

2

Esquema de financiamento do FUNDEF e FUNDEB

Segundo Fernandes et alli (2004, 2006), uma das principais características de um sistema educacional público é o seu esquema de financiamento, pois, a origem dos recursos e as formas pelas quais estes estão distribuídos são determinantes para a definição de seus principais resultados, tais como grau de acesso e cobertura do serviço ofertado, eficiência na produção de educação, qualidade do ensino ofertado, entre outros. Portanto, torna-se necessário analisar não apenas o montante de recursos direcionados ao ensino fundamental através do FUNDEF, mas, também, a forma pela qual tais recursos são distribuídos e utilizados.

Com esta preocupação, o presente capítulo empreenderá análise empírica procurando dimensionar o próprio fundo, assim como examinará, através de dados, alguns temas que foram objetos de polêmica durante todo o período de vigência do fundo de financiamento do ensino fundamental e que permanecem, em certa medida, ainda presentes no FUNDEB. Referimo-nos a temas tais como a definição do valor aluno/ano e complementação de tais financiamentos, por parte da União, entre outros. Pretendemos, assim, identificar possíveis distorções, avaliar os custos e, acima de tudo, verificar se os objetivos designados para o fundo do ensino fundamental estão sendo efetivamente alcançados.

Para tanto, investigaremos, a partir de uma perspectiva comparada entre FUNDEF e FUNDEB, em que medida este último fundo superou as limitações deixadas pelo FUNDEF, preservando, ao mesmo tempo, as conquistas do mesmo no que diz respeito ao esquema de financiamento do setor da educação. Antes de entrar neste tema especificamente, realizaremos uma descrição do esquema de financiamento na área da educação implantado no Brasil com a Constituição de 1988 até a configuração do FUNDEF em 1996 – que passou a vigorar de forma obrigatória a partir de 1998.

Para alcançar estes objetivos, o presente capítulo está dividido em três seções – excluída a presente introdução. A primeira seção tem como objetivo descrever a estrutura de financiamento que antecede a criação do FUNDEF. Esta

descrição tem como ponto de partida a Constituição de 1988 que se configurou em um marco inicial de mudança institucional do setor educacional no país, na medida em que, entre outras coisas, delimitou, mesmo que de forma parcial, as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo assim como vinculou percentuais relativos a impostos e transferências ao setor educacional.

A segunda seção, por sua vez, aborda o esquema de financiamento implantado a partir da instauração do FUNDEF, analisando seus limites e potencialidades. Investigamos se a criação do FUNDEB pode ser vista como uma forma de superar as limitações deixadas pelo FUNDEF, assim como de manter os legados bem sucedidos do fundo do ensino fundamental. A última seção é dedicada às considerações finais do capítulo.

2.1

Esquema de Financiamento do Ensino Fundamental no período Pré-FUNDEF

Em dezembro de 1983, já com o processo de abertura democrática em curso, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n.24, mais conhecida como Emenda Calmon. Esta emenda restabeleceu a vinculação constitucional dos recursos orçamentários destinados ao financiamento da área de educação¹. De fato, esta emenda estabeleceu percentagens mínimas de aplicação anual por parte das instâncias políticas e administrativas do país na manutenção e desenvolvimento do ensino. À União coube a aplicação de nunca menos de 13% dos recursos orçamentários, aos estados, Distrito Federal e municípios, a participação de, no mínimo 25%, da receita resultante dos impostos e transferências constitucionais (BRASIL, 1983).

De acordo com Castro (2001), uma importante justificativa apresentada para o retorno das vinculações constitucionais deveu-se ao fato de sua suspensão ter ocasionado o declínio, em termos percentuais, dos recursos aplicados na educação.

¹ Retorno, pois, a vinculação constitucional de recursos para a área de Educação foi iniciada em 1934, e, posteriormente, revogada pela Constituição da ditadura no Estado Novo (1937). Foi retomada, novamente, pela Constituição de 1946 e, finalmente, revogada, mais uma vez, em 1967, sendo retomada quase duas décadas depois em 1983 com a Emenda Calmon (CASTRO, 2001). Pela Constituição Federal de 1934, 10% dos impostos da União eram vinculados à Educação, ao passo que nos estados esta porcentagem era de 20% e nos municípios de 10%. A Constituição de 1946 altera a proporção de vinculação dos municípios, passando de 10% como era em 1934 para 20%.

Entretanto, o retorno à vinculação somente beneficiou efetivamente a área da educação, a partir de 1985, quando foi regulamentado pela Lei n. 7.348 de 24 de julho de 1985. Nesta lei, foram explicitadas algumas regras relativas tanto às receitas de impostos como, também, às despesas relativas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Nesse sentido, de acordo com a emenda constitucional mencionada anteriormente (BRASIL, 1983), a Lei 7.348 também regulamentou que 13% dos recursos da União e 25% das receitas dos impostos dos estados, municípios e Distrito Federal deveriam ser destinados à educação fundamental (BRASIL, 1985).

São, portanto, consideradas despesas com desenvolvimento e manutenção do ensino:

[...]Art. 6º [...] § 1º [...] todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

- a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;
- b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
- c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;
- e) importem em concessão de bolsas de estudo;
- f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;
- g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria. (BRASIL, 1985)

Da mesma forma, não são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas efetuadas com pesquisa quando não vinculadas ao ensino ou, quando efetivadas fora dos sistemas de ensino; as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural, e; as que se destinem à formação específica de quadros para a administração pública sejam civis, militares ou diplomáticos (BRASIL, 1985).

Um aspecto importante desta recapitulação sobre as formas de financiamento da educação diz respeito ao processo singular da elaboração, aprovação e promulgação da Constituição de 1988 que, segundo Melo (2005), ocorreu sob circunstâncias excepcionais. De início, deve-se afirmar que a

Constituição teve, além do caráter democrático que se plasmou em todo o novo arcabouço jurídico da representação político-partidária, uma tarefa de caráter nodal: referimo-nos à discussão de um pacto federativo onde a questão das responsabilidades dos entes federativos se realizava em um contexto democrático. A educação e outros setores não podiam ficar de fora desta agenda constitucionalista.

Porém, segundo Melo (2005), o poder executivo não desempenhou um papel efetivo neste processo, cabendo aos atores subnacionais, em especial os governadores, protagonizarem este jogo político. Dado que as primeiras eleições diretas durante a transição política para a democracia foram realizadas para governador, em 1985, os governadores adquiriram grande legitimidade e tornaram-se importantes “guardiões” deste novo regime que surgia e, com isso, puderam desempenhar um papel ativo nas negociações com os atores que representavam o regime militar que desaparecia. Portanto, conforme concluiu Melo (2005), o processo de configuração da Constituição de 1988 foi fortemente influenciado pelos interesses subnacionais.

Com a breve contextualização realizada acima acreditamos que é possível melhor compreender as mudanças que a Constituição de 1988 introduziu no esquema de financiamento da educação no país e que serviu de ponto de partida para a criação do FUNDEF. A denominada Constituição Cidadã, estabeleceu que 25% da receita de impostos e transferências dos estados, municípios e Distrito Federal deveriam estar alocados à educação, ao passo que este montante no que diz respeito à União foi acrescido em cinco pontos percentuais, passando para 18%. Além disso, a Constituição estabeleceu as fontes de recursos (impostos próprios e transferências) das três esferas de governo que seriam vinculadas à educação (Ver Tabela 1). Neste sentido, o volume de recursos alocados para Educação passou a depender única e exclusivamente da capacidade de arrecadação das esferas de governo.

Tabela 1:
Impostos e Transferências vinculadas à Educação a partir da
Constituição Federal de 1988 segundo as esferas de governo*

Federal	Estadual	Municipal
Impostos Próprios	Transferências da União	Transferências da União
IR	FPE	FPM
IPI	IPI-Exp	IPI-Exp
IOF	IRRF-Servidores Estaduais	IRRF-Servidores Municipais
ITR	IOF-Ouro	IOF-Ouro
Imposto sobre Exportação		
Imposto sobre Importação	Impostos Próprios	Transferências do Estado
Imposto sobre Grande Fortunas	ICMS	ICMS
	IPVA	IPVA
		Impostos Próprios
		PTU
		ITBI
		ISS

Fonte: Constituição Federal 1988.

Nota: *18% dos impostos da União e 25% dos impostos e transferências dos estados e municípios são vinculados constitucionalmente à Educação.

Devemos mencionar que – como amplamente conhecido e documentado – as bases de arrecadação dos diferentes estados e municípios brasileiros são desiguais, o que, por sua vez, apresentava um reflexo direto no volume de recursos destinados para a área da educação. Como consequência, cada escola ficava sujeita à capacidade de arrecadação do ente ao qual estava vinculado (Ver MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2001; CASTRO, 1998, 2001; VAZQUEZ, 2005; FERNANDES ET ALLI, 2004, 2006; DUARTE, 2005; BANCO MUNDIAL, 2002; entre outros).

A esse respeito, de acordo com o Ministério da Educação (1999), o modelo de financiamento da educação implantado a partir da Constituição Federal não foi dotado nem de transparência nem de equidade na distribuição dos recursos nacionais destinados para o setor. Na prática, o que se verificava era um quadro de fortes distorções regionais, dado que o volume de recursos disponíveis para a educação estava a cargo das bases de arrecadação dos estados e municípios aos quais as escolas estavam subordinadas.

Dados do Ministério da Educação evidenciaram que, com certa frequência, municípios localizados nas regiões mais afluentes do país não cumpriam com a porcentagem de 25% dos recursos destinados à educação e, além disso, constatarem também desvios destas verbas vinculadas para outros fins tais como pavimentação de ruas, por exemplo. Além disso, identificaram também que em municípios localizados nas regiões mais pobres do país, os recursos vinculados não eram suficientes para garantir um ensino fundamental de mínima qualidade. E

mais do que isto, foram evidenciados casos onde a remuneração do professor não alcançava o valor de um salário mínimo e o gasto aluno/ano se encontrava abaixo de R\$100,00. Seja porque os municípios com maiores recursos não cumpriam com os dispositivos estabelecidos, seja porque nos municípios mais pobres os recursos eram insuficientes. Era notório que mecanismos de regulação e a implementação de uma estrutura eficaz de incentivos para a real aplicação da Lei e seu posterior controle precisavam ser desenhados. A falta deste conjunto de instrumentos é um fator que explica, em parte, o desenvolvimento medíocre e desigual na primeira metade da década de 90 da educação no Brasil.

Outra medida que merece ser mencionada nesta seção guarda relação com a vinculação de 50% dos 18% de responsabilidade da União e 25% dos estados, municípios e Distrito Federal que deveriam ser aplicados na tentativa de erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental durante os dez primeiros anos de promulgação da Constituição. Embora existisse esta vinculação constitucional das receitas advindas das três esferas de governo, a Constituição Federal não delimitou, de forma clara, a responsabilidade de cada ente federativo.

O estabelecimento de receitas vinculadas para a educação definidas pela Constituição Federal (18% da União e 25% dos estados, municípios e Distrito Federal) foi um avanço em termos de garantias de um maior volume de recursos destinados a este setor. Porém, o tema das vinculações constitucionais está longe de ser objeto de consenso em nossa sociedade, existindo polêmica sobre seus méritos (MELLO, 2005). Do ponto de vista fiscal existe uma crítica forte à vinculação de recursos orçamentários que traria consigo o engessamento da estrutura orçamentária, limitando assim o grau de liberdade do poder executivo em realizar investimentos (Ver PRADO, 2007; GIABIAGI, 2007, entre outros). Existem, porém, aqueles que argumentam a favor das vinculações constitucionais para os setores da educação e da saúde, enfatizando que as mesmas, em uma sociedade como a brasileira, constituem-se em garantias mínimas de investimentos na área social (Ver MELCHIOR, 1987; ALMEIDA, 2001; PINTO, 2000; SENA, 2002; entre outros).

A discussão das vinculações constitucionais perpassa não somente o FUNDEF, mas toda a área social. No entanto, estudiosos argumentam que esta discussão não está pautada, pelo menos na área educacional, se deve ou não haver vinculações constitucionais para o setor. Conforme afirma Davies (2006), é pouco

provável que haja discordância sobre a importância e validade das vinculações constitucionais para a área de educação. Entretanto, este tema da vinculação constitucional de receitas, não é tão consensual como afirma Davies, de acordo com Sérgio Prado (2007),

[...] De forma geral, a avaliação da sociedade e dos especialistas é que estes mecanismos trouxeram grande aumento da eficiência no uso e estabilidade no suprimento dos recursos para estas áreas sociais. No entanto, a persistência das vinculações orçamentárias nestes sistemas é uma deficiência para a qual é necessário discutir alternativas. Sua finalidade básica – forçar os governos a dedicar um mínimo de recursos ao setor – pode ser obtida por outros caminhos, sem gerar os problemas que atualmente se verifica: rigidez e ineficiência na prática orçamentária. A dupla vinculação hoje existente – à saúde e à educação – impede o exercício da autonomia das sociedades locais, que não podem realizar escolhas perante uma situação de escassez de recursos como a que aflige particularmente os governos estaduais. (PRADO, 2007, p. 1)

Além disso, deve-se mencionar a discussão em torno dos fundos formados por impostos. De acordo com Pinto (2005), no âmbito federal, a receita tributária vem declinando em favor das denominadas contribuições. Estas contribuições por sua vez, não entram na base do cálculo para as transferências vinculadas no setor de educação.

Segundo Pinto (2005), a estratégia adotada pelo Governo Federal para “fugir” destas obrigações constitucionais foi a criação das contribuições. O autor fazendo uma comparação entra a evolução da receita tributária e a receita proveniente das contribuições verifica que, a receita tributária no período de 1995 a 2003 permaneceu praticamente constante (aproximadamente 7% do PIB), ao passo que as contribuições experimentaram um aumento de 69%. Conforme argumenta Pinto (2005):

[...] Para se ter uma idéia do montante destas contribuições, se 20% da receita de três delas (CONFINS, Contribuição Social sobre o lucro e CPMF) fossem destinadas à educação, o setor teria um aporte adicional de 1,3% do PIB, que é quase o dobro de tudo o que a União gastou em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2003. (PINTO, 2005, p.83)

Este tema da vinculação de impostos e transferências *versus* contribuições é um tanto controverso. Pode-se argumentar que dada à natureza das contribuições – que são por definição de caráter provisório – não seria possível criar um fundo baseado em receitas que não são permanentes. É inegável que as receitas provenientes das contribuições experimentaram um crescimento superior à dos

impostos e transferências, mas, não se deve deixar de lado que estas receitas – oriundas das contribuições – são provisórias. Além deste caráter provisório, deve-se sublinhar que as contribuições são fontes de receitas exclusivas da União, na medida em que estas se “transformem” em impostos, estas deverão obrigatoriamente ser repartidas entre estados e municípios. Neste sentido, não seria de interesse da União fazer uso destas contribuições como se as mesmas fossem impostos, pois, assim a União perderia parte significativa de suas receitas.

Com efeito, pode-se argumentar que esta discussão se baseia no fato de que fundos formados por receitas do governo, não se constituem apenas e livremente da necessidade de aumentar a qualidade da educação no país, estando submetidos à contabilidade dos orçamentos públicos do país. As proporções são fixas e invariáveis de determinados impostos e transferências para a área da educação e, além disso, esta parcela é tida como limite máximo e não mínimo das transferências (DAVIES, 2006).

Assim, devemos sempre ter em mente que parte do sucesso do projeto educacional do país depende da situação financeira da União, dos Estados e municípios e de seus esforços em aumentar suas bases de arrecadação.

Em certo sentido, a visão que se contrapõe a existência das vinculações constitucionais tem sua razão na medida em que criticam a inexistência de mecanismos que assegurem o cumprimento na utilização dos recursos. Porém, aqueles que defendem as vinculações chamam atenção para o importante aspecto das garantias mínimas que devem existir para um setor tão estratégico para o desenvolvimento nacional.

É necessário, porém, chamar atenção para o fato destas duas visões polares em relação ao tema das vinculações orçamentárias, tanto na área de educação como na saúde, não tocarem em um aspecto central da questão. Referimo-nos ao incentivo oferecido para que a educação ofertada pelo serviço público seja de boa qualidade. De fato, nenhuma dessas duas posições discute a vinculação de recursos atrelada ao estabelecimento de parâmetros de eficiência e a criação de metas de qualidade que visem, principalmente, aperfeiçoar a qualidade da educação nacional. Acreditamos que a discussão sobre o estabelecimento de metas de eficiência e de qualidade do ensino oferecido atualmente pelo país venha contribuir para o aperfeiçoamento da educação nacional.

Independente de uma visão ou outra, a utilização dos recursos em questão apresentou, como mencionado anteriormente, um alcance limitado por dois motivos principais: (i) ausência de mecanismos capazes de garantir a efetiva aplicação destes recursos e (ii) falta de delimitação das responsabilidades entre estados e municípios no que diz respeito aos diferentes ciclos educacionais (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1999).

Em 1995, primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, ainda prevalecia um quadro acentuado de deficiências educacionais como consequência da precariedade das políticas setoriais implementadas nos períodos anteriores com relação, por exemplo, à universalização do ensino obrigatório. Segundo a PNAD, 86% das crianças entre 7 e 14 anos, em 1995, estavam freqüentando a escola. OU seja, 14% das crianças que deveriam estar estudando, estavam fora da mesma. Outro indicador que revelava um quadro preocupante era o atraso escolar. Em 1995, 33,4% das crianças entre 10 e 14 possuíam mais de dois anos de atraso escolar.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) foram marcados pela aprovação de leis e emendas que apresentaram um forte impacto no esquema de financiamento da educação no Brasil tais como a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996), a Emenda Constitucional n.14 (setembro de 1996), a criação do FUNDEF (criado pela Emenda Constitucional n.14 e regulamentado pela Lei n.9424 de dezembro de 1996, passando a vigorar a partir de janeiro de 1998), Plano Nacional de Educação, entre outras.

De acordo com Pinto (2002), o pressuposto básico dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso para o setor de educação era que os recursos existentes já eram suficientes, sendo tarefa urgente otimizar a utilização dos mesmos. Outra preocupação do Governo Fernando Henrique Cardoso na área de educação foi completar o processo de descentralização que a própria Constituição de 1988 havia iniciado. Neste último aspecto, aprofundar a descentralização na gestão e na oferta de educação, assim como manter os controles da União sobre as Unidades da Federação, parecem ter sido fatores nevrálgicos para os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Estes dois eixos norteadores marcaram a intervenção do Poder Executivo no processo de aprovação da Emenda Constitucional n.14 (EC n.14), que entre coisas, instituiu o FUNDEF.

Durante o processo de aprovação da EC n.14, o poder executivo vetou três dispositivos propostos. O primeiro dizia respeito à inclusão da educação de jovens e adultos como beneficiária do FUNDEF. O segundo estava relacionado à proibição da utilização da contribuição do salário-educação² como parte da complementação da União aos estados, municípios e DF que não conseguirem alcançar o valor mínimo nacional aluno/ano. O terceiro que exigia a transferência automática das quotas estaduais para os municípios no lugar do FUNDEF. Segundo Melo (2005), estes vetos apresentaram como propósito garantir que o governo federal reduzisse seu valor nas contribuições para o fundo, assim como manter o controle do Governo Federal tanto sobre o FUNDEF quanto sobre os municípios. Portanto, pode-se concluir que, possivelmente, estes vetos apresentaram dois lados: aprofundamento do processo de descentralização das atribuições e recursos e, por outro lado, aumento do controle do Governo Federal sobre o fundo e os próprios municípios.

Melo (2005) ressalta que organizações que poderiam vir ser opositoras à aprovação desta Emenda tais como a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e o PT (Partido dos Trabalhadores), entre outras, conforme se avançava no processo de tramitação se tornavam parte da base de sustentação em tópicos específicos da Emenda. Uma oposição mais evidente ficou a cargo dos governadores dos estados na qual o processo de descentralização já se encontrava em estágios mais avançados.

A oposição dos governadores se realizava incorporando, também, outro tema de grande importância não apenas para a configuração do fundo, mas também para o processo de institucionalização dos papéis de cada nível federativo na Educação: o timing da transição deste processo. Durante a negociação desta emenda e da Lei que regulamentou o FUNDEF, estes estados que eram “potencialmente perdedores”, dado que havia uma relação negativa entre suas

² Segundo o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), o salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento do ensino fundamental público, podendo ainda, ser aplicada na educação especial, desde que vinculada ao referido nível de ensino. Tal contribuição está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nºs 9.424/96, 9.766/98 e 10.832/03 e pelos Decretos nºs 3.142/99 e 4.943/03. A alíquota é de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Cabe ao FNDE tanto o papel da gestão da arrecadação da contribuição social do salário-educação quanto o da distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação. Posteriormente, com a instauração do FUNDEB este dispositivo será aprovado, proibindo assim, a utilização desta contribuição como parte da complementação da União do fundo.

contribuições para o Fundo e o que eles recebiam do mesmo, pois, grande parte do ensino fundamental já estava sob o controle dos seus municípios, pressionaram para que o período de transição fosse de cinco anos, ao invés de três meses como proposto originalmente, amenizando assim suas perdas orçamentárias. Como resultado destas negociações, o período de transição ficou em 12 meses.

Sobre a Emenda Constitucional n.14, a mesma não tratava apenas da configuração do FUNDEF ou se limitava às resoluções sobre o ensino fundamental, incluindo, também, temas como delimitação de atribuições em relação às três esferas de governo, obrigatoriedade da progressiva universalização do ensino médio, o tema da autonomia do ensino superior³, entre outros. A tramitação legislativa do FUNDEF também durou cerca de um ano. Segundo Melo (2005), um passo crucial para acelerar o processo de aprovação desta Emenda ocorreu quando a disposição sobre a autonomia das universidades que estava bloqueando, foi retirada.

Devemos mencionar que esta emenda também sub-vincula o percentual destinado à educação, estabelecendo que, nos primeiros dez anos a partir da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão, no mínimo, 60% destes recursos (dos 18% da União e 25% dos Estados, municípios e Distrito Federal) a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o propósito de assegurar a universalização no que diz respeito ao acesso a este ciclo educacional e a remuneração considerada adequada do magistério.

Por fim, e o mais importante para a presente pesquisa, esta emenda criou o FUNDEF. Um fundo de âmbito estadual e do Distrito Federal, de natureza contábil, para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. Este Fundo foi regulamentado pela Lei n.9424 de dezembro de 1996. Conforme ressalta Castro (2001), a criação deste fundo teve como razão estratégica dar continuidade à prioridade já atribuída ao ensino

³ O tema da autonomia das universidades federais é, amplamente, polêmico e ainda permanece em vigor, principalmente, com a proposta de reforma universitária. A autonomia universitária está prevista no artigo 207 da Constituição de 1988, porém, na prática, este dispositivo nunca foi regulamentado. Segundo este artigo, “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão” (Art. 207, BRASIL, 1988). Os representantes das 54 IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) são praticamente unânimes na defesa da adoção da autonomia administrativa e financeira como forma de garantir a qualidade e permitir a expansão do ensino superior público e gratuito.

fundamental, assim como o de reafirmar o papel do Ministério da Educação como coordenador das políticas educacionais, e deixar a cargo dos estados, municípios e DF a execução das mesmas. Uma das linhas estratégicas de ação foi a criação deste fundo.

Tabela 2:
Estrutura de Financiamento da Educação no Brasil segundo os entes federados

União	Estados	Municípios
1.Orçamentários (Tesouro)	1.Orçamentários (Tesouro)	1.Orçamentários (Tesouro)
Ordinários do Tesouro	Vinculação da receita de Impostos (25%) para MDE	Vinculação da receita de Impostos (25%) para MDE
Vinculação da receita de impostos(18%) para MDE	Subvinculação do FUNDEF (15% de determinados impostos e transferências)	Subvinculação do FUNDEF (15% de determinados impostos e transferências)
Desvinculação das Receitas da União (DRU)		
2. Contribuições Sociais	2. Transferências	2. Transferências
Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota estadual
Contribuição sobre o lucro líquido	Orçamentários da União (como é o caso da complementação da União no FUNDEF)	Salário-educação/quota federal
Contribuição para a seguridade social	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do estado
Receitas brutas de prognósticos		Orçamentários da União
	3.Contribuição social	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE
	Salário-educação/quota estadual	
3. Outras fontes	4.Outros	3.Outros
Operações de Crédito	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
Renda líquida da loteria federal	Operações de crédito	Operações de crédito
Renda de órgãos autônomos	Diversos	Diversos
Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE		
Diretamente arrecadados		
Diversos		

Fonte: Castro (2001).

* Com base na Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias do setor.

A Tabela 2 sintetiza a estrutura de financiamento da educação no Brasil com a criação do FUNDEF e a promulgação da LDB. Os recursos da União para educação são aplicados da seguinte forma: na manutenção dos sistemas federal de ensino, na execução de seus próprios programas e em transferências para estados e municípios. As receitas estaduais para educação são compostas por transferências da União e por sua base de arrecadação. Por fim, a composição das receitas municipais advém de transferências oriundas dos estados e da União e de seus próprios recursos originados da arrecadação de seus impostos (CASTRO, 2001).

Castro (2001) define de forma clara a estrutura de financiamento da educação no Brasil. Segundo suas palavras:

A estrutura de financiamento da educação [...] é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. Parcela razoável provém das contribuições sociais, principalmente das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social e daquela contribuição criada exclusivamente para a educação que é o salário-educação. Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, têm-se as outras fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas. A partir de 1994, um fundo de financiamento atípico, o Fundo Social de Emergência (FSE) começou a funcionar e, também, foi utilizado para financiar a educação. (CASTRO, 2001, p. 13)

Antes de passar para a descrição do FUNDEF – objeto da próxima seção – identificaremos alguns elementos importantes da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, promulgada três meses depois da Emenda Constitucional n.14, e quatro dias antes da lei que regulamentou o FUNDEF (Lei n.9424).

Assim como a Constituição de 1988, a LDB também continuou dando destaque às vinculações constitucionais para a educação. Entretanto, a LDB foi mais explícita no que diz respeito à definição do que é ou não considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. A Tabela 3 abaixo apresenta de forma resumida o que esta Lei considera como despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Tabela 3:
Despesas consideradas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) segundo a LDB

Considera-se MDE	Não se considera MDE
1. a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	1. a pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
2. a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	2. a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
3. o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	3. a formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
4. os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	4. os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
5. a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino	5. as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
6. a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	6. o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio da função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
7. a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
8. a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: Castro (2001).

Os aspectos esquematicamente descritos até aqui revelam que o processo de institucionalização da oferta de educação – como era de se esperar – incorporou tarefas prévias e necessárias ao bom funcionamento de todo setor público. Este avanço no processo de “institucionalização” do setor educacional através da criação do FUNDEF e da LDB tem se revelado tarefa ampla e complexa na medida em envolveram temas que vão além do setor educacional.

De fato, a criação de um fundo para a educação não implicava apenas em uma questão meramente de cunho orçamentário, mas, trazia para o centro do debate questões relativas à descentralização administrativa e ao pacto federativo, que haviam sido deixados em aberto com a Constituição Federal de 1988. Havia a necessidade, como de fato ocorreu no Governo Fernando Henrique Cardoso, de construir todo um marco regulatório e institucional do setor educacional no país. Tanto avanços quanto retrocessos na área, possivelmente, refletem estas questões que ainda não foram solucionadas em nosso pacto federativo.

Em síntese, a análise empreendida até aqui nos permite apontar para três conclusões principais. Em primeiro lugar, o timing e a seqüência de implementação das políticas educacionais implementadas entre a promulgação da Constituição de 1998 e o governo Fernando Henrique Cardoso. Os dois governos de FHC foram caracterizados pela promulgação de uma vasta gama de leis, emendas e decretos que apresentaram um impacto significativo no setor educacional no país.

Discutir o timing implica, por sua vez, duas questões. Primeira, a Constituição Federal que, apesar de ter estabelecido as bases deste setor no país, durante 8 anos, até 1996, não promoveu nenhum tipo de iniciativa por parte do poder público que visasse aperfeiçoar as contribuições trazidas pela Constituição. O ano de 1996 pode ser caracterizado como um período singular e rico marcado pela produção de inúmeros instrumentos institucionais no setor educacional. Segunda, claramente, se percebe que FHC “gasta o seu capital político” neste esforço legislativo no sentido de aprovar leis, emendas, normas, entre outros dispositivos institucionais de longo e médio prazo e que apresentaram consequências importantes no setor.

A segunda conclusão é que a Constituição de 1988 e, posteriormente, a LDB e a regulamentação do FUNDEF, sem dúvida alguma, contribuíram para aprofundar o processo de descentralização do setor no país. Porém, o desafio de estabelecer os âmbitos de atuação prioritária das esferas subnacionais, delimitando de forma mais explícita as atribuições e responsabilidades de cada esfera de governo, ainda permaneceu em aberto e inconcluso.

Finalmente, a terceira conclusão é relativa às fontes e distribuição de recursos na área educacional, isto é, as receitas e despesas do setor. Pode-se dizer que houve um avanço em termos da composição e do volume da receita destinada

ao setor educacional no país. Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso demonstraram preocupação em definir exatamente o que integrava as receitas para a educação. Um avanço no lado da despesa em relação à Constituição Federal foi a retirada do pagamento de professores aposentados e pensionistas que eram classificados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A próxima seção se dedica a analisar o esquema de financiamento do FUNDEF e FUNDEB.

2.2

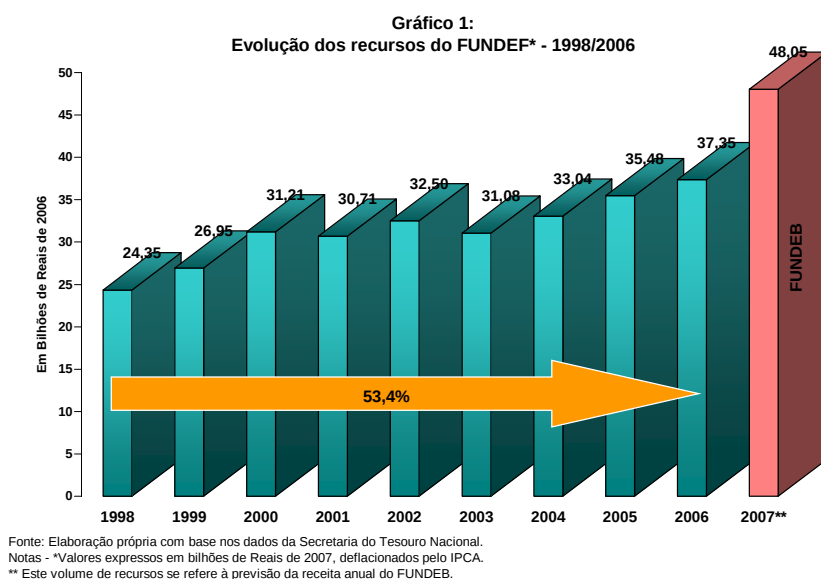
Esquema de Financiamento do FUNDEF-FUNDEB

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, composto pela alíquota de 15% dos seguintes impostos e transferências: FPM (Fundo de Participação Municipal), FPE (Fundo de Participação Estadual), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços), IPI-exp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações) e LC 87/96 (Lei Complementar N. 87 de 1996 – Desoneração de Exportações)⁴. Além destes impostos e transferências, o fundo também contava com uma parcela

⁴ Vale descrever os principais objetivos destes impostos e transferências que integram o FUNDEF. O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para Municípios com até 10.188 habitantes, e, o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil. Do total de recursos 10% são destinados aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3,8), excluídas as capitais. Anualmente o IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios. O Fundo de Participação dos Estados é constituído de 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Os percentuais dos 26 Estados e do Distrito Federal foram fixados pela Lei Complementar nº 62/89, que determina a seguinte distribuição dos recursos: 85% para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os Estados das regiões Sul e Sudeste. No caso do Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (IPI-Exportações), as Leis Complementares nos 61/89 e 65/91 estabeleceram que 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) deve ser distribuído aos Estados e ao Distrito Federal na proporção do respectivo volume de exportação de produtos industrializados. Essa proporção não pode ultrapassar 20%. O ICMS é um imposto estadual que incide (base de cálculo) sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual, ou intermunicipal, de comunicações, de energia elétrica. Também sobre a entrada de mercadorias importadas e serviços prestados no exterior. A Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 (LC 87/96), mais conhecida como a Lei Kandir, dispõe sobre a desoneração do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre 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.

relativa à complementação da União. Esta complementação seria utilizada quando os estados através de suas arrecadações não conseguissem alcançar o valor aluno/ano estabelecido, nacionalmente, através de decreto presidencial.

Em 1998, o montante de recursos que integraram o FUNDEF foi de R\$ 24,3 bilhões, ao passo que este valor, em 2006, último ano de vigência do fundo passou para R\$ 37,4 bilhões⁵. Este aumento em termos de recursos durante o período de vigência do fundo do ensino fundamental representou uma taxa de crescimento, em termos reais, de 53,4% (Ver Gráfico 1).



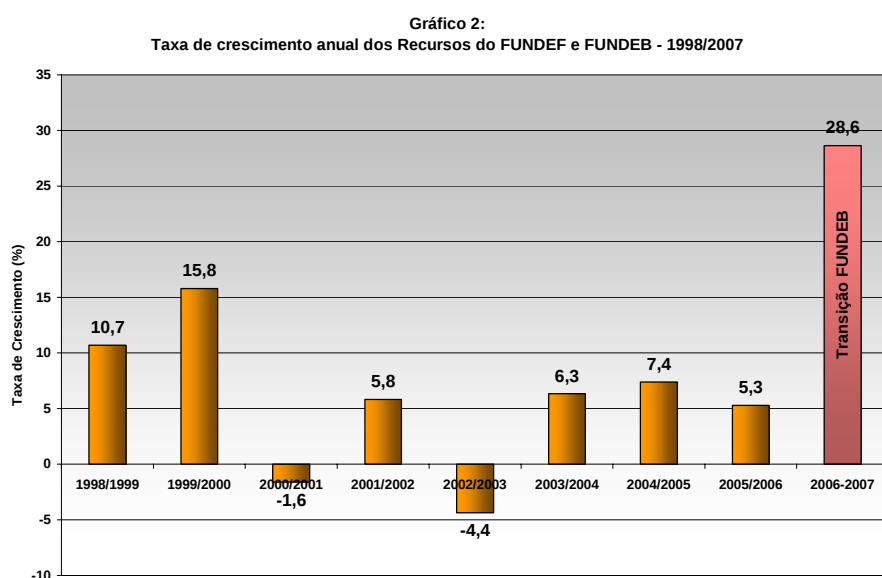
Entretanto, analisar apenas os anos extremos, isto é, 1998 e 2006, pode, possivelmente, esconder certas diferenças. Antes de analisar tais diferenças, deve-se sublinhar que os valores referentes ao FUNDEF, a preços correntes, não sofreram decréscimos ao longo dos anos de sua existência, mas, dado que optamos por atualizar os valores para Reais de 2007, para que assim se tornasse possível a comparação, de forma mais precisa, com o volume de recursos de seu sucessor, o FUNDEB, pode-se identificar reduções na evolução dos valores para os períodos 2000-2001 e 2002-2003, principalmente, devido aos processos inflacionários.

O Gráfico 2 expressa as taxas de crescimento anual no período de vigência do FUNDEF. De acordo com este gráfico, é possível observar que no período

⁵ Os valores estão expressos em Reais de 2007, deflacionados pelo IPCA (Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo).

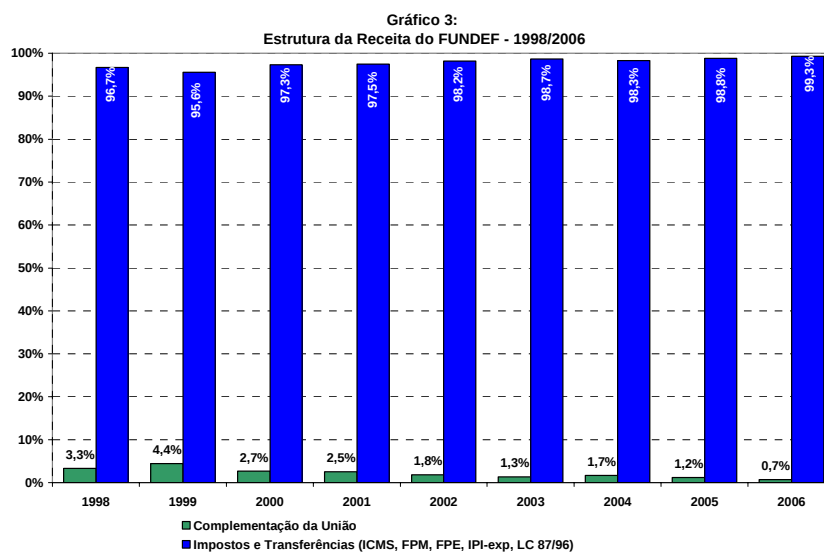
1999-2000, houve o maior crescimento, em termos reais, do montante de recursos do fundo (15,8%). Excluindo-se os períodos onde houve uma taxa de decréscimo, o último período do FUNDEF – 2005/2006 – foi o que apresentou o menor crescimento quando comparado com os outros períodos analisados (5,3%).

O período 2006/2007 não pode ser comparado com os outros períodos analisados no gráfico, justamente porque ele traz a passagem do FUNDEF para o FUNDEB. Deve-se lembrar que com a criação do FUNDEB houve tanto a ampliação da alíquota de impostos e transferências vinculadas ao fundo (passando de 15% para 20%), assim como foram incluídos novos impostos e transferências. Devido a isto, verificou-se que, em 2006 – último ano de vigência do FUNDEF – a receita foi de R\$ 37.4 bilhões, ao passo que, em 2008 com a criação do FUNDEB, a receita total estimada era de R\$ 48.1 bilhões.



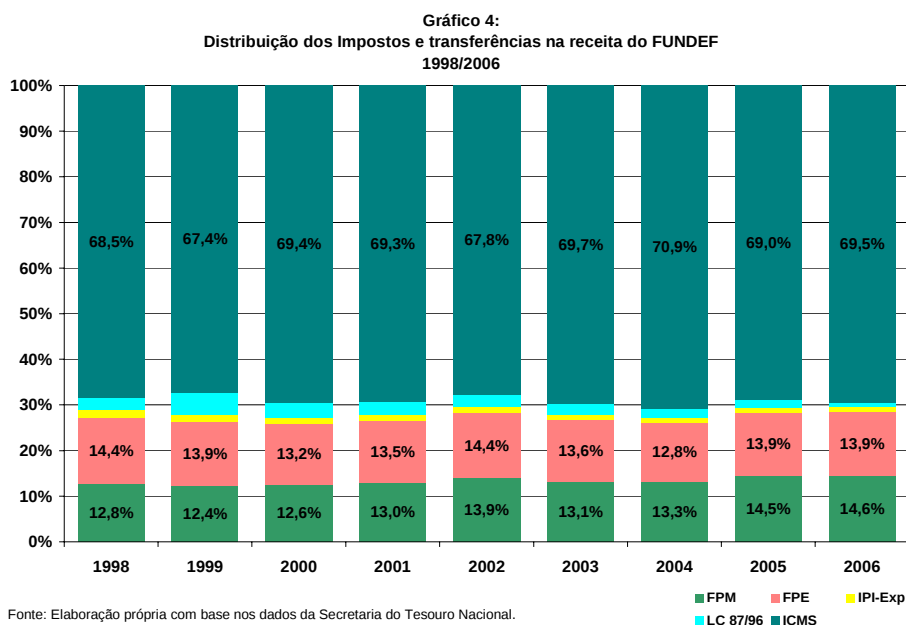
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Conforme mencionamos anteriormente, a receita do fundo era composta por impostos e transferências, assim como recursos relativos à complementação da União. Em todos os anos de vigência do FUNDEF, tais impostos e transferências responderam a mais de 95% do volume total de recursos do fundo e o restante 5% correspondeu à complementação da União. Isto já era esperado, dado que o próprio desenho do fundo já previa que as maiores contribuições seriam provenientes de estados e municípios (Ver Gráfico 3).



Por sua vez, quando se analisa a estrutura dos impostos e transferências que integravam o FUNDEF, observa-se que o maior peso é do ICMS – imposto dos estados da federação –, representando mais de 68% dos impostos e transferências do fundo em todos os anos sob análise. Em segundo lugar, têm-se o Fundo de Participação Municipal (FPM) e, em terceiro, o Fundo de Participação Estadual (FPE). Até 2003, em termos percentuais, a participação do FPE era ligeiramente maior do que a participação do FPM. A partir de 2004, o FPM passou a ocupar a segunda colocação. As duas transferências em conjunto – FPM e FPE – responderam, em todos os anos de vigência do fundo, a mais de 25% da receita proveniente de impostos e transferências que integram o FUNDEF. A maior proporção destas transferências foi verificada em 2006, onde representaram um pouco mais de 28% do total da receita do FUNDEF – excluindo a parcela relativa à complementação da União (Ver Gráfico 4).

O Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp) e a Lei Complementar No. 87 de 1996 (LC 87/96) responderam, em conjunto, proporcionalmente, em média, a 4% da receita de impostos e transferências do FUNDEF. A maior proporção destes, em conjunto, foi obtida em 1999, com 6,3%. No outro extremo, em 2006, representaram apenas 2%, sendo que a LC 87/96 contribuiu com uma porcentagem inferior a 1% (Ver Gráfico 4).



Com efeito, apesar do próprio desenho do FUNDEF ter estabelecido que a maior parte das suas contribuições fosse oriunda dos estados e municípios, não se deve deixar de lado o papel equalizador atribuído à União no sentido de reduzir as desigualdades em termos de recursos destinados à educação através da complementação. Em termos percentuais, a complementação da União experimentou um aumento apenas nos dois primeiros anos de vigência do fundo, 1998 e 1999, passando de 3,3% para 4,4%. A partir de 2000, o valor da complementação da União vem sofrendo decréscimos progressivos e sem exceções até o último ano de vigência do fundo, alcançando menos de 1% em 2006 (Ver Gráfico 3).

Segundo Vazquez (2005), a complementação da União, no âmbito do FUNDEF, se tornou o único instrumento utilizado para a política de correção das desigualdades inter-regionais e, justamente, esta redução das desigualdades foi colocada como um dos objetivos estratégicos do fundo. De acordo com este autor, em um período anterior a implementação do FUNDEF, entre os anos de 1996 e 1997, os dados mostraram que existia uma forte dispersão e iniquidade em relação à média nacional no que diz respeito ao gasto por aluno em educação, pois, conforme foi mencionado anteriormente, o valor aluno/ano dependia, exclusivamente, da base de arrecadação das esferas de governo e das transferências vinculadas constitucionalmente ao setor.

Com a implementação do FUNDEF, Vazquez (2005) afirma que um reflexo imediato verificado, através da análise dos dados, foi uma redução da desigualdade em termos do valor aluno/ano inter e intra estados, na medida em que o fundo estabelecia critérios de repartição dos recursos. Além desta redução das disparidades, em termos do custo aluno/ano, observou-se também um aumento deste custo.

Mas, imediatamente após a implementação do FUNDEF, a partir de 1998, Vazquez (2005) argumenta que o papel equalizador desempenhado pela União perde a sua importância, na medida em que o valor aluno/ano estabelecido oficialmente alcançou patamares bem inferiores ao que deveria caso fosse cumprido Artigo 6 da Lei 9.424 que institui o FUNDEF. De acordo com este artigo:

Art. 6º A União complementar 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). (BRASIL, 1996c).

O reduzido volume da complementação da União foi consequência do estabelecimento do valor aluno/ano nacional, através de decreto presidencial, em patamares inferiores ao estabelecido pela Lei. Existe uma grande polêmica ao respeito de como este valor aluno/ano deve ser calculado. Neste sentido, pode-se afirmar que a Lei dá margem a diferentes interpretações.

De forma esquemática, existem dois grupos de argumentos polares sobre a forma pela qual deve ser obtido este valor aluno/ano nacional (Ver VAZQUES, 2005, PINTO, 2002; DAVIES, 2006, entre outros). Por um lado, como defendido e utilizado oficialmente pelo Governo Federal em conjunto com o MEC, considera-se que, sendo o fundo de âmbito estadual, e não havendo transferências entre estados, mas, sim intra-estados, o cálculo deve ser feito da seguinte forma:

- 1) Deve ser calculado, separadamente, o valor aluno/ano em cada Unidade da Federação, obtendo assim 27 valores per capita;
- 2) O valor mínimo definido nacionalmente pelo Governo Federal é um valor intermediário entre o menor e o maior valor per capita – considerando os 27 valores per capitas obtidos separadamente – assegurando que o menor valor per capita experimentará um acréscimo.

A segunda possibilidade de cálculo deste valor aluno/ano nacional é defendida, principalmente, pelo Ministério Público, TCU (Tribunal de Contas da União), UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação), entre outros. Estes argumentam que o valor aluno/ano deve ser obtido tendo como base a receita total do FUNDEF e o número total de alunos matriculados no ensino fundamental em **todos** os estados e no Distrito Federal (DF). Desta forma, quando se compara este valor obtido através da média nacional com o valor oficialmente utilizado, observa-se grande diferença, sendo o primeiro bem superior ao segundo.

A Tabela 4 expressa a evolução do valo aluno/ano definido nacionalmente através do decreto presidencial, desde 1997, ano em que o FUNDEF é regulamentado, mas, sua obrigatoriedade é a partir de 1998, até o último ano de vigência do fundo (2006). De acordo com esta Tabela, analisando os valores de referência (primeira parte do ensino fundamental) – coluna em cor cinza – observa-se que o valor aluno/ano experimentou um expressivo aumento, em termos nominais, nos oitos anos de vigência do fundo, passando de R\$ 300,00 (1998) para R\$ 682,6 (2006), a preços correntes. Esta tabela também evidencia que, apenas a partir de 2000, os critérios de diferenciação começam a ser cumpridos parcialmente. Os critérios de diferenciação para a distribuição dos recursos somente foram cumpridos em sua totalidade nos dois últimos anos de vigência do fundo (2005 e 2006).

Tabela 4:
Evolução do Valor aluno/ano nacional definido legalmente por Decreto Presidencial - 1997/2006

Ano	Valor aluno/ano* (Referência)	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educação Especial	1ª a 4ª série zona urbana	1ª a 4ª série zona rural	5ª a 8ª série zona urbana	5ª a 8ª série - Ed. Especial e zonas urbana e rural	Ato legal de fixação do valor
1997	300	300	-	-	-	-	-	-	Art. 6º, § 4º da Lei nº 9.424, de 24.12.1996
1998	315	315	-	-	-	-	-	-	Dec. nº 2.440, de 23.12.1997
1999	315	315	-	-	-	-	-	-	Dec. nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333	-	333	349,65	-	-	-	-	Dec. nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363	-	363	381,15	-	-	-	-	Dec. nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418	-	418	438,9	-	-	-	-	Dec. nº 4.103, de 24.01.2002
2003	462	-	462	485,1	-	-	-	-	Dec. nº 4.861, de 20.10.2003
2004	564,63	-	564,63	592,86	-	-	-	-	Dec. nº 5.299, de 07.12.2004
2005	620,56	-	-	-	620,56	632,97	651,59	664	Dec. nº 5.374, de 17.02.2005
2006	682,6	-	-	-	682,6	696,25	716,73	730,38	Dec. nº 5.690, de 03.02.2006

Fonte: Ministério da Educação.

* Este valor de referência se refere à primeira parte do fundamental (1ª a 4ª série). Em 2004 e 2005, são aplicadas as seguintes ponderações de acordo com os níveis, modalidades e estabelecimento de ensino: 1 - séries iniciais urbanas, 1,02 - séries iniciais rurais, 1,05 quatro séries finais urbanas, 1,07 - quatro séries finais rurais e educação especial nas áreas rural e

* Valores a preços Correntes

A Tabela 5, por sua vez, expressa o exercício de comparar estas duas visões sobre a forma de calcular este valor aluno/ano e, conseqüentemente, o montante relativo à complementação da União para o período 1988 a 2002.

Tabela 5:
Quadro Comparativo entre o valor aluno/ano pratica e Custo Aluno/ano

Anos	1ª a 4ª série		5ª a 8ª série e Educação Especial		Estados Beneficiados		Complementação da União (R\$ Milhões)		
	Média Nacional	Praticado	Média Nacional	Praticado	Média Nacional	Praticado	Média Nacional	Praticado	Diferença
1998	418,78	315	418,78	315	17	7	2.060,60	486,7	1.573,90
1999	453,1	315	453,1	315	15	8	2.590,70	580	2.010,70
2000	511,35	333	536,91	349,65	14	5	3.128,00	485,5	2.642,50
2001	585,38	363	614,65	381,15	15	4	3.507,60	391,6	3.116,00
2002	685,66	418	719,95	438,9	12	4	3.913,50	496,2	3.417,30
Total							15.200,40	2.378,70	12.760,40

Fonte: Ministério da Educação (2003).

No que diz respeito às diferenças entre o valor praticado e o valor obtido utilizando a média nacional tanto na primeira quanto na segunda parte do ensino fundamental, observa-se que, em média, o valor obtido através da média nacional é cerca de 60% superior ao valor efetivamente praticado. Em 1998, por exemplo, caso fosse utilizado à média nacional para a obtenção do valor aluno/ano na primeira parte do ensino fundamental, este seria de R\$ 418,78 e não R\$ 315,00 conforme estabelecido pelo Decreto N. 2.440 de 23/12/97. Em 2002, utilizando-se a média nacional, o valor aluno/ano na segunda parte do ensino fundamental seria de R\$ 718, 95 e não R\$ 438,90 (Ver Tabelas 4 e 5).

Conforme foi dito anteriormente, a definição do valor aluno/ano em patamares inferiores à uma das interpretações possíveis dada a legislação que sugere a utilização da média nacional apresenta como reflexo direto um valor reduzido no montante relativo à complementação da União. Considerando o

período 1998-2002, o valor total da complementação seria cerca de seis vezes maior do que efetivamente foi praticado (15,2 milhões e 2,4 milhões, respectivamente) caso fosse utilizado para fins de cálculo à média nacional. Em consequência, o número de estados, que seriam potenciais beneficiários desta complementação, seria significativamente maior. A maior diferença em termos de estados beneficiados pela complementação ao se utilizar a média nacional e, conseqüentemente da complementação da União seria em 2001. Neste ano, apenas quatro estados foram contemplados com estes recursos complementares, ao passo que, utilizando-se a média nacional o número de estados beneficiados destes recursos seria 15 – mais da metade das 27 Unidades da Federação (Ver Tabela 5).

De acordo com o Relatório do FUNDEF do ano de 2003, em 1998, caso a legislação fosse cumprida, o número de estados contemplados seriam de 17 e não de 7, como ocorreu efetivamente. Em 2002, esta diferença continua sendo expressiva, foram beneficiados quatro Unidades da Federação, quando na verdade o número de estados beneficiados deveria ser três vezes maior, ou seja, doze estados (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003). Segundo Pinto (2005), desde 1998 – ano de implantação do FUNDEF – até 2004, a União, possivelmente, deixou de contribuir com mais de 20 bilhões de Reais para o fundo.

Avançando na descrição e nas implicações da distribuição dos recursos, analisamos o impacto no nível municipal. Com efeito, independente da natureza da política pública a ser implementada sempre irão existir, por um lado, ganhadores e, por outro, perdedores. Segundo Davies (2006), a complementação da União, no âmbito do FUNDEF, contribuiu para reduzir, em um primeiro momento, as desigualdades em termos de recursos empreendidos na área de educação de alguns municípios e estados mais pobres, como por exemplo, no Nordeste e no Pará. Entretanto, conforme argumenta Davies, ao mesmo tempo em que trouxe ganhos em muitos municípios, também trouxe perdas em municípios com menor número de habitantes. Estes últimos são conseqüentemente, conforme argumenta este autor, mais dependentes das transferências da FPM.

Municípios de menor porte populacional argumenta o autor, por possuírem receitas próprias muito pequenas, perderam com a implementação do fundo. Perderam, na medida em que, contribuíram ao FUNDEF com um valor superior ao que foi recebido de volta.

Segundo Bremaeker (2003), as regiões Norte e Nordeste do país, em 2002, são as que receberam maior aporte de recursos do FUNDEF. Em 2002, analisando o balanço do FUNDEF, o autor constatou que 39,3% dos municípios brasileiros⁶, ou seja, 2185 municípios perderam com o fundo (diferença entre dedução e crédito). A região Centro-Oeste foi a que apresentou a maior perda (65,4%), sendo seguida pelas regiões Sudeste (55,6%) e Sul (55,5%).

Ao agrupar os municípios segundo seu porte populacional, Bremaeker (2003) assim como Davies (2006) concluiu que as perdas são mais acentuadas nos municípios com até 10 mil habitantes – sendo ainda mais expressivas nos municípios com população entre 2 e 5 mil habitantes. Em síntese, o autor conclui que a lógica do FUNDEF parece contrariar a lógica do FPM.

A lógica do FPM, segundo Bremaeker (2003) consiste em transferir recursos para os municípios de pequeno tamanho populacional, dado que a grande maioria destes municípios é eminentemente rural e não possui uma ampla base de arrecadação tributária, tornando-os assim mais dependentes das transferências federais. Além disso, dado seu pequeno porte, o número de matrículas como era esperado também é pequeno.

Portanto, este conflito de objetivos entre o Fundo de Participação Municipal (FPM) e o FUNDEF parece ser produto de uma falha de engenharia institucional que envolve atores e instrumentos de política. Atores, na medida em que o fato de o FUNDEF ser implementado no âmbito estadual introduz um ator – os estados – que não está presente no FPM. A redução de desigualdades na distribuição dos recursos proposta pelo FUNDEF é feita entre os estados e não sendo estabelecidos mecanismos para garantir a redução destas desigualdades no âmbito municipal, objetivo principal do FPM.

A afirmação anterior é confirmada por um relatório do Banco Mundial (2002), onde foi constatado que em 2001, 24 dos 26 estados brasileiros transferiram, conjuntamente, R\$ 2,1 Bilhões, no âmbito do FUNDEF, para seus respectivos municípios. Mas, estas transferências para os municípios não ocorreram de forma equitativa entre os estados. O Rio de Janeiro, por exemplo, foi responsável por quase ¼ das transferências totais de estados para municípios,

⁶ Sendo que a maior concentração está nos municípios de pequeno porte (71%).

ao passo que, nove estados do Nordeste são responsáveis por quase metade da redistribuição do FUNDEF.

Além desta transferência de estados para municípios, o FUNDEF também implica na redistribuição entre os próprios municípios de um mesmo estado. Em 2001, de acordo com o Banco Mundial (2002), dos 5.375 municípios cujos dados estão disponíveis, 2.033 contribuíram mais ao FUNDEF do que receberam de volta. A contribuição líquida destes municípios foi cerca de R\$ 800 milhões. Por outro lado, 3.342 municípios obtiveram um balanço final positivo, ou seja, receberam mais do que contribuíram e a soma destes ganhos foi de R\$ 3,6 bilhões⁷.

Em síntese, os dados mostram que, em 2001, os municípios “ganhadores” com o FUNDEF estão localizados na região Nordeste⁸, ao passo que os “perdedores” estão nas regiões Sul e Sudeste.

Um exemplo destes municípios perdedores é o caso de Franca no estado de São Paulo. De acordo com a Fundação Perseu Abramo (2006), este município transferiu para o estado de São Paulo cerca de 50% dos recursos destinados ao FUNDEF. A rede municipal é formada prioritariamente pelo Ensino Infantil e supletivo, sendo o número de alunos do ensino fundamental bem reduzido. Este nível de ensino no município é mantido, em sua esmagadora maioria, pelo Estado.

De acordo com a Fundação Perseu Abramo (2006), o governo municipal como resultado do processo de implantação do FUNDEF, resolveu atender ao ensino fundamental – o que é um efeito esperado do FUNDEF, dado que o fundo incentiva a municipalização do fundamental – e, além disso, manter a oferta de educação infantil – cuja atuação prioritária é do município de acordo com a LDB e a legislação do FUNDEF – e EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Entretanto, esta Fundação argumenta que Franca não pôde aderir ao programa de municipalização do Estado de São Paulo na medida em que os salários dos professores da rede municipal de Franca são mais altos que os dos

⁷ Estes R\$ 3,6 Bilhões estão divididos da seguinte forma: R\$ 2,3 Bilhões resultante de transferências dos estados e o restante proveniente da complementação da União. Em 2001, o município de Guarulhos em São Paulo foi o que mais perdeu, com uma contribuição de R\$ 42 milhões (BANCO MUNDIAL, 2002).

⁸ Os municípios do Nordeste respondem por 53% dos ganhos com o FUNDEF, apesar de os mesmos representarem um pouco mais de 30% dos municípios do país.

professores da rede estadual. Neste sentido, a estratégia utilizada por Franca foi de atender de forma gradativa a demanda pelo Ensino Fundamental. Desta forma, consegue alcançar a meta de garantir escola a todas as crianças, embora de forma mais lenta. Como a demanda a ser atendida é grande, o governo municipal deu ênfase à construção de escolas de custo baixo utilizando o sistema de mutirão, nos bairros mais distantes onde não havia escola. De acordo com esta fundação, através do programa Escola Mutirão tanto o processo de descentralização do Ensino Fundamental quanto de incentivo à escolarização (prevenção à evasão escolar), foram contemplados.

Com efeito, as páginas anteriores se dedicaram a investigar o esquema de financiamento originado com a criação do FUNDEF, assim como seus possíveis efeitos tais como a municipalização do ensino fundamental, o aumento do volume de recursos destinados ao ensino fundamental, entre outros. Entretanto, faz-se necessário levantar algumas possíveis “limitações” sobre esta estrutura de financiamento e analisá-las de forma comparativa com o sucessor do fundo da educação fundamental o FUNDEB.

Um tema de importante relevante em relação ao financiamento da educação consiste e determinar qual seria o montante “ideal” de recursos a serem alocados na área de educação. Esta é uma discussão polêmica e não existe um consenso acerca de qual seria exatamente este valor “ideal”. Esta discussão não será empreendida aqui. De fato, o que os dados mostram é que com a criação do FUNDEF, houve um aumento do valor aluno/ano efetivamente praticado no ensino fundamental. O seu sucessor, o FUNDEB aumentou o volume de recursos destinados ao setor educacional. Deve-se ter em mente que o FUNDEB inclui toda educação básica, desde a creche ao ensino médio.

O FUNDEB, assim como o FUNDEF, é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual que, além dos impostos e transferências que integravam o FUNDEF, inclui também o ITCMD (de Transmissão Causa Mortis e Doação), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), quota parte de 50% do ITR (Imposto Territorial Rural) e a receita da dívida tributária relativa aos impostos previstos assim como juros e multas eventualmente incidentes. Além disso, altera a alíquota dos impostos e transferências vinculados, passando de 15% para 20%.

Este aumento tanto da porcentagem vinculada quanto do número de impostos e transferências que integram o fundo representou um aumento, em termos reais, de 28,6%, quando comparado com o último ano de vigência do FUNDEF (2006). Em 2007, o montante estimado de recursos que irão compor o FUNDEF é de R\$ 48,05 bilhões – cerca de 10 bilhões a mais quando comparado com o FUNDEF em seu último ano (Ver Gráficos 1 e 2).

Entretanto, autores como Davies (2006) argumentam que o impacto positivo deste acréscimo da receita do fundo é reduzido ou até mesmo neutralizado com a inclusão de novas matrículas dos outros níveis de ensino – educação infantil, médio e EJA. Além disso, autores argumentam que o valor aluno/ano no ensino fundamental alcançará, no âmbito do FUNDEB, valores inferiores quando comparado com o FUNDEF.

As afirmações realizadas no parágrafo anterior merecem ser qualificadas. Em primeiro lugar, a legislação do FUNDEB, em seu artigo 32, estabelece que o valor aluno/ano no fundo de cada estado não poderá ser inferior ao valor que foi efetivamente praticado no âmbito do FUNDEF em 2006. A legislação ainda prevê que, caso isto ocorra, adotar-se-á o valor do FUNDEF em 2006 – corrigido pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) – para a distribuição dos recursos no ensino fundamental. E, não somente o valor aluno/ano e cada Unidade da Federação, mas, também o valor mínimo do aluno/ano definido nacionalmente não poderá ser inferior ao definido no último ano do fundo do ensino fundamental (Arts. 32 e 33, BRASIL, 2007).

Em segundo lugar, deve-se levar em conta também que a implantação do FUNDEB será realizada de forma gradual e progressiva tanto em relação às matrículas da educação básica quanto dos impostos e transferências que integram o fundo, alcançando a sua plenitude a partir do terceiro ano de vigência (2009). Em relação às matrículas da educação básica que serão utilizadas para fins de distribuição de recursos do fundo, a Tabela 6 expressa como as mesmas serão incorporadas ao longo dos três primeiros anos, sendo o ensino fundamental, o único ciclo de ensino que será contemplado, de forma integral, desde o primeiro ano de funcionamento do FUNDEB.

Tabela 6:
Proporção de matrículas da Educação básica que serão utilizadas para distribuição de recursos nos três primeiros anos do FUNDEB

Etapas de Ensino	Primeiro Ano (2007)	Segundo Ano (2008)	Terceiro Ano (2009)
Educação Infantil (Creche e Pré-escola)	1/3	2/3	Total
Ensino Fundamental	Total	Total	Total
Ensino Médio	1/3	2/3	Total
Educação de Jovens e Adultos*	1/3	2/3	Total

Fonte: Brasil (2007)

*A proporção de recursos está limitada a 15% do volume total de recursos do fundo no âmbito de cada estado e DF.

Conforme foi mencionado anteriormente, tanto as matrículas quanto os impostos e transferências são integrados ao FUNDEB de forma gradual e progressiva. A Tabela 7 mostra a evolução das alíquotas dos impostos e transferências nos três primeiros anos de vigência do fundo. Vale notar que os impostos e transferências que faziam parte do FUNDEF, desde o primeiro ano do FUNDEB já apresentam alíquotas superiores às praticadas no âmbito do FUNDEF.

Tabela 7:
Evolução dos Impostos e transferências nos três primeiros anos do FUNDEB

Impostos e Transferências	Primeiro Ano (2007)	Segundo Ano (2008)	Terceiro Ano (2009)
FPM			
FPE			
ICMS	16,66%	18,33%	
IPI-exp			20%
LC 87/96			
ITCMD			
IPVA	6,66%	13,33%	
Quota Parte do ITR			

Fonte: Brasil (2007)

Em 2007, o valor aluno/ano definido nacionalmente através do Decreto Presidencial N. 6.091 de 24 de dezembro de 2006, no âmbito do FUNDEB, é de R\$ 946,29, o que representou, em termos nominais, um crescimento de 38,6%

quando comparado com este valor no âmbito do FUNDEF em 2006, cujo valor era de R\$ 682,6⁹ (Ver Tabela 4).

De fato, o que pode vir a ocorrer é um decréscimo no volume total de recursos direcionados ao ensino fundamental, na medida em que dada a universalização do ensino fundamental, dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) mostram que, a partir de 2000, o número de matrículas do ensino fundamental vem sofrendo um decréscimo. Poderia se argumentar que o valor aluno/ano para o fundamental aumentaria, caso a vinculação de impostos e transferências permanecessem inalteradas e não fossem incluídas as outras modalidades de ensino. Mas, é documentado pela literatura que trata sobre o tema que, justamente, esta priorização do fundamental em detrimento das outras modalidades de ensino trouxe consigo importantes implicações negativas, tais como a redução dos recursos nas outras modalidades de ensino, agravamento da fragmentação escolar, entre outras. A inclusão das outras modalidades de ensino que integram a educação básica é sem dúvida alguma, uma das potencialidades do FUNDEB. Portanto, o FUNDEB apresentou como um dos seus propósitos corrigir esta exclusão das outras modalidades de ensino que pertencem a educação básica (Ver DAVIES, 2006; ESTEVES, 2005, entre outros).

Com efeito, o tema da complementação da União foi objeto de ampla discussão no âmbito do FUNDEF. Esta polêmica continua no FUNDEB, na medida em que este fundo da educação básica não estabelece mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento efetivo por parte da União. Conforme foi mencionado anteriormente, estudos mostram que, no âmbito do FUNDEF, a União não respeitou as fórmulas previstas na Lei para o cálculo do valor da aluno/ano, o que teve como consequência uma reduzida contribuição da União para o fundo na forma de complementação¹⁰ (Ver DAVIES, 2006; VAZQUEZ, 2005; DUARTE, 2005; PINTO, 2002, 2005; MEC, 2003, entre outros).

⁹ Deve-se ressaltar que, este valor aluno/ano tanto no âmbito do FUNDEF quanto FUNDEB se refere às séries iniciais do ensino fundamental urbano.

¹⁰ Vale lembrar que tanto no FUNDEF quanto no FUNDEB, a União apresenta, como um dos seus papéis, a complementação dos recursos do fundo quando através de suas contribuições, os estados e DF não conseguem alcançar o valor mínimo estabelecido nacionalmente.

Caso os valores mínimos fossem fixados conforme são previstos pela Lei, as contribuições da União na forma de complementação seriam expressivamente maiores e, além disso, o número de Unidades da Federação contempladas com estes recursos também se elevaria.

O FUNDEB se propõe a solucionar, **parcialmente**, estes dois problemas polêmicos: valor aluno/ano nacional e, conseqüentemente, o montante referente à complementação da União. No FUNDEB, dado que o mesmo inclui toda educação básica, existe uma maior diferenciação em termos de ponderações aplicadas para este valor aluno/ano de acordo com a etapa, nível, modalidade ou tipo de estabelecimento da educação básica. Portanto, existe uma maior diferenciação em termos do custo aluno/ano quando comparado ao FUNDEF. Isto pode ser considerado um avanço, na medida em que diferentes modalidades requerem custos diferenciados, mais altos ou mais baixos. Estas ponderações variam de 0,7 a 1,30.

Entretanto, o valor de referência para o cálculo ao valor aluno/ano nacional é o valor resultante dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Portanto, a este nível de ensino – primeira parte do fundamental na área urbana – é atribuído a ponderação 1. Apesar de adotar estas diferenciações, não existe nenhum dispositivo que assegure o cumprimento das fórmulas de cálculo, permanecendo então um valor inferior deste custo aluno/ano e, conseqüentemente, uma contribuição, possivelmente, reduzida da União na forma de complementação de recursos ao fundo.

Foram dois os mecanismos utilizados pelo FUNDEB para tentar solucionar este problema histórico de descumprimento por parte da União. O primeiro mecanismo foi a implementação gradual do volume de recursos que compõem o fundo quanto do número de matrículas que passam a vigorar de forma plena a partir do terceiro ano de vigência (Ver Tabelas 6 e 7). O segundo mecanismo trazido pelo FUNDEB foi o estabelecimento de limites mínimos para a complementação da União nos três primeiros anos de vigência. Neste sentido, a complementação da União será de, no mínimo, 2 bilhões de Reais no primeiro ano de vigência do fundo; 3 bilhões no segundo ano, 4,5 bilhões no terceiro, e; a partir do quarto ano não poderá ser inferior a 10% do volume de recursos totais do fundo. Estes valores serão atualizados anualmente, através do INPC. Até o terceiro ano de vigência do FUNDEB, a complementação da União não sofrerá

reajustes em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada no ano de referência (Art. 31, BRASIL, 2007) ¹¹.

Porém, mesmo com este aporte adicional da União para a educação, ainda permanecem críticas de que os recursos provenientes do Governo Federal serão extremamente pequenos no âmbito do FUNDEB. Segundo o Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), em entrevista dada ao Jornal O Globo em fevereiro de 2006,

“dados de 2005 mostraram que a União investiu cerca de R\$ 67 bilhões na educação básica; com o FUNDEB, prossegue o senador, a União disponibilizará apenas 2,9% a mais de recursos para a educação básica. O restante dos recursos que integrarão o FUNDEB será proveniente dos estados e municípios que, segundo o Senador, não possuem condições financeiras necessárias para arcar os gastos com educação”.

Com efeito, além da não criação de mecanismos que assegurem o cumprimento por parte da União no que diz respeito à complementação, o FUNDEB se limita apenas a fixar valores nos três primeiros anos e a partir do quarto ano limita a 10% o valor da complementação em relação ao volume total dos recursos do fundo. Adiciona-se a isso o fato de a fórmula do valor aluno/ano permanecer inalterada, permanecendo assim da mesma forma como era no seu antecessor.

Portanto, no âmbito do FUNDEB, ainda permanece a polêmica em torno da definição do valor aluno/ano definido nacionalmente e, conseqüentemente, do volume de recursos relativo à complementação da União. Durante todos os anos de vigência do fundo do ensino fundamental, o poder público não conseguiu solucionar este problema. Mais uma vez, com a criação do FUNDEB, o poder público perdeu uma excelente oportunidade de resolver este conflito. A permanência deste conflito, sem a implementação de medidas que tenham como propósito superá-lo tanto durante o período de vigência do FUNDEF quanto no

¹¹ Mas, ao mesmo tempo, a legislação do FUNDEB, introduz um limite de 30% da complementação da União em relação aos 18% vinculados pela Constituição Federal no artigo 212 para a área de educação. Além deste limite de 30%, a legislação do FUNDEB também inclui que 10% do montante de recursos relativos à complementação da União podem ser utilizados por meio de programas que tenham como objetivo melhorar a qualidade da educação. Mas, para que no âmbito estadual o ente se torne um potencial beneficiário destes 10%, devem-se levar em consideração quatro elementos, a saber: apresentação de projetos em regime de colaboração por estados e respectivos municípios ou por consórcios municipais; desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar; esforço fiscal dos entes federados, e; vigência do plano estadual de qualificação (Art. 7, BRASIL, 2007b).

FUNDEB, evidencia que esta questão é um aspecto nodal de negociação entre os atores envolvidos neste jogo político.

Em 2007, segundo estimativas do FUNDEB, do total de recursos do fundo, R\$ 48,05 bilhões, R\$ 2 bilhões são provenientes da complementação da União, o que representa 4,2% dos recursos totais do fundo (BRASIL, 2007a). Caso seja feita a comparação entre a proporção da complementação no FUNDEF e FUNDEB, verificar-se-á que houve um aumento da proporção da mesma, passando de menos de 1% em 2006 com o FUNDEF para 4,2% no âmbito do FUNDEB, ou seja, houve um incremento de mais de três pontos percentuais (Ver Gráfico 3).

O último ponto a ser mencionado neste capítulo diz respeito às deduções do FUNDEF para fins do cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL). A RCL é obtida através da dedução da receita total menos as contribuições do FUNDEF. A importância da RCL advém do fato dela ser utilizada como parâmetro para que os estados paguem suas dívidas com a União. No FUNDEF, com o propósito de calcular a dívida dos estados com a União, era deduzida uma parcela de 15% relativa à dedução de impostos e transferências que são fontes integrantes do FUNDEF e, a partir disso, era calculada a dívida do estado com a União. Portanto, os estados poderiam deduzir a totalidade das contribuições do FUNDEF para o cálculo da dívida com a União. No âmbito do FUNDEB, mesmo com o aumento da alíquota de impostos e transferências, passando de 15% para 20%, a dedução para fins de cálculo da RCL permaneceu 15%. A oposição tentou alterar esta porcentagem, mas foi derrotada com 252 votos contra 126. Portanto, mesmo com o aumento de 5% da alíquota de impostos e transferências vinculadas à educação básica com a criação do FUNDEB, a porcentagem de 15% para a dedução da receita corrente para fins de cálculo da dívida dos estados com a União permaneceu inalterada. De acordo com o Paulo Renato (PSDB-SP):

[...] O Estado de Minas Gerais terá elevação de sua contribuição para a composição dos fundos na ordem de R\$ 1 bilhão por ano. Esta elevação não será abatida no cálculo do pagamento da dívida estadual. Minas Gerais deixará de abater R\$ 130 milhões e São Paulo em torno de R\$ 300 milhões por ano [...] Os Estados que têm dívidas grandes são os que mais perdem com a manutenção da dedução em 15% da receita. (LOPES, 2007)

2.3

Considerações Finais

Este capítulo foi dedicado a analisar o esquema de financiamento trazido pelo fundo da educação fundamental no setor da educação, assim como analisar se a criação do FUNDEB virá a ser um mecanismo potencial em superar a agenda de temas pendentes deixadas pelo FUNDEF. A partir desta análise três temas merecem ser ressaltados.

Em primeiro lugar, a discussão em relação ao montante de recursos destinados à educação: os recursos são muitos ou poucos? De uma maneira geral, a discussão acadêmica em torno do volume de recursos para a educação tem sido tratada de forma marginal na medida em que foge das reais necessidades do setor em questão. Aqueles que argumentam que o volume de recursos destinados à educação é insuficiente realizam esta argumentação, pois, comparam os gastos com educação com as outras rubricas de despesas. Por outro lado, aqueles que argumentam que os recursos dados a educação são suficientes e até mesmo mais do que deveriam, pois, argumentam que não existe racionalidade na utilização dos mesmos.

Entretanto, independente de argumentos se o volume de recursos é suficiente ou não, os autores que tratam do tema não se comprometem a determinar o valor considerado razoável para o setor. Esta dissertação também não pretende determinar qual seria o montante ideal de recursos para a área educacional assim como argumentar se o volume de recursos utilizados é suficiente ou não, na medida em que esta determinação tanto do montante quanto se o valor hoje utilizado é muito ou pouco, depende direta e exclusivamente do estabelecimento de padrões de eficiência, metas, objetivos, enfim, de resultados.

Somente a partir do estabelecimento de parâmetros de eficiência é que será possível definir o montante de recursos necessários para o setor. Imaginando, de forma caricatural, duas possíveis situações na área educacional: primeira, caso o objetivo do ensino médio seja que todos os alunos ingressem em programas americanos de doutorado, pode-se afirmar que, sem sombra de dúvida, o volume de recursos destinados à educação é insuficiente; segunda, se o objetivo é apenas incrementar o número de matrículas, poderia se argumentar que os recursos são mais do que suficientes. Portanto, para se estabelecer a ordem dos recursos

destinados à educação deve-se, anteriormente, estabelecer padrões e normas que privilegiam resultados e não o processo como vem sendo realizado.

Em segundo lugar, o papel da União através da complementação que tem por objetivo reduzir as disparidades estaduais em termos de recursos empreendidos na educação. Mais uma vez, a polêmica em relação à definição do valor aluno/ano e, conseqüentemente, o montante relativo à complementação da União permanece no âmbito do FUNDEB. Esta polêmica nos coloca frente dois argumentos polares: por um lado, o executivo e o MEC argumentam que estão respeitando a lei que institui o FUNDEF e, por outro lado, os TC dos estados e da União que argumentam que a União e o MEC (Ministério da Educação) utilizam uma das possíveis interpretações da lei com o simples propósito de reduzir o valor de sua contribuição para o fundo.

Não cabe aqui discutir se a lei apresenta caráter ambíguo ou não. O que interessa ser explicitado é que esta polêmica existiu no FUNDEF e persistiu no FUNDEB, sendo que neste último foram propostas medidas de caráter paliativo, mas, que não se propuseram a solucionar estruturalmente esta questão. Mais uma vez, assim como foi verificado no tema do volume de recursos destinados à educação, as forças políticas não empenharam esforços em solucionar este problema.

Em terceiro lugar, a inconsistência mencionada em relação à engenharia institucional que diz respeito à contradição entre os objetivos do FUNDEF e do FPM. Primeiro, deve-se ter em mente que o FUNDEF é um fundo de âmbito estadual e que apresenta como um de seus objetivos estratégicos reduzir as desigualdades entre estados. Segundo, o propósito do FPM é justamente beneficiar aos municípios, com o objetivo de reduzir as desigualdades intermunicipais, principalmente, os municípios de menor porte que, conseqüentemente, possuem uma base de arrecadação pequena.

No FUNDEF, esta junção de dois âmbitos diferentes através de programas do governo federal gerou uma conseqüência perversa: os municípios de menor porte, ou seja, os mais dependentes dos recursos provenientes desta transferência federal foram os que mais sofreram perdas com a instauração do FUNDEF. O que de fato ocorreu foi que não houve a preocupação do Governo Federal de criar mecanismos institucionais que permitissem a compatibilização destes dois instrumentos de política, gerando assim efeitos perversos principalmente nos

municípios de menor porte populacional. Mais uma vez, o poder público perdeu a oportunidade de configurar mecanismos que resguardassem os municípios de menor porte no âmbito do FUNDEB.

De uma maneira geral, os conflitos expostos nestes três temas mostram que o Governo Federal não se empenhou de forma ativa para solucioná-los. Na verdade, foram evidenciadas tentativas tímidas e superficiais de resolução dos temas que foram deixados pendentes no âmbito do FUNDEF, agora com a criação do FUNDEB.

Com efeito, o próximo capítulo tem como objetivo analisar as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no âmbito do FUNDEF em uma perspectiva comparada com o seu sucessor, o FUNDEB, apontando as principais limitações e potencialidades do primeiro e, investigando se tais limitações evidenciadas no FUNDEF poderão ser superadas ou não com o FUNDEB.