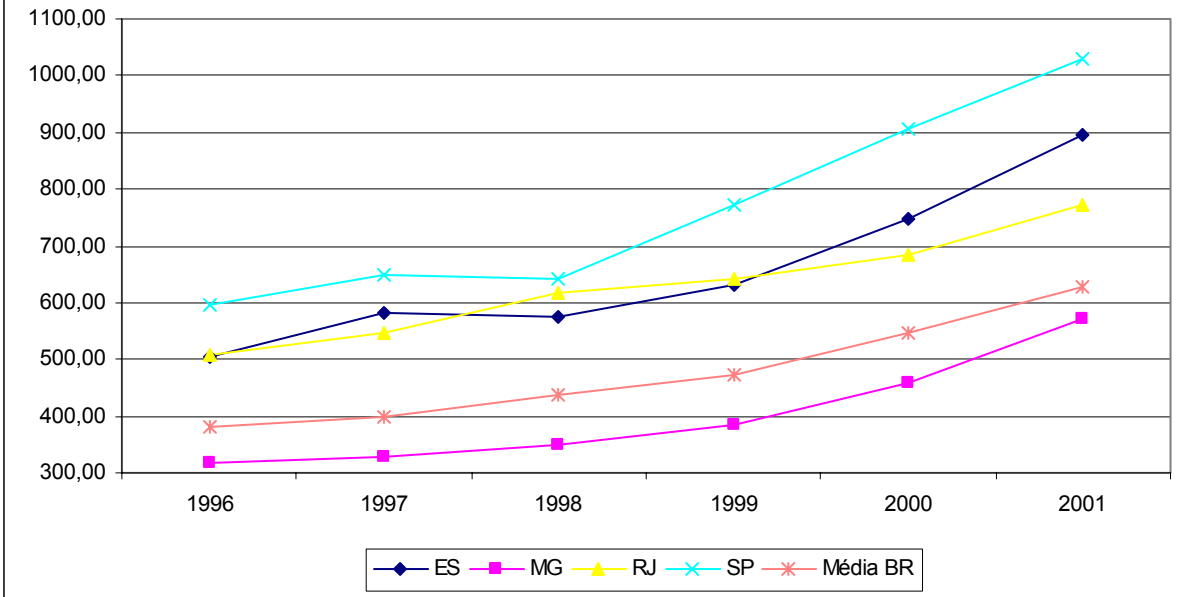


Gráfico 27 - Evolução do valor aluno/ano, na região Sudeste, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001

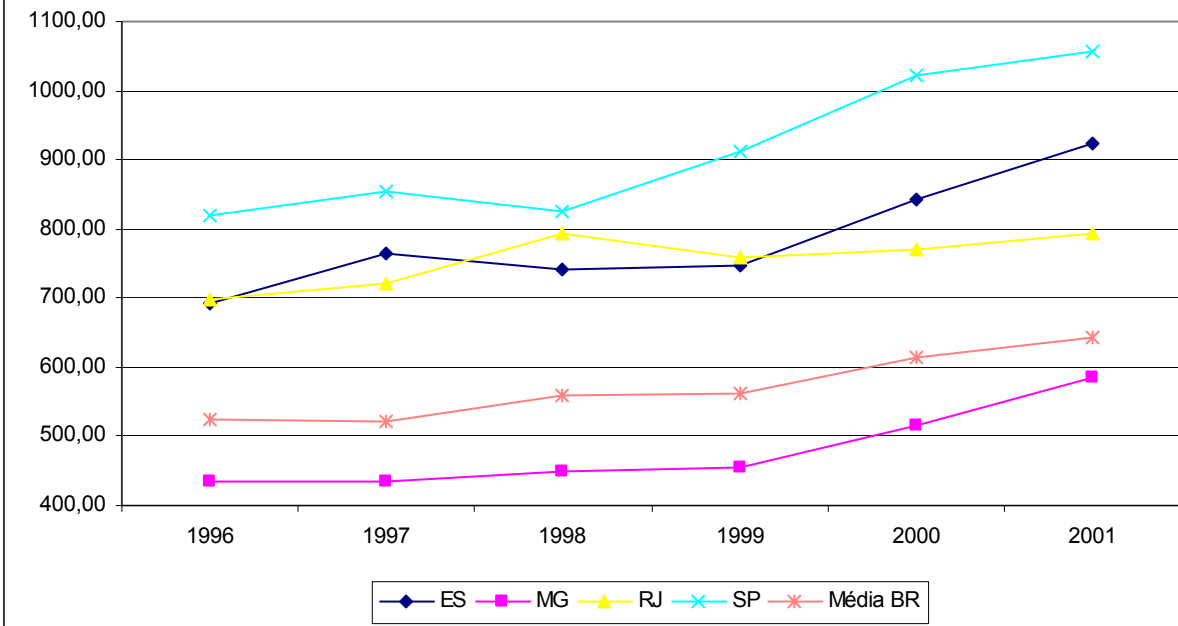


Gráfico 28 - Evolução do valor aluno/ano, na região Sul, em valores nominais. 1996-2001

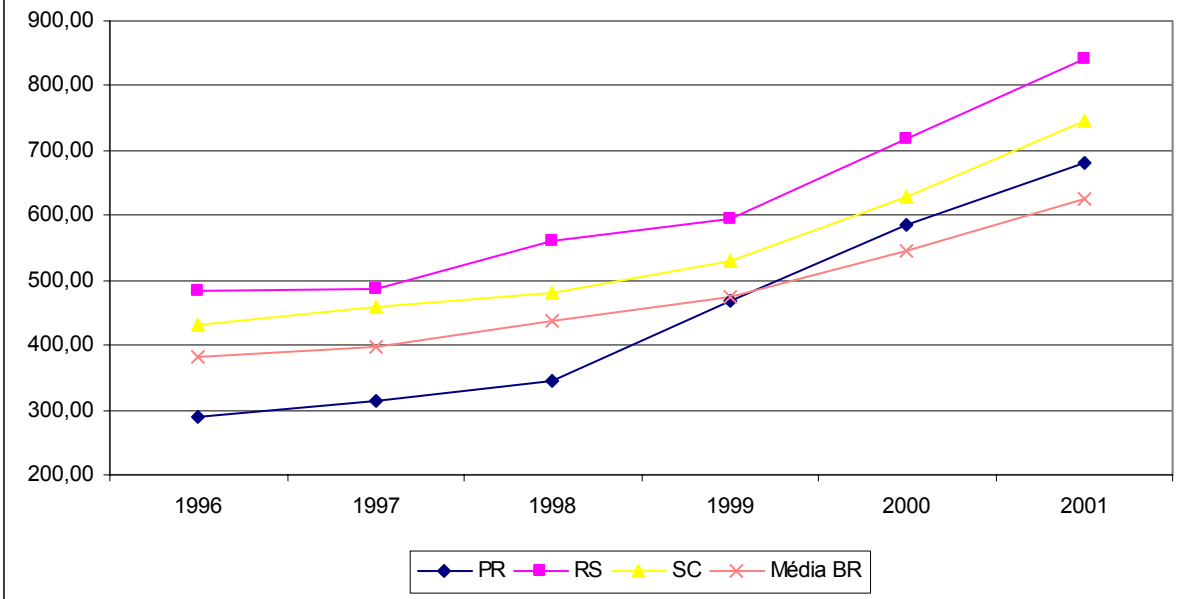
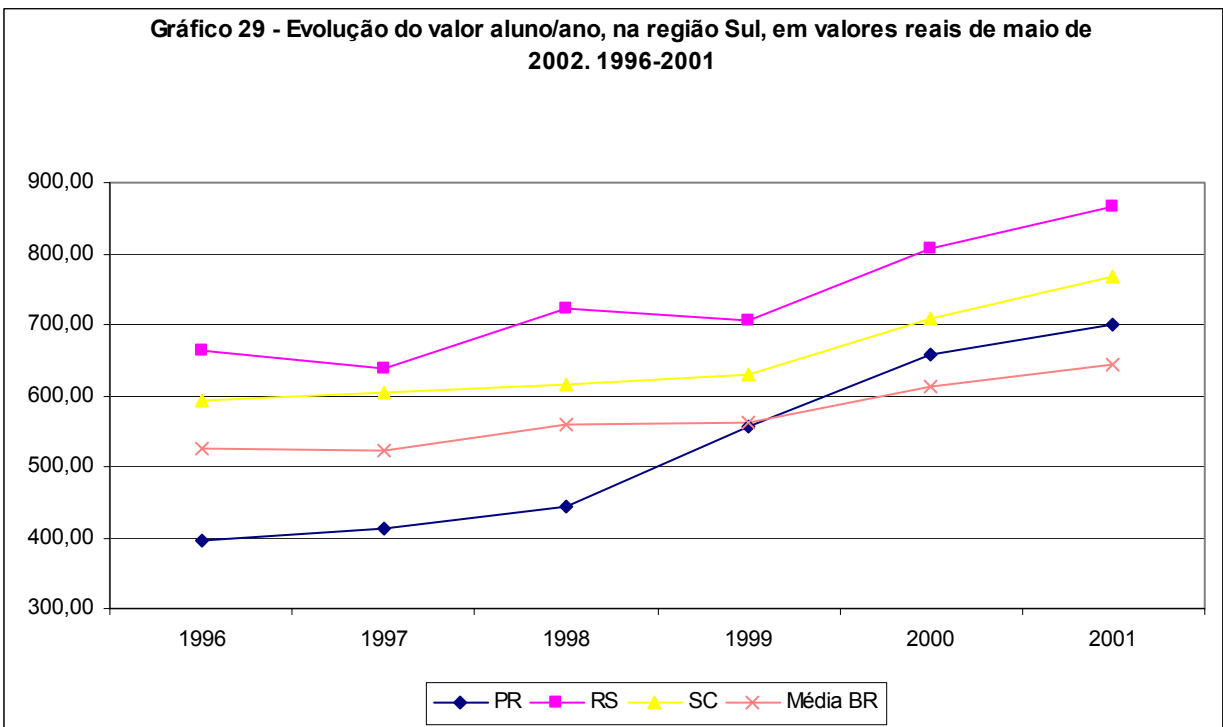


Gráfico 29 - Evolução do valor aluno/ano, na região Sul, em valores reais de maio de 2002. 1996-2001



Através da análise dos gráficos 18 a 29 e da tabela 43, é possível separar em três momentos a trajetória do valor aluno/ano aplicado no ensino fundamental nos Estados e regiões. O primeiro momento refere-se ao período anterior ao FUNDEF (1996 e 1997), onde observa-se uma tendência divergente em relação à média nacional, pois o valor aluno/ano aplicado dependia, exclusivamente, das receitas disponíveis dos impostos e transferências vinculadas ao financiamento do ensino fundamental em cada esfera de governo, ocorrendo grandes desequilíbrios inclusive dentro de cada Estado (desigualdades intraestaduais).

Com isso, os valores aluno/ano aplicados em cada unidade federativa são bastante desiguais, onde alguns Estados possuem um valor médio bem superior à média nacional, tais como os Estados de Roraima, São Paulo e Amapá que possuem valores aluno/ano correspondentes a 191,4%, 156,3% e 151,9% do valor médio nacional em 1996, aumentando estes valores para 196,5%, 163,9% e 151,5% da média nacional em 1997, respectivamente. Por outro lado, os valores per capita aplicados nos Estados do Maranhão, Pará e Bahia representam apenas 47,8%, 51,6% e 63,7% do valor médio nacional em 1996, estes valores diminuem em 1997, representando 44,4%, 50,3% e 62,4%, respectivamente.

Além disso, o período anterior ao FUNDEF era marcado por uma grande desigualdade intraestadual, pois não havia relação entre os recursos disponíveis e a oferta de ensino fundamental em cada esfera de governo, bem como havia uma ampliação das desigualdades interestaduais manifestada por uma tendência divergente em relação ao valor médio nacional.

O segundo momento corresponde à introdução do FUNDEF, refere-se à redução das desigualdades interestaduais em virtude da complementação da União, beneficiando com uma parcela adicional de recursos os Estados, onde as receitas vinculadas ao fundo foram insuficientes para garantir a aplicação de um valor mínimo aluno/ano estabelecido nacionalmente. Da mesma forma, a introdução do FUNDEF elimina as desigualdades intraestaduais, ao estabelecer como critério de redistribuição dos recursos do fundo o número de matrículas em cada esfera de governo.

Devido à complementação da União, os Estados do Pará na região Norte, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí na região Nordeste tiveram seus fundos

complementados por recursos federais. Esta parcela nova de recursos destinada a estes Estados permitiu um aumento dos valores aluno/ano aplicados superior ao crescimento do valor médio nacional em 1998. Em 1997, estes valores correspondiam a 50,3% da média nacional no Pará, 62,4% na Bahia, 63,3% no Ceará, 44,4% no Maranhão, 70,7% em Pernambuco e 62,4% no Piauí. Com a introdução do FUNDEF, estes Estados passam a aplicar o valor mínimo nacional, o qual foi alcançado devido aos recursos da complementação da União, sendo que o valor mínimo correspondia a 72,25% do valor médio nacional no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF.

Com isso, a introdução do fundo representou um avanço na redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental, estabelecendo uma trajetória convergente dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em direção ao valor médio nacional.

O terceiro momento corresponde ao período após a introdução do FUNDEF (1998 a 2001), onde a complementação da União perde a importância, devido ao baixo valor mínimo aluno/ano nacional, o qual vem sendo estabelecido em um patamar bem inferior ao valor legalmente exigido pela lei que estabelece o FUNDEF, e, por outro lado, o valor mínimo também não tem sido corrigido na mesma velocidade do aumento das receitas fiscais que compõem o fundo, o que faz com que o volume da complementação de recursos federais diminua drasticamente, beneficiando um menor número de Estados.

O valor mínimo nacional correspondia a 72,25% da média nacional em 1998, este valor foi reduzido para 66,49% em 1999 e passando para cerca de 62% em 2000 e 59% da média nacional em 2001. Com isso, os Estados mais pobres que aplicam o valor mínimo têm seus valores aluno/ano reduzidos, por outro lado, nos Estados onde os valores aluno/ano aplicados são bastante altos, estes valores são elevados no mesmo ritmo do aumento das receitas vinculadas ao FUNDEF, pois estes Estados possuem maior capacidade fiscal referente aos impostos e transferências que compõem o fundo.

Dessa maneira, a política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF foi limitada pela reduzida participação da complementação da União no financiamento do FUNDEF. Após quatro anos de funcionamento do programa, estabeleceu-se uma nova tendência divergente dos valores médios per capita, aplicados nos Estados e regiões, em relação à média nacional do valor aluno/ano, ampliando as

desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. Dessa forma, a distância entre os valores médios por aluno/ano aplicados nas unidades federadas se amplia no período entre 1996 (anterior à implantação do FUNDEF) e 2001 (após quatro anos de funcionamento do fundo, cuja a extinção está prevista para 2006, segundo a EC n.º 14), conforme os dados da tabela 43.

Assim, no que tange à política nacional de equidade proposta pelo programa, conclui-se que o mecanismo do FUNDEF não atinge este objetivo estratégico, não sendo capaz de estabelecer uma política de correção das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. O principal fator responsável por este cenário é a reduzida participação da complementação da União, em virtude do descumprimento do art. 6º da lei 9.424 por parte do Governo Federal, que estabelece um valor mínimo anual per capita bastante baixo, reduzindo a necessidade de um aporte maior de recursos federais para a complementação do fundo.

Caso o valor mínimo nacional fosse estabelecido de acordo com a legislação do FUNDEF, ou seja, não 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, haveria uma equalização mínima dos valores aluno/ano, aplicados no âmbito de cada unidade federada, a partir do valor médio nacional, possibilitando uma redução bastante significativa das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. Por outro lado, isto exigiria um aporte de recursos federais muito maior destinado à complementação do FUNDEF.

Porém, esta situação não ocorre. O FUNDEF não consegue corrigir as desigualdades regionais, que se ampliam no período analisado. Este fato pode ser observado pela tendência divergente dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em relação ao valor médio per capita nacional.

Apesar da importância de garantir um valor mínimo nacional, o que representa um avanço em relação à situação anterior ao FUNDEF, o baixo valor estabelecido pelo Governo Federal e, conseqüentemente, a reduzida participação da complementação da União no financiamento do FUNDEF têm limitando o papel redistributivo e supletivo atribuído pela Constituição Federal à União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar as mudanças promovidas pelo FUNDEF no processo de financiamento do ensino fundamental, verificando a capacidade deste mecanismo em promover a descentralização deste nível de ensino e estabelecer uma política nacional de correção das desigualdades regionais (interestaduais).

O FUNDEF consegue organizar o gerenciamento orçamentário e o processo de financiamento do ensino fundamental devido à utilização do número de alunos matriculados nas redes públicas municipais e estaduais, como critério de redistribuição de recursos do fundo entre as esferas de governo, dentro de cada Estado.

Através deste critério, foi possível equacionar as diferenças no financiamento entre as redes estaduais e municipais de ensino público fundamental existentes dentro de cada unidade federativa, pois na situação anterior ao FUNDEF o financiamento das redes dependia, exclusivamente, da capacidade fiscal da esfera de governo ao qual estavam administrativamente ligadas.

Com a redistribuição de recursos do fundo baseada em um critério educacional (número de matrículas), elimina-se as desigualdades dentro dos Estados (intraestaduais) ao estabelecer um único valor médio do gasto por aluno/ano aplicado em cada unidade federada, corrigindo as distorções existentes entre as redes municipais e a rede estadual na oferta de ensino fundamental no âmbito de cada Estado.

A partir da redistribuição dos recursos vinculados ao fundo, o FUNDEF estimula a descentralização do ensino fundamental ao disponibilizar receitas originárias do fundo proporcionais à oferta das matrículas neste nível de ensino. Por outro lado, os municípios buscam ampliar a oferta do ensino fundamental nas redes próprias a fim de retirar recursos do FUNDEF.

Dessa maneira, as matrículas municipais apresentam um elevado crescimento após a introdução do FUNDEF, em contrapartida ocorre uma redução das matrículas estaduais no mesmo período. Este comportamento demonstra que o FUNDEF consegue atingir um dos seus objetivos estratégicos referente à promoção da descentralização do ensino fundamental. Porém, torna-se necessário verificar se a descentralização do ensino

fundamental consegue melhorar a gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já em relação às desigualdades interestaduais, o FUNDEF teve seus avanços limitados por dois fatores. O primeiro deles refere-se ao comportamento das fontes de receitas vinculadas ao programa, o que implica em diferentes capacidades de financiamento do fundo em cada unidade federativa. Portanto, o financiamento do FUNDEF parte de uma base fiscal desigual, sendo que a superação das desigualdades interestaduais exigiria uma discussão sobre reforma tributária e federalismo fiscal que vai além dos objetivos do FUNDEF e do escopo de análise deste trabalho. Dessa maneira, este primeiro fator é exógeno ao mecanismo do FUNDEF, uma vez que a introdução do fundo não promove alterações na estrutura fiscal relacionada ao programa e nem prevê uma redistribuição de recursos no plano nacional, ou seja, entre os Estados da federação.

O segundo fator limitador é endógeno ao mecanismo de financiamento do FUNDEF, refere-se à política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo programa, a qual foi o principal objeto de análise desta pesquisa. Esta proposta se realiza através da complementação de recursos federais nos Estados em que as receitas disponíveis ao fundo não são suficientes para garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido, visando reduzir as desigualdades no financiamento do ensino fundamental existentes no plano nacional.

Porém, o FUNDEF não consegue atingir este objetivo. Através desta pesquisa, constatou-se que não houve uma convergência dos valores per capita aplicados nos Estados e regiões em relação ao valor aluno/ano médio nacional. Apesar de uma pequena redução das desigualdades interestaduais em virtude da introdução do FUNDEF em 1998, estas desigualdades regionais se ampliaram no final do período analisado, após quatro anos de funcionamento do fundo.

Este cenário deve-se ao descumprimento do art. 6º da lei 9.424/96, por parte do Governo Federal, estabelecendo valor mínimo aluno/ano bem inferior ao legalmente exigido, como também devido à reduzida correção do valor mínimo que não acompanhou o ritmo de crescimento das fontes de receitas que compõem o FUNDEF.

Estes fatores fazem com que a participação da União, na sua função supletiva e redistributiva, exercida através da complementação de recursos federais ao FUNDEF,

fosse extremamente baixa, incapaz de estabelecer uma redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental.

De um lado, o que se pode concluir é que não houve possibilidade de se alterar a estrutura fiscal vinculada ao programa, pois exigiria uma reforma tributária e alterações na questão do federalismo fiscal. Pelas mesmas razões, o mecanismo do FUNDEF não prevê a redistribuição dos recursos do fundo no plano nacional, ou seja, entre as unidades federadas. Com isso, a responsabilidade pela correção das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental recai, exclusivamente, sobre a União.

Por outro lado, conclui-se que a política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF foi limitada pela restrição orçamentária da União, estabelecida em virtude da necessidade de se obter um superávit primário (programa de ajuste fiscal) para o pagamento dos encargos com os altos juros, não permitindo a alocação dos recursos federais necessários para a complementação do FUNDEF, a fim de estabelecer uma efetiva política de correção destas desigualdades.

Segundo analisado na primeira parte deste estudo, o ajuste fiscal tem restringido os gastos sociais, evidenciando a subordinação da política social ao modelo macroeconômico adotado no Brasil nos anos 90. Este fato pode ser comprovado pela incompatibilidade do ajuste fiscal em relação ao sistema social como um todo, uma vez que ele impede um aumento dos gastos sociais devido à necessidade de pagar os crescentes encargos dos juros.

A crise da intervenção do Estado e a relação conflituosa entre política econômica e política social têm imposto limites ao financiamento das políticas sociais nos 90. Mesmo se aceitarmos a interpretação de que há uma nova modalidade de ação estatal na área social, o caso do FUNDEF nos parece exemplar para compreender os limites impostos pelo ajuste fiscal à eficácia de desenhos dos programas sociais. Os limites identificados na trajetória do FUNDEF são, em grande medida, ligados ao seu processo de implementação, mais precisamente aos contingenciamentos de recursos financeiros por conta do ajuste fiscal.

Esta restrição fiscal é observada através da redução da complementação de recursos ao fundo, por parte da União, em decorrência do baixo valor mínimo nacional

estipulado. Isto implica na ampliação das desigualdades interestaduais existentes no financiamento do ensino fundamental.

Nestas condições, um valor mínimo aluno/ano estabelecido de acordo com a fórmula apresentada no artigo 6º da lei 9.424/96 ou em patamares superiores aos valores mínimos aplicados, exigiria um aporte maior de recursos por parte da complementação da União ao FUNDEF, o que está acima da capacidade orçamentária e financeira do Governo Federal, considerando o atual comprometimento dos recursos federais com o pagamento das despesas financeiras, priorizado em detrimento do financiamento do ensino fundamental.

Por fim, deve-se deixar claro que as críticas em relação ao FUNDEF, apresentadas neste trabalho, não significam uma defesa à situação anterior ao fundo. Acredita-se que o FUNDEF representou significativos avanços, organizando o financiamento do ensino fundamental através do novo critério de redistribuição de recursos vinculados ao fundo proporcional à oferta de ensino, da criação de Conselhos de Controle Social, da ampliação da oferta de matrículas e da redução das desigualdades intraestaduais.

Porém, estes avanços foram limitados pela reduzida participação da União na complementação do FUNDEF. O Governo Federal estabeleceu um valor mínimo bastante baixo, reduzindo a participação dos recursos federais no financiamento do fundo, inclusive em valores nominais. Este fato impede um avanço na política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF, uma vez que as desigualdades presentes na estrutura fiscal vinculada ao fundo também não foram corrigidas.

Deve-se ressaltar ainda a importância da continuidade da avaliação do FUNDEF, com o objetivo de ampliar o debate sobre o financiamento e a gestão da educação brasileira, visando garantir um ensino público e de qualidade destinado a todos os cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. *Consensos e Dissensos na avaliação do FUNDEF*. Mimeo. 30p.
- ARELARO, L. “A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências” in OLIVEIRA, C. de (et al). *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- _____. “Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o Documento Balanço do Primeiro do FUNDEF – Relatório MEC” in DOURADO, L. F. (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 69).
- ARRETCHE, M. *O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e Seus Determinantes*. UNICAMP : IFCH, 1998. (Tese de Doutorado).
- _____. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. São Paulo: PUC/SP, 2001. (Tese de Doutorado).
- _____; CAMARGO GIL, I. J. P. *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal*. São Paulo: ação Educativa, 1999.
- BOVO, J. M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara: UNESP/F.C.L., 1999. 194p. (Tese de Doutorado).
- BRANDÃO, C. R. *O que é educação ?* São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção Primeiros Passos)
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Nota técnica n.º 3/2002 da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 24/04/2002*. Brasília: 2002, mimeo. 13p. (Considerações sobre o valor mínimo do FUNDEF.)
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. *Lei 9.424, de 24/12/96*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei 9.394, de 20/12/96*. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DOU, 23/12/96.

BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF*. Brasília: MEC, março de 1999.

_____. *Balanço FUNDEF 1998-2000*. Brasília: MEC, novembro de 2000.

_____. *Carta dos Técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o FUNDEF*. Brasília, 1º de julho de 1999. Mimeo. 34p.

_____. *Manual de Orientação do FUNDEF*. Brasília: MEC, 1998. 56p.

_____. *PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*. Proposta do Ministério da Educação. Brasília: MEC, 1997.

_____. *Subsídios para a defesa da União na Ação Ordinária*. Brasília, nov. 1999. mimeo.

BRASIL. Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília, 1996. (Coleção Documentos da Presidência da República).

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. Campinas: Unesp/Unicamp-Economia, 2000.

_____. Notas para um Projeto Nacional de Desenvolvimento. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n.º 45, jul-set 2000b.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.

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, 1998.

_____. *Avaliação do impacto do FUNDEF nas receitas fiscais de estados e municípios*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000. (Monografia premiada no IV Prêmio Tesouro Nacional).

CASTRO, M. H. G. Impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C.(org.) *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.

COSTA, V. L. C. (org.) *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.

COUTINHO, L. O desempenho da indústria sob o real. In: MERCADANTE, A. *O Brasil pós-Real*. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 1998.

- DAVIES, N. *O FUNDEF e o Orçamento de Educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 64)
- DOURADO, L. F. (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 69).
- DOWBOR, L. *Aspectos econômicos da educação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.(Série Princípios).
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, 1993.
- _____. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C.(org.) *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.
- _____. Brasil 1980-2000: proteção e inseguranças sociais em tempos difíceis. Santiago, Chile: Taller Inter-regional, *Protección Social em uma era insegura: un intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas em Repuesta a la Globalización*, maio de 2002.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira : notas sobre o período 1993/98. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, 1999.
- FARIA, R. M. “Avaliação de Programas Sociais: Evoluções e Tendências.” in RICO, E. M. *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.
- FIORI, J. L. *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- HENRIQUE, W. *O Capitalismo Selvagem : um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Campinas/SP: UNICAMP. IE, 1999. (Tese de Doutorado)
- INEP. *EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000, informe nacional, Brasil*. Brasília: O Instituto, 2000. 110 p.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, ano 1, 2000.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, ano 2, 2001.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, ano 3, 2001.
- KOSLINSKI, M. C. *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: estudo do FUNDEF*. Campinas: Faculdade de Educação/UNICAMP, 2000. (Dissertação de Mestrado).

- MARTINS, P. S. *Fiscalização do FUNDEF: cartilha*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- MERCADANTE, A. *O Brasil pós-Real*. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 1998.
- MONLEVADE, J. *Plano Municipal de Educação: fazer para acontecer*. Brasília: Editora Idéia, 2002.
- _____; FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e seus Pecados Capitais*. Ceilândia-DF: Idéia Editora, 1997(a).
- NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Texto para discussão MEC-FNED. Brasília, set. 1996.
- _____. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: INEP, 1997.
- NEPP/UNICAMP. *O Sistema de proteção Social no Brasil*. Projeto Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America (PNUD), dezembro/1991.
- NEPP/UNICAMP. *Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil : Saúde e Educação*. CEPAL, 1997.
- OLIVEIRA, C. de. “Municipalização do ensino brasileiro” in OLIVEIRA, C. de (et al) *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (org.) *Política e Trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- OLIVEIRA, R. P. Sobre a necessidade do controle social na financiamento da educação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (org.) *Política e Trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. *Revista Economia e Sociedade* n.º 06. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1996.
- POLANIY, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- SÃO PAULO (Estado). *Decreto n.º 40.673*, de 16/02/96. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental.
- SÃO PAULO (Estado). Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Descentralização e reforma no ensino fundamental*. São Paulo: Fundap, 1997.

SEMEGHINI, U. C. *FUNDEF: uma revolução silenciosa*. Brasília: Ministério da Educação, 2001.

_____. Fundef: corrigindo desigualdades históricas. Brasília: *Em Aberto*, n. 74, vol. 18, setembro de 2001. pp. 43-57.

_____; CATANZARO, W. *Impactos do FUNDEF sobre as redes municipais 1998/1999*. Brasília, 1999. mimeo.

SOUZA, P. R. “Introdução” in BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do Primeiro ano do FUNDEF*. Brasília: MEC, 1998.

_____. *Resposta ao Requerimento de informação n.º 1.022/97*. Brasília: Senado Federal, 1997. mimeo.

UNDIME. *O FUNDEF na avaliação da Undime*. Brasília: março de 1999. 5 p.

VAZQUEZ, D. A. *Impactos econômicos e sociais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)*. Araraquara: FCL-UNESP, 2001. (Relatório de Estágio Supervisionado)

_____. *Educação e Desigualdades Regionais: impactos fiscais do FUNDEF*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. (Monografia premiada no VII Prêmio Tesouro Nacional).

_____; HOFLING, D.; CAJUEIRO, J.; MONFREDINI, M. C. *Política Econômica e Política Social no Brasil na década de 90: possibilidades, limites e condicionantes*. Campinas: 2001, mimeo. 46p.

ANEXO 1

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

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

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e":

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

Art.211.....

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

ANEXO 2

LEI nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal:

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art.159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional, de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

- I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- II - (VETADO)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

- I - 1ª a 4ª séries;
- II - 5ª a 8ª séries;
- III - estabelecimentos de ensino especial;
- IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeito dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da união e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996.

§ 1º Os recursos do Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da união, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela união em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasse do Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual ao distrito Federal e aos Municípios, nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação do restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º, inciso II, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º, inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a

que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto a instituição financeira depositária dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os poderes Executivos Municipais;

- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da união nacional dos Dirigentes municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a Delegacia Regional do Ministério da Educação e do Desporto - DEMEC.

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b, e e g.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental;

§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Art. 6º A União complementarará 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.**

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO)

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo Único - Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos do parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

Art. 8º A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Parágrafo Único - Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino

fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira, conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com diretrizes do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;

III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo Único - O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas acarretará sanções administrativas sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11 Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União dos estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União e os Municípios à intervenção dos respectivos estados,

nos termos do art. 34, inciso VII, alínea *e*, e do art. 35, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 12 O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua publicação.

Art. 13 Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da cidade;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Art. 14 A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas as crianças e adolescentes em situação de risco social.

Art. 15 O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma.

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas projetos e ações do ensino fundamental.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Os alunos regularmente atendidos, na data da edição desta Lei como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes a conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor terão a partir de 1º de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

Art. 16 Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Art. 17 Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996, 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

PAULO RENATO COSTA SOUZA