

AS MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO COM O FUNDEF E A DINÂMICA DE SEUS RECURSOS FISCAIS

Fábio Luciano Oliveira Costa*
Janaína Specht da Silva Menezes**

Resumo: O objetivo principal deste artigo foi investigar as transformações ocorridas no financiamento do ensino fundamental público, por meio da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), evidenciadas na dinâmica de seus recursos fiscais. Assim, fez-se uma exposição do processo de regulamentação do Fundo, que contou com a pesquisa em documentos legais, livros, teses, dissertações e artigos publicados em periódicos especializados, além dos dados quantitativos coletados na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que mostraram o ICMS como a principal fonte de financiamento do Fundo. Mesmo com os aspectos positivos advindos com o Fundef – o que não exclui suas problemáticas no período em que esteve em vigência, a exemplo do descumprimento legal associado à complementação da União –, não foi possível associá-lo à perspectiva de qualidade educacional.

Palavras-chave: Educação. Financiamento. Fundef.

Changes in financing of public elementary education with Fundef and revenue tax

Abstract: *The main objective of this paper was to investigate the changes in the financing of public elementary education through the implementation of Fundef, evidenced in the dynamics of their fiscal resources. Thus, was done an exposition of the regulatory process of the Fund, which included research on legal documents, books, theses, dissertations and articles published in specialized journals, in addition to the*

* Doutorando em Educação pela Universidade de São Paulo; Av. Prof. Almeida Prado, 1280, Butantã, 05508-900, São Paulo, SP; fabiolucianocosta@usp.br

** Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; janainamenezes@hotmail.com

quantitative data collected in the STN, which showed the ICMS as the main source of financing of the Fund. Even with the positive aspects that come with Fundef – which does not exclude its problematic in the period it was in effect, a good example of non-compliance associated with completion of the Union – it was not possible to associate it to the perspective of educational quality.

Keywords: Education. Financing. Fundef.

1 INTRODUÇÃO

A proposição de um Fundo contábil para o financiamento do ensino fundamental público foi feita com a apresentação pelo Executivo Federal da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 233/1995.

Durante o processo de tramitação da Proposta, alguns deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) acrescentaram emendas associadas à criação de um Fundo para toda a educação básica pública, as quais não foram levadas adiante naquele período (OLIVEIRA, 2009).

Atenuadas as divergências entre a situação governamental e a oposição, bem como as pressões exercidas por entidades como a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretário de Educação (Consed), que levaram a ajustes na Proposta, mas mantendo sua essência inicial, em menos de um ano a maioria parlamentar no Congresso Nacional obtida pelo Executivo, proporcionada pela coalizão governamental, aprovou em setembro de 1996 a Emenda Constitucional (EC) n. 14.

Assim, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que promoveu mudanças importantes no financiamento do ensino fundamental público no país.

Na próxima seção, aborda-se o processo de regulamentação do Fundef. Depois disso, analisam-se alguns dados associados à complementação da União e ao valor aluno/ano. O penúltimo tópico discute a movimentação dos recursos fiscais do Fundo, no período em que ocorreu sua vigência por todo o território nacional. Por fim, as considerações finais mostram os principais resultados do trabalho.

2 O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEF

A insuficiente clareza na definição das responsabilidades dos Entes Federados com os níveis de ensino, que não estabeleceu relação entre os recursos fiscais

e a oferta educacional, – tendo sido mais bem esclarecida com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a EC n. 14 e a Lei n. 9.424, todas de 1996 –, acabaram por desencadear a ineficiência dos gastos, o desvio dos recursos e a falta de transparência na gestão financeira das políticas educacionais.

Nesse contexto, a redistribuição dos recursos passou a ocorrer em razão do número de matrículas, ao menos para o ensino fundamental público, obtendo comportamentos semelhantes e pré-fixados pelas determinações legais para o extenso número de municípios. Os governos municipais tiveram ampliação importante após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e na primeira metade da década de 1990, contribuindo para reduzir o poder institucional do Governo federal de influenciar a educação municipal.

O Fundef se constituiu no principal instrumento para viabilizar mudanças no financiamento do ensino fundamental, no intuito de alcançar, entre outros, sua universalização para o público de 7 a 14 anos, bem como a municipalização para esse nível de ensino. As modificações introduzidas com o Fundo também levaram a alterações em outros níveis e modalidades da educação básica pública.

Para viabilizar as novas propostas relacionadas ao seu financiamento, no contexto das reformas das instituições estatais, o Ministério da Educação (MEC) encarregou o então secretário executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Barjas Negri, a realizar estudos sobre a arrecadação dos impostos e os recursos disponíveis para os sistemas de ensino dos Entes Federados.

Os resultados apontaram grandes diferenças no financiamento do ensino fundamental (público) nas redes estaduais e municipais, que poderiam ocorrer no contexto de um mesmo município, entre os municípios de um mesmo estado e entre os estados, no âmbito da Federação (MONLEVADE; FERREIRA, 1997).

Além disso, houve a necessidade de intervir nas irregularidades associadas ao descumprimento do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1996a), por parte da União, a qual não vinha aplicando 50% dos recursos vinculados à educação para acabar com o analfabetismo e universalizar o ensino obrigatório.

Segundo o texto original do Art. 60 do ADCT, o Poder Público, nos 10 primeiros anos da promulgação da CF/1988, deveria aplicar pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação para “[...] eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.” (BRASIL, 1996a).

De acordo com Oliveira (2001), a União computava os 50% a serem investidos no ensino fundamental como resultado da média da aplicação dos diferentes Entes Federados, e não como uma responsabilidade associada a cada um deles. Como

os estados e municípios aplicavam nesse nível de ensino percentuais acima do mínimo estabelecido (respectivamente 68,4 e 59%, para o ano de 1995), acabaram por compensar a irregular aplicação da União (22,9%), denunciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à inconstitucionalidade dos gastos educacionais.

Para Monlevade e Ferreira (1997), os principais motivos para o descumprimento do Art. 60 do ADCT, por parte da União, estiveram relacionados ao financiamento do sistema federal de ensino, ao pagamento de inativos e, desde 1994, à retirada de 20% dos recursos educacionais com o Fundo Social de Emergência, percentual necessário para amenizar os déficits das contas públicas e permitir o pagamento dos compromissos financeiros nacionais e internacionais.

Nesse sentido, Martins (2009, p. 132)¹ apontou que autores na área jurídica, como Rocha (2001) e Silva (2009) consideraram incoerência emendar disposições transitórias, pois isso tenderia a perpetuar o que foi colocado como algo que deveria ser modificado. Para outros autores, como Ferraz (1999), também citado pelo mesmo autor, seria permitido emendar as disposições transitórias, desde que atendidos os limites relacionados ao poder constituinte em questão, às cláusulas pétreas, bem como à:

[...] compatibilidade da modificação com a finalidade do regramento do ADCT (estabelecer exceções precárias e transitórias às regras permanentes). Caso contrário, haveria inconstitucionalidade por “desvio de finalidade”. Assim, há que se avaliar se pode ser considerado como transitório o caráter do Fundef.

A aprovação da EC n. 14/1996 determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinassem ao ensino fundamental público, pelo período de 10 anos, 60% dos 25% referentes aos recursos resultantes da arrecadação de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme o Art. 60 do ADCT, aplicados de acordo com o que foi definido nos arts. 70 e 71 da LDB/1996.

Para cada estado e seus municípios, a distribuição de responsabilidades e recursos deveria ser efetivada por meio do Fundef, tendo como parâmetro o número de matrículas no ensino fundamental público nas respectivas redes de ensino (BRASIL, 1996a), e fonte adicional de financiamento o salário-educação, dando nova redação ao Art. 212, § 5º, da CF/1988.

Por parte da União, os problemas de inconstitucionalidade na aplicação do percentual mínimo a ser investido no ensino fundamental público foram resolvidos com as modificações introduzidas pela EC n. 14/1996, mediante a redução de sua participação de, pelo menos 50%, para no mínimo, o equivalente a 30% (BRASIL, 1996a).

O termo equivalente, segundo Pinto (1999), significou que esse percentual não precisaria ser necessariamente associado à receita de impostos. Nesse sentido, a União poderia acrescentar recursos do salário-educação, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outras contribuições sociais para atingir os 30 dos 18% constitucionalmente vinculados, retirando, assim, recursos da educação. Vale observar que, para os estados e municípios, o salário-educação permaneceu como fonte adicional de recursos.

Os gastos do Governo federal com esse nível de ensino passaram para 5,4 e não mais 9% da arrecadação de seus impostos vinculados à erradicação do analfabetismo e MDE fundamental público, incluindo a complementação de recursos por parte da União, para o caso dos Fundos nos Estados – bem como no Distrito Federal – que não alcançassem o mínimo definido nacionalmente.

De 1996 a 2008, com o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU), esse valor correspondeu a 4,32% (menos 20 de 5,4%) e, de 1994 a 1996, atingiu 7,2% (menos 20 de 9%), antes da modificação da CF/1988 (Art. 60 do ADCT). Somente em 2011 foi extinta a DRU para a educação. Em valores nominais, de 1994 a 2007, os prejuízos para a educação com as desvinculações chegaram a aproximadamente R\$ 50 bilhões (DAVIES, 2008).

A EC n. 14/1996 buscou, por meio do Fundo, universalizar o ensino fundamental, mesmo sem a injeção de novos recursos e com a decrescente participação financeira da União, assim como regularizar o fluxo de repasses, evitando atrasos e até mesmo desvios.

Também pretendeu diminuir as diferenças de investimento por aluno/ano no âmbito de um mesmo estado e valorizar o magistério, uma vez que o Fundef subvinculou 60% dos seus recursos para o pagamento de professores do Ensino Fundamental “[...] em efetivo exercício no magistério.” (BRASIL, 1996a); além de tornar mais transparente e eficiente os critérios do sistema de partilha e das transferências legais, por meio de uma pequena reforma tributária.

De acordo com a EC n. 14/1996, no prazo de cinco anos, os Entes Federados progressivamente deveriam garantir um valor por aluno que pudesse estabelecer um padrão mínimo de qualidade no ensino definido em todo o país (BRASIL, 1996a).

Ainda, determinou a disposição, por meio de Lei Complementar (LC), da organização dos Fundos nos governos subnacionais, as formas de repartição proporcionais dos recursos, fiscalização, controle, bem como deveria apresentar a forma de cálculo do valor mínimo por aluno definido nacionalmente (BRASIL, 1996a). Assim,

o Fundef, criado pela EC n. 14/1996, foi regulamentado pela Lei n. 9.424/1996, e pelo Decreto n. 2.264/1997.

O Fundef, segundo a Lei n. 9.424/1996, foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, constituindo-se em um Fundo de natureza contábil (Art. 1º). Sob essa perspectiva, o Fundo impôs no país a realocação horizontal de recursos, pois retirou verbas de alguns municípios para realocá-las em outros.

De acordo com tal Lei, a implantação do Fundef ocorreu automaticamente a partir de janeiro de 1998, com contas únicas e específicas (Art. 3º), no Banco do Brasil, em que o montante de cada Fundo estadual² foi repartido no âmbito do próprio estado, proporcionalmente ao número de matrículas no Ensino Fundamental público (Art. 2º, § 1º).

Por não terem percebido com maior clareza a forma de redistribuição dos recursos estruturada pelo Fundef, os governos subnacionais tiveram o ano de 1997 como prazo de carência, antes de implantar definitivamente a vigência compulsória do Fundo.

Segundo a Lei n. 9.424/1996, a antecipação para a implantação do Fundo estadual ou distrital poderia ser feita por meio de lei específica (Art. 1º, §§ 4º e 5º), no ano de 1997, mediante a decisão das respectivas Assembleias Legislativas, o que ocorreu apenas para o Estado do Pará, a partir de 01 de julho, no intuito de obter assistência financeira por meio da complementação da União.

Segundo o Decreto n. 2.264/1997, os recursos passaram a obedecer aos mesmos prazos das fontes primárias para a composição do Fundo, com fluxos semanais, decendiais e mensais (Art. 2º, § 5º), que poderiam ser transferidos para outro banco público, desde que com conta vinculada ao Fundef, para atender às suas finalidades.

A composição do Fundef, de acordo com a Lei n. 9.424/1996 correspondeu a 15% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI – exportação) – proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados –, e da Lei Kandir (como ressarcimento pela desoneração do ICMS das exportações) (Art. 1º, §§ 1º e 2º), além da complementação da União, quando era o caso (Art. 1º, § 3º; Art. 6º).

Kolsinski (2000, p. 73) descreveu a periodicidade dos repasses, de acordo com as fontes de recursos para o Fundef:

A parcela de recursos do Fundo, originária do ICMS, é creditada semanalmente (periodicidade de repasses do ICMS), de acordo com o calendário de cada Estado [...] A parcela originária do FPE, FPM e IPIexp é creditada a cada decênio (sic) do mês, ou seja, dias 10, 20 e 30 (periodicidade de repasses

dessas transferências) [...] A parcela originária da Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/96), e a transferência relativa à complementação da União, são creditadas ao final de cada mês.

Também compuseram recursos para o Fundo os rendimentos adicionais financeiros provenientes de suas receitas, associadas ao Ensino Fundamental público. Se os valores mínimos dispostos legalmente não fossem aplicados na execução orçamentária anual, deveriam ser investidos no nível de ensino a que o Fundo se destinava, no exercício seguinte, acrescidos de correção monetária.

Vale destacar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam aplicar no mínimo 15% dos demais impostos, aqui considerados como aqueles que não integravam o Fundo, na MDE fundamental público.

No mesmo texto legal, a distribuição de recursos para os Fundos dos governos subnacionais ainda deveria considerar uma diferença de gasto por aluno, observando os níveis de ensino e os tipos de estabelecimento, como a 1ª e a 4ª séries, a 5ª e a 8ª séries, os estabelecimentos de ensino especial e as escolas rurais (Art. 2º, § 2º, incisos I a IV).

As diferenciações passaram a ocorrer a partir do ano 2000, segundo os níveis e tipos de estabelecimento de ensino – esses critérios foram considerados para determinar os coeficientes de distribuição utilizados para compor as receitas dos Fundos de cada estado e seus municípios (Art. 2º, § 1º, do Decreto n. 2.264/1997) –, com exceção das escolas rurais, incluídas nos dois últimos anos de vigência do Fundo (BRASIL, 1997).

Coube ao MEC, conforme o Art. 2º, § 4º, da Lei n. 9.424/1996, via Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a realização do censo educacional, publicado anualmente no Diário Oficial da União (DOU), cujos resultados referentes ao número de estudantes matriculados nas escolas das respectivas redes de ensino deveriam se constituir como base para o cálculo do valor aluno/ano. Gomes (2009, p. 667), para fins didáticos, dividiu a operacionalização do Fundef em quatro passos:

[...] 1) retenção de valores no fundo estadual; 2) cálculo do valor médio aluno/ano em cada estado; 3) redistribuição de acordo com o número de matrículas feitas no ensino fundamental; e 4) complementação da União nos estados e municípios abaixo da média nacional (definida anualmente pelo governo federal).

Os governos municipais e o governo de cada estado contribuíram, proporcionalmente, para a composição do Fundo. Os recursos retornaram aos governos dos Esta-

dos, Distrito Federal e Municípios conforme o número de matrículas (do ano anterior) no Ensino Fundamental público de sua competência, multiplicado pelo valor do aluno, a cada ano, gerado nos estados e no Distrito Federal, segundo seus esforços fiscais.

Nos estados que não alcançaram o valor mínimo por aluno decretado anualmente pelo Presidente da República, depois de estabelecido pelos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (Art. 7º do Decreto n. 2.264/1997), houve a complementação da União, até que pudessem atingi-lo.

Para os governos subnacionais que contribuíram com mais do que receberam, registraram perdas de recursos, já para os que receberam mais do que contribuíram, houve acréscimo de receita para a MDE fundamental público.

A movimentação de perdas e ganhos dentro de um mesmo estado, segundo Davies (2001, p. 42), correspondeu “[...] fundamentalmente a uma redistribuição da miséria existente”, pois além das falhas no cumprimento do papel redistributivo da União e da não injeção de novos recursos para o financiamento do ensino fundamental público, não houve uma Reforma Tributária que pudesse reduzir as disparidades fiscais entre os Entes Federados.

No ano de 1998, 2.703 municípios no país (à época 49%) ganharam recursos com o Fundef (os quais responderam por 81% das matrículas de toda a rede municipal), enquanto 2.803 (51%) sofreram perdas (respondendo por 19% das matrículas na rede municipal) (VAZQUEZ, 2003).

Conforme o autor, para o primeiro ano de vigência do Fundef em todo o país, no âmbito dos municípios, apesar da quase paridade entre ganhadores e perdedores, o número de alunos beneficiados com recursos adicionais do Fundo, em decorrência dos efeitos de suas redistribuições intraestaduais, foi significativamente maior que os que foram prejudicados com a redução das receitas locais.

Em 2004, os índices aumentaram ainda mais, quando aproximadamente 91,6% dos alunos matriculados no ensino fundamental público foram beneficiados com o Fundef, enquanto o número de municípios cresceu para 3.780 (68% do total) (BORGES, 2007).

Em razão da escassez de recursos para a educação no âmbito dos municípios, alguns deles desenvolveram mecanismos para descumprir a lei, incluindo, por exemplo, no cômputo dos recursos do Fundef, matrículas que não integravam o ensino fundamental público.

Isso, por sua vez, “[...] não só tende a gerar distorção na alocação de recursos, como também reduz a qualidade das estatísticas disponíveis.” (SANTOS, 2006,

p. 115). Davies (2001, p. 26) relata algumas das irregularidades ocorridas durante a vigência do Fundef, como:

[...] transporte escolar fantasma, desvio de finalidade de veículos a serviço da educação, “clonagem” de alunos, pagamento fictício a professores, que assinam o recibo com valor superior ao que efetivamente receberam, não-disponibilização pelo Banco do Brasil de dados referentes à conta-Fundef, inclusão de recursos do Fundef, que deveria estar em conta única específica, em contas gerais do ente federativo, retirada de recursos da conta Fundef (única específica) para outras contas, aplicação dos recursos em despesas que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (as principais ocorrências referem-se a despesas com merenda escolar), inexistência ou não-aplicação de plano de cargos e carreira, inexistência ou falta de condições de trabalho dos conselhos de acompanhamento e controle social, falta de informações aos conselhos.

A busca pela elevação do número de alunos no ensino fundamental público – já que novas matrículas significavam mais recursos –, nas redes estaduais e municipais, em todo o país, determinaram a ampliação da competição federativa na área educacional.

Contudo, o Fundef teve como um de seus principais objetivos, melhorar a cooperação federativa, por meio do regime de colaboração entre os Entes Federados, no intuito de suprir as necessidades financeiras segundo as responsabilidades que foram assumidas por cada nível de governo para promover a MDE fundamental público, sua universalização e ampliação na qualidade do serviço oferecido, sobretudo pela valorização do magistério.

Como as disparidades econômicas são muito grandes no território brasileiro, elas foram refletidas nas receitas das contas dos governos estaduais e municipais com os Fundos, embora reduzindo as desigualdades no âmbito de um mesmo Estado. Vazquez (2005, p. 156) aponta que:

As desigualdades interestaduais no financiamento do Fundef têm origem no comportamento dos impostos e das 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 dessas desigualdades por meio da participação da União no financiamento do programa.

Para Saviani (1999, p. 37), a EC n. 14/1996 e a Lei n. 9.424/1996 tiveram também a responsabilidade de alterar a função do MEC, colocando-o “[...] no centro

da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino”, sem ter que custear sua manutenção.

Os vetos à Lei do Fundef, em número de três, perduraram durante sua vigência, inclusive no Governo Lula, quando os movimentos organizados da sociedade civil relacionados à educação esperavam que fossem retirados.

Para o primeiro, não considerou a inclusão das matrículas da EJA (Art. 2º, § 1º, inciso II); no segundo, impediu o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos do salário-educação para os municípios (Art. 6º, § 5º); por fim, não se proibiu a utilização dessa contribuição social para a complementação da União³ (Art. 15º, § 2º).

De acordo com Callegari (2002), o Fundef correspondeu a um Fundo de redistribuição que contribuiu para o avanço da relação entre o financiamento do ensino fundamental público e as responsabilidades educacionais dos níveis de governo. Ainda, também se constituiu essencialmente em um Fundo de gestão, no que diz respeito às decisões e aos procedimentos para viabilizá-lo, suas formas de arrecadação e administração dos recursos.

Assim, tem sido possível encontrar na literatura especializada sobre o tema, desde as mais severas críticas, passando por posições moderadas, até análises em completa defesa do Fundef, apesar das primeiras geralmente serem manifestadas com maior frequência, principalmente por estarem associadas, de alguma forma, às instituições de ensino superior no setor público. Aqui, pretendeu-se mostrar com essa discussão que houve sim avanços legislativos com a aprovação da Lei do Fundef, bastante insuficientes, mas também recuos.

Dada a histórica defasagem do trato com a educação no Brasil, em todos os níveis e modalidades de ensino, que extrapola e muito o âmbito das instituições estatais, não há como negar, quando comparado aos últimos anos, ou às décadas anteriores à instauração do Fundo, por exemplo, que ocorreu, entre outros, uma melhor transparência e distribuição dos recursos financeiros dentro dos estados, mesmo sem o acréscimo de novas verbas, como foi colocado e será também tratado adiante por meio da análise dos dados.

Contudo, o Fundef preocupou-se apenas com o ensino fundamental e deixou de lado os demais níveis e modalidades de ensino, apenas para retomar também um dos pontos anteriormente tratados nesta seção. Dificilmente algo se constitui como totalmente inútil, bem como não tem sido possível promover grandes melhorias coletivas (ou mesmo individuais) de um dia para o outro.

Não raras vezes, as posições extremadas comungam mais com as posições políticas, ideológicas e até sentimentais dos autores, do que em análises que privilegiem a melhor compreensão dos processos históricos.

Mas uma questão curiosa diz respeito ao fato da relativa dificuldade em se promulgarem benefícios coletivos de grandes amplitudes na legislação brasileira, e não somente educacional (mesmo que a CF/1988 tenha sido chamada de Constituição Cidadã, bem como houve e há outros dispositivos legais importantes), em virtude dos embates políticos entre os interesses públicos e privados que, depois de estruturados nos Textos Legais, muitas vezes acabam não sendo efetivamente consolidados na prática, no conjunto das diversas esferas sociais.

Essa se constituiu em uma realidade que em parte pôde ser associada ao Fundef, ou seja, do descumprimento do referencial legislativo, particularmente na sua dinâmica financeira durante o período em que esteve em vigência, conforme será abordado nas próximas seções.

3 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E VALOR (GASTO) ALUNO/ANO

A complementação anual da União aos Estados e Municípios, um dos mecanismos de busca da equidade, foi disposta na Lei n. 9.424/1996 (Art. 6º), a qual deveria ser calculada pelo Ministério da Fazenda (Art. 3º do Decreto n. 2.264/1997).

Em 1997, o valor aluno/ano correspondeu a R\$ 300,00 (Art. 6º, § 4º, da Lei n. 9.424/1996); para os anos posteriores, o valor foi estabelecido pelo Presidente da República e não poderia ter sido inferior à razão entre todas as receitas do Fundo e à totalidade das matrículas no ensino fundamental público do ano anterior, somadas às novas matrículas estimadas para os níveis e tipos de estabelecimento de ensino (§ 1º).

O valor aluno/ano, que descumpriu os preceitos legais associados ao seu cálculo, teria o prazo de cinco anos (Art. 5º, § 4º, da EC n. 14/1996) para implantar um padrão mínimo de qualidade no ensino fundamental público (Art. 6º da Lei n. 9.424/1996). Qualidade essa que o Fundef esteve razoavelmente longe de promover.

A base de dados para o cálculo do valor aluno/ano mínimo deveria ser construída pelo MEC, por meio da realização do censo educacional anual (com publicação no DOU). A transferência dos recursos complementares, por parte da União, ocorreu mensalmente aos Estados, quando eles não conseguiram atingir o mínimo definido nacionalmente, nas contas especificadas pela Lei n. 9.424/1996 (Art. 3º).

Ainda que pequena diante dos recursos despendidos pelos governos subnacionais para a composição do Fundef, segundo Castro e Duarte (2008), a necessidade

de complementação dos recursos do Fundo, por parte da União, demonstrou as fortes diferenças socioeconômicas regionais no território brasileiro.

Tais características foram também atribuídas ao financiamento do Ensino Fundamental público, constituindo-se em barreiras importantes para o avanço da universalização e da qualidade desse nível de ensino.

Com o valor mínimo aluno/ano à mercê da decisão presidencial e não dos preceitos e determinações legais, a complementação da União (principal mecanismo para reduzir as desigualdades interestaduais), foi administrada, durante toda a vigência do Fundef, pelo Governo federal. A Tabela 1 evidencia os descompassos entre o gasto aluno/ano real *versus* o legal.

Tabela 1 – Gasto real e gasto legal, por aluno/ano, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef, de 1997 a 2006

| Ano | Gasto aluno/ano estabelecido pelo Governo federal (R\$) | | Gasto legal (R\$) (Art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.424/1996) | | [(a)/(c)]*100 (%) | [(b)/(d)]*100 (%) |
|--------|---|--|---|--|-------------------|-------------------|
| | 1ª a 4ª séries (a) | 5ª a 8ª séries e educação especial (b) | 1ª a 4ª séries (c) | 5ª a 8ª séries e educação especial (d) | | |
| 1997 | 300,00 | 300,00 | 405,28 | 405,28 | 74 | 74 |
| 1998 | 315,00 | 315,00 | 423,55 | 423,55 | 74,3 | 74,3 |
| 1999 | 315,00 | 315,00 | 458,26 | 458,26 | 68,7 | 68,7 |
| 2000 | 333,00 | 349,65 | 517,58 | 543,46 | 64,3 | 64,3 |
| 2001 | 363,00 | 381,15 | 592,76 | 622,40 | 61,2 | 61,2 |
| 2002 | 418,00 | 438,90 | 693,90 | 728,60 | 60,2 | 60,2 |
| 2003 | 462,00 | 485,10 | 769,95 | 808,45 | 60 | 60 |
| 2004 | 564,63 | 592,85 | 893,35 | 938,02 | 63,2 | 63,2 |
| 2005 | | | | | | |
| Urbano | 620,56 | 651,59 | 1.037,62 | 1.089,50 | 59,8 | 59,8 |
| Rural | 632,97 | 664,00* | 1.058,37 | 1.110,25 | 59,8 | 59,8 |
| 2006 | | | | | | |
| Urbano | 682,60 | 716,73 | 1.162,32 | 1.220,44 | 58,7 | 58,7 |
| Rural | 696,25 | 730,38* | 1.185,57 | 1.243,68 | 58,7 | 58,7 |

Fonte: Araújo (2007); Monlevade e Ferreira (1997) e Oliveira (2008).

* Nota: Valores para a educação especial em 2005 e 2006.

Desde 1997, antes da implantação do Fundef em todo o país, o valor determinado já descumpria a Lei n. 9.424/1996 (Art. 6º, § 1º). No entanto, foi justificado que, apenas para aquele ano, o valor real corresponderia a R\$ 300,00, aproximadamente 74% do valor legal previsto. Daí em diante, a desvalorização do gasto real continuou a se acentuar em quase todos os anos, até 2006, atingindo valores menores a 60% em relação ao gasto legal (previsto).

A diferenciação entre o 1º e o 2º segmentos do ensino fundamental, bem como para a educação especial, passou a ocorrer em 2000, por meio de decretos presidenciais. Os fatores de ponderação foram estabelecidos tendo como base as séries iniciais do ensino fundamental (1,00), com o crescimento de 5% para as séries finais e a educação especial (1,05).

Menezes (2005) destacou as perdas de alguns estados, em 1998 e 1999, pela não diferenciação entre os valores aluno/ano entre as séries iniciais e finais do ensino fundamental público, com o rápido processo de transferência de matrículas de 1ª a 4ª séries desses governos estaduais, desencadeado pelo Fundef, para muitos de seus municípios, já que os alunos de 5ª a 8ª séries, em boa parte sob a responsabilidade estadual, teriam um valor mais elevado.

Já no final da vigência do Fundef, em 2005, os fatores foram aplicados para as escolas rurais, assim estabelecidos: 1ª a 4ª séries das escolas urbanas (1,00); 1ª a 4ª séries das escolas rurais (1,02); 5ª a 8ª séries das escolas urbanas (1,05); 5ª a 8ª séries das escolas rurais e educação especial das escolas rurais e urbanas (1,07).

Para Vazquez (2003), o principal fator para a ilegalidade na determinação do valor aluno/ano estabelecido durante o Fundef se relacionou à crise econômica no final do século XX no Brasil (antecedida pela crise asiática e da Rússia), tendo sido “lamentável” (PINTO, 1999, p. 87) o Governo federal ter enviado e feito aprovar uma emenda Constitucional e uma lei que não foi cumprida em pontos importantes.

O congelamento do valor aluno/ano em 1999 (única ocasião em que não houve aumento), bem como sua desvalorização durante todo o período do Fundef, contribuiu para a redução do papel do Governo federal relacionado à injeção de novos recursos para a MDE fundamental público.

No primeiro Governo Lula, ao contrário do que se pensava antes da entrada do PT na Presidência da República, reforçou-se a tendência de desvalorização do valor aluno/ano. Ao citar a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Martins (2009) demonstrou a insatisfação dessa entidade com a redução dos recursos referentes à complementação da União, já que o discurso anterior à posse do

novo presidente despertava atenção para a necessidade de retirar a ilegalidade imposta pelo Governo federal anterior.

Na comparação entre os Estados de São Paulo e do Maranhão, em relação ao valor aluno/ano para 1998 e 2005, Borges (2007) ressaltou: a importância do Fundo para os locais que se encontravam em condições precárias, ou próximas a elas, quanto ao oferecimento do ensino fundamental público; a diminuição das diferenças do valor aluno/ano entre a rede municipal e estadual de ensino em um mesmo estado; bem como o aumento de recursos para os estados que receberam a complementação da União (diminuindo diferenças interestaduais, ainda que em escala reduzida).

A determinação de um valor aluno/ano diferente daquele disposto na Lei do Fundef elevou as diferenças entre os dois estados, pois em 1998 São Paulo gastou R\$ 657,42, por aluno, enquanto o Maranhão, R\$ 315,00 (diferença de aproximadamente 108,7%). No ano de 2005, esses valores corresponderam respectivamente a R\$ 1.665,03 e R\$ 642,28 (diferença de 159,2%). Assim, o autor conclui:

Para que, em 2005, o Maranhão estivesse com a mesma desigualdade verificada em 1998 (109%) em relação a São Paulo, o valor mínimo nacional nesse exercício deveria ter alcançado a média de R\$ 797,00. O que se verificou, entretanto, foi um valor mínimo médio 19,4% menor. Confirma-se, nesse aspecto, a perspectiva apontada por Melchior (1997) e Davies (1999) de que o FUNDEF não contornaria, apenas atenuaria, a desigualdade. (BORGES, 2007, p. 67).

No estudo realizado por Cruz (2009, p. 177), com dados para o ano de 2003, mostrou-se que “[...] as diferenças entre os valores *per capita* deixam as redes que dispõem de menos recursos em situação de quase um terço dos maiores valores verificados.”

De acordo com a Tabela 2, em termos percentuais, quando comparada ao total anual de recursos do Fundef, a complementação da União, com exceção de 1999 e 2004, praticamente teve redução contínua de 1998 a 2006, em que os 3,7% referentes ao total do Fundo no primeiro ano foram reduzidos para 0,9% no último.

Tabela 2 – Complementação da União e sua previsão legal, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef em todo o país, de 1998 a 2006

| Ano | Complementação da União | | Complementação prevista em lei (Art. 6º, da Lei n. 9.424/1996) | | Diferença entre a complementação da União e a prevista | Recursos do Fundef sem a complementação da União |
|-------|-------------------------|---------------------|--|---------------------|--|--|
| | R\$ milhões (a) | [(a)/(d)] * 100 (%) | R\$ milhões (b) | [(b)/(d)] * 100 (%) | R\$ milhões (c) | R\$ milhões (d) |
| 1998 | 486,7 | 3,7 | 2.060,6 | 16,1 | 1.573,9 | 12.788,7 |
| 1999 | 579,9 | 3,8 | 2.686,4 | 18,4 | 2.106,4 | 14.569,6 |
| 2000 | 485,5 | 2,8 | 3.128,0 | 18,2 | 2.642,5 | 17.163,5 |
| 2001 | 391,6 | 2,0 | 3.503,9 | 17,6 | 3.112,3 | 19.946,8 |
| 2002 | 320,5 | 1,4 | 3.899,2 | 17,3 | 3.578,7 | 22.529,0 |
| 2003 | 361,6 | 1,4 | 4.346,6 | 17,5 | 3.984,5 | 24.840,9 |
| 2004 | 559,9 | 2 | 4.795,0 | 17,1 | 4.235,1 | 28.051,8 |
| 2005 | 395,3 | 1,2 | 5.098,5 | 15,8 | 4.703,2 | 32.349,5 |
| 2006 | 313,7 | 0,9 | 5.756,0 | 16,1 | 5.442,3 | 35.749,7 |
| Total | 3.895,3 | - | 35.274,2 | - | 31.378,9 | 207.989,5 |

Fonte: Borges (2007); Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

De 1998 a 2006, durante a vigência do Fundef, a União deixou de aplicar no ensino fundamental público mais de R\$ 30 bilhões (a preços correntes), quase 60% desse montante acumulado no Governo Lula, conforme apontou Davies (2008).

Novamente, ao comparar o real *versus* o legal, para a complementação da União, evidencia-se que seu valor teria correspondido sempre a mais de 15% do montante dos recursos estaduais e municipais destinados ao Fundo, em que deveria ter alcançado 18,4%, em 1999 (Tabela 2).

A Tabela 3, que tem por objetivo evidenciar os estados contemplados com a complementação da União durante a vigência do Fundef, em todo o país, de 1998 a 2006, revela que o não cumprimento do ordenamento legal associado ao cálculo do valor aluno/ano, por parte da União, contribuiu para que o número de estados beneficiados com a referida complementação fosse progressivamente diminuindo, até que em 2006, apenas dois, Maranhão e Pará, receberam a complementação.

Tabela 3 – Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 1998 a 2006

| Estados | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Alagoas | - | 3,2 | - | - | - | - | 24,7 | 10,4 | - |
| Bahia | 143,9 | 215,1 | 191,2 | 163,5 | 112,0 | 97,2 | 99,6 | - | - |
| Ceará | 46,4 | 33,5 | 2,9 | - | - | - | 4,5 | - | - |
| Maranhão | 153,5 | 174,5 | 168,9 | 146,8 | 145,1 | 188,9 | 239,5 | 236,6 | 202,4 |
| Pará | 112,5 | 116,5 | 94,2 | 61,6 | 46,8 | 50,9 | 155,5 | 127,9 | 111,3 |
| Paraíba | - | 4,7 | - | - | - | - | - | - | - |
| Pernambuco | 6,3 | 8,1 | - | - | - | - | - | - | - |
| Piauí | 24,1 | 24,3 | 28,3 | 19,7 | 16,6 | 24,6 | 36,1 | 20,4 | - |
| Total | 486,7 | 579,9 | 485,5 | 391,6 | 320,5 | 361,6 | 559,9 | 395,3 | 313,7 |

Fonte: Borges (2007).

O valor gasto em 2006 representou aproximadamente 64,5% (a preços correntes) da complementação de 1998. As significativas diferenças econômicas entre as regiões brasileiras foram detectadas por meio da concentração de estados do Nordeste no recebimento da complementação da União.

Nesse sentido, os Governos FHC e Lula mantiveram a mesma lógica de diminuição da complementação, em certa medida, comprometendo a finalidade do Fundef de contribuir com a redução das desigualdades educacionais entre as regiões brasileiras, presentes no Ensino Fundamental público.

Outras formas de ressarcimento foram adotadas, conforme Martins (2009), a citar a Lei n. 9.846/1999, que estabeleceu critérios para que a União concedesse empréstimos aos Estados e ao Distrito Federal, mas não aos Municípios, no intuito de cobrir parcialmente as perdas proporcionadas pela Lei n. 9.424/1996. Entre 1998 e 1999, os empréstimos alcançaram R\$ 813,4 milhões (por meio de 20 operações de crédito) e R\$ 552,4 milhões (em 19 operações de créditos) (DAVIES, 2001).

Para os empréstimos externos destinados ao Ensino Fundamental público, Menezes (2005) relatou os que foram feitos no Banco Mundial, no valor de R\$ 2,3 bilhões, de 1995 a 2002, durante os mandatos presidenciais de FHC e seu Ministro da Educação, Paulo Renato, ex-economista do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

A autora, para o ensino médio e a educação profissional, destacou um empréstimo feito ao BID, que somado aos recursos do Governo federal, chegou a US\$ 1 bilhão para

custear dois programas aprovados pelo MEC, o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) e o Programa Nacional de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (Promed).

Ainda foi evidenciado um empréstimo concedido pela União aos estados que se diziam em dificuldades para custear o ensino médio, no valor de R\$ 1 bilhão, repassado em três parcelas anuais (uma de R\$ 200 milhões e duas de R\$ 400 milhões), a partir de 2000, aos beneficiados (MENEZES, 2005).

O Fundef foi insuficiente para manter a boa cooperação entre os Entes Federados e promover o equilíbrio no financiamento do ensino fundamental público, uma vez que a União reduziu seu papel supletivo, legitimado pelas alterações na legislação educacional e inclusive pelo descumprimento de muitos dos novos preceitos legais, que se tornaram barreiras importantes no “[...] processo de negociação do Fundeb⁴ (aprovado pela EC n° 53/2006).” (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 27).

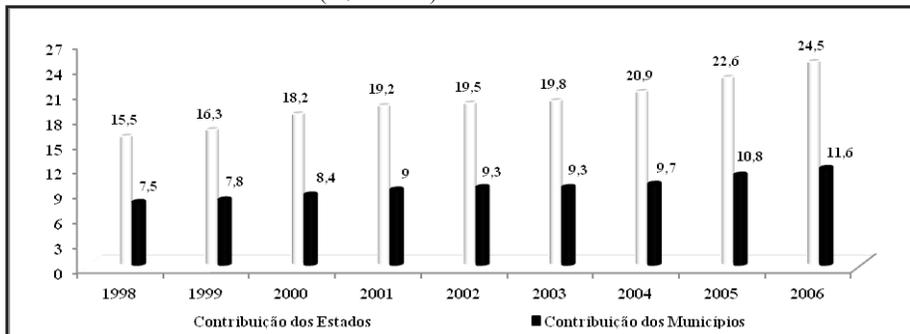
Na próxima seção, discutem-se os dados dos gastos educacionais do Fundo com a dinâmica das receitas relacionadas à sua base de arrecadação, além das contribuições de estados e municípios durante o período de sua vigência.

4 A DINÂMICA FISCAL NO FUNDEF

Os impostos constituem a principal fonte de financiamento da educação, seguidos pelo salário-educação que, juntos, englobam a quase totalidade dos recursos, já que as fontes não tributárias têm pequeno peso sobre o montante global.

O Gráfico 1 mostra a contribuição dos estados e municípios ao Fundef (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano, no que diz respeito aos 15% dos impostos e transferências, conforme suas fontes de financiamento.

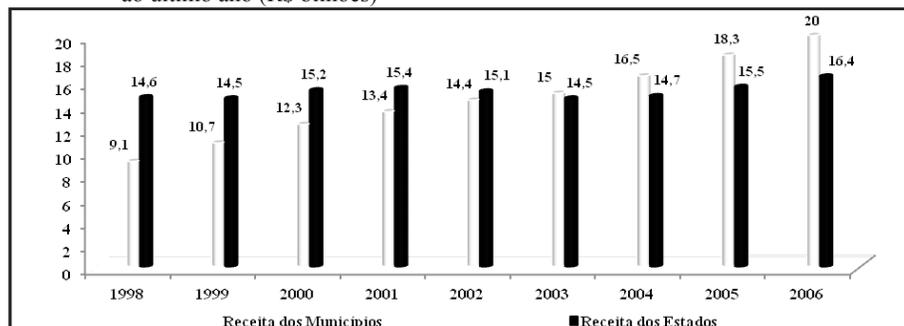
Gráfico 1 – Contribuição dos estados e municípios ao Fundef (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano (R\$ bilhões)



Fonte: Borges (2007).

Já o Gráfico 2 mostra a receita dos estados e municípios ao Fundef (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano, também no que diz respeito aos 15% dos impostos e transferências, conforme suas fontes de financiamento.

Gráfico 2 – Receita dos estados e municípios ao Fundef (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano (R\$ bilhões)



Fonte: Borges (2007).

Destaca-se o crescimento da receita dos municípios, que alcançaram, em média, aproximadamente 119,8%, quando passaram de R\$ 9,1 bilhões para R\$ 20,0 bilhões. As receitas dos estados aumentaram 12,3%, saindo de R\$ 14,6 bilhões, em 1998, para R\$ 16,4 bilhões, em 2006, sendo superadas pelas receitas dos primeiros no ano de 2003.

O baixo desempenho estadual ocorreu em virtude das transferências de recursos aos governos municipais para financiar a elevação do número de matrículas no ensino fundamental público sob sua responsabilidade.

Conforme a Tabela 4, a principal fonte de financiamento do Fundef, de 1998 a 2006, majoritariamente consistiu no ICMS, o qual apresentou um crescimento médio, a preços correntes, de aproximadamente 183,1%, cuja arrecadação aumentou de R\$ 8.758,86 milhões para R\$ 24.795,40 milhões.

Tabela 4 – Receitas anuais do Fundef, a preços correntes (nominais), segundo suas fontes de recursos (R\$ milhões), de 1998 a 2006

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| FPE | 1.638,05 | 1.814,20 | 2.149,85 | 2.529,97 | 3.142,91 | 3.287,60 | 3.590,39 | 4.533,59 | 4.973,10 |
| FPM | 1.838,32 | 2.045,91 | 2.238,73 | 2.626,91 | 3.237,98 | 3.351,74 | 3.728,60 | 4.634,51 | 5.193,29 |
| IPI-exp. | 237,99 | 239,88 | 264,62 | 284,70 | 281,72 | 270,53 | 323,03 | 366,62 | 412,90 |
| Comp. | | | | | | | | | |
| União | 486,70 | 579,90 | 485,50 | 391,60 | 320,50 | 361,60 | 559,90 | 395,30 | 313,70 |
| LC | | | | | | | | | |
| 87/1996 | 314,00 | 582,91 | 565,67 | 535,00 | 591,29 | 611,18 | 508,65 | 508,85 | 375,03 |
| ICMS | 8.758,86 | 9.886,71 | 11.924,68 | 13.519,21 | 15.275,09 | 17.319,82 | 19.901,08 | 22.305,94 | 24.795,40 |
| Total | 13.275,44 | 15.149,51 | 17.649,00 | 19.888,41 | 22.849,49 | 25.202,47 | 28.611,65 | 32.744,81 | 36.063,42 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

O FPM e o FPE, depois do ICMS, compuseram duas outras importantes fontes de financiamento do Fundef. De 1998 a 2006, o crescimento médio para o primeiro correspondeu a aproximadamente 182,5%, passando de R\$ 1.838,32 milhões para R\$ 5.193,29 milhões; já para o segundo, o aumento chegou a 203,6%, saindo de R\$ 1.638,5 milhões para R\$ 4.973,10 milhões.

As formas de contribuição dos impostos para o financiamento do Fundef foram bastante diversificadas no território brasileiro. No caso do ICMS, a participação nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, segundo dados da STN, englobou mais da metade dos recursos nos respectivos Fundos estaduais, enquanto nas demais regiões, na maior parte dos estados, a contribuição ficou abaixo da média nacional, em virtude das fortes desigualdades no desenvolvimento econômico do país.

Em contrapartida, a atuação do FPE ocorreu – para boa parte dos estados das regiões Norte e Nordeste –, de maneira oposta quando comparada à do ICMS, ou seja, regiões economicamente menos desenvolvidas acabaram por ter maior dependência das transferências realizadas pelo Governo federal, assim, destacou-se sua importante contribuição para os recursos dos Fundos estaduais nesses locais.

A discussão da criação de um Fundo para financiar toda a educação básica pública ocorreu antes mesmo da aprovação do Fundef, com a PEC n. 233/1995. Várias propostas para ampliar e redistribuir os recursos estiveram nas negociações políticas entre os governos e as entidades da sociedade civil, inclusive no Congresso Nacional, onde foram apresentadas diversas proposições, até que a Lei n. 11.494/2007 viesse a regulamentar o Fundeb, que reformou o Fundef.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização administrativa e financeira, com o Fundef, teve como propostas, entre outras, a redução da burocracia, da corrupção e da intermediação dos recursos, além da modernização técnica e da melhor formação de recursos humanos, mediante a tentativa de uma gestão eficiente subsidiada pelo modelo empresarial. Assim, buscou-se racionalizar a prestação do serviço público, com o menor gasto dos recursos.

O rápido processo de municipalização das matrículas com o Fundef, o crescimento do número de municípios no começo dos anos 1990 e a falta de recursos técnicos, principalmente para os de pequeno porte, que constituem a maioria dos governos municipais no país, estabeleceram um modelo ainda de baixo investimento financeiro, bem como poucos recursos administrativos, pedagógicos e de controle para promover a MDE.

Neste trabalho, o objetivo central esteve associado ao melhor entendimento da dinâmica fiscal dos recursos vinculados ao Fundef. Assim, a complementação da União, principal instrumento para tentar reduzir as desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental público, mostrou-se insuficiente, fora o fato de seu descumprimento legal e a quase contínua redução percentual de recursos quando comparada ao montante total despendido pelos governos subnacionais, durante a vigência do Fundo.

O total de perdas para o financiamento do Ensino Fundamental público, entre 1998 e 2006, chegou a mais de R\$ 30 bilhões (em números deflacionados), já que a determinação do valor a ser gasto por aluno/ano ficou a cargo da equipe de governo da Presidência da República vinculada a esse nível de ensino, e não ao que determinava a lei.

Se, em 1997, esse valor chegou a aproximadamente 74% do que havia sido previsto; em 2006, o índice foi de 58,7%. Destacou-se, também, a demora na instauração dos fatores de diferenciação entre o 1º e o 2º segmentos do Ensino Fundamental público, bem como entre as escolas urbanas, rurais e de educação especial, contribuindo para a redução do gasto que teria de ser investido nesse nível de ensino, e mais uma vez com o descumprimento da lei.

De 1998 a 2006, a principal fonte de financiamento do Fundef consistiu, majoritariamente, no ICMS, com destaque para a sua arrecadação nas regiões Sudeste e Sul, seguido pelo FPM e pelo FPE. As demais fontes tiveram baixa incidência quando comparadas ao total de recursos arrecadados pelo Fundo.

Também foi possível evidenciar as fortes discrepâncias econômicas entre as regiões geográficas brasileiras, com especial destaque para a região Nordeste, que teve vários de seus estados compondo majoritariamente os Entes Federados que receberam a complementação da União no Fundef.

Contudo, como esses recursos financeiros do Governo federal foram sendo constantemente reduzidos, quando em 1999, dos oito estados que vieram a receber a complementação da União, sete faziam parte da região Nordeste; em 2006, os contemplados foram apenas dois, ambos dessa região.

O Fundef, no interior dos estados, permitiu a redução das desigualdades no valor aluno/ano para as redes estaduais e municipais de ensino. Mas entre os estados – e o Distrito Federal – permaneceu a elevada desigualdade no financiamento do ensino fundamental público, dadas as significativas diferenças nas economias entre os governos subnacionais.

Ainda, constatou-se o expressivo aumento nas receitas dos governos municipais, mesmo com o jogo de perdas e ganhos colocado pelo Fundef para esses Entes Federados. Se a receita dos estados cresceu pouco acima de 10%, de 1998 a 2006, a dos municípios mais que dobrou, em virtude das transferências de recursos (e de matrículas) dos primeiros para os segundos.

As mudanças produzidas com o Fundo no financiamento do ensino fundamental público no país não comportariam a ruptura do que havia sido construído, principalmente para os governos municipais, que elevaram de forma significativa suas receitas, o número de alunos e promoveram ajustes na remuneração do magistério. Por isso, o Fundeb entrou em vigor no mês de janeiro de 2007. Mesmo assim, a qualidade educacional esteve longe de ser associada ao Fundef.

Notas explicativas

1 O autor conclui que, em sua opinião, o Fundef estaria mais bem disposto no texto permanente da CF/1988, no sentido de tentar melhor estabelecer a cooperação e a solidariedade entre os Entes Federados.

2 No Distrito Federal, a Unidade Federada é, ao mesmo tempo, provedora e receptora única dos recursos do Fundef.

3 O Decreto n. 2.264/1997 limitou em 20% o uso do salário-educação na complementação do Fundef realizada pela União (Art. 4º), via FNDE.

4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que substituiu e reformou o Fundef, agora para toda a educação básica pública e parte da privada.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. L. S. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e continuidade.** 2007. 182 p. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

BORGES, V. O. **Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – Fundeb: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação.** 2007. 185 p. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1996a.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 1996b.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 233, de 23 de outubro de 1995. Modifica o Artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 23 out. 1995.

_____. **Constituição.** República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 1997.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996c.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996d.

_____. Lei n. 9.846, de 26 de outubro de 1999. Estabelece critérios para a concessão de empréstimo, pela União, aos Estados e ao Distrito Federal, destinado ao ressarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 1999.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2007.

CALLEGARI, C. **O Fundef e a municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2002.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. de C. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Texto para Discussão, Brasília, DF, n. 1.352, p. 1-37, 2008. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content...>. Acesso em: 15 ago. 2011.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 p. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

DAVIES, N. **Fundeb**: a redenção da educação básica. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

GOMES, S. C. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

KOLSLINSKI, M. C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas**: o estudo do Fundef. 2000. 220 p. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia políticas para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 338 p. Tese (Doutorado em Educação)—Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

MENEZES, J. S. da S. **O financiamento da educação no Brasil**: o Fundef a partir dos relatos de seus idealizadores. 2005. 310 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação)—Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

MONLEVADE, J. A.; FERREIRA, E. **O Fundef e seus pecados capitais**: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites. Ceilândia: Idéa Editora, 1997.

OLIVEIRA, R. de F. Do Fundef ao Fundeb: o processo político de formulação da Emenda Constitucional n. 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 3, n. 5, p. 50-58, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2011.

OLIVEIRA, R. Os limites do Fundeb no financiamento do ensino médio. **Currículo sem Fronteiras**, Pelotas, v. 8, n. 2, p. 78-96, jul./dez. 2008. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss2articles/oliveira-r.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2011.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010.

PINTO, J. M. de R. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. UFG, 1999.

SANTOS, B. R. V. S. dos. **Aspectos do federalismo brasileiro**: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. 2006. 153 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 19 set. 2011.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção educação contemporânea).

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Transferências constitucionais a estados e municípios**. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 10 maio 2012.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100010>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais**: os impactos do Fundef. 2003. 186 p. Dissertação (Mestrado em Economia)—Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

Recebido em 24 de outubro de 2013

Aceito em 29 de abril de 2014

